



ITINERA
unchaining ways of progress

NOVEMBER 2025

Crisismanagement in België

Hoe voorbereid is het land?



Julien De Wit



Crisismanagement in België

Hoe voorbereid is het land?

Julien De Wit

Normatieve Summary

Pijnpunten

- Er is vaak gebrek aan structurele samenwerking tussen federale en deelstaatniveaus; overleg is vaak ad hoc en reactief.
- De opschalingscriteria voor crisisbesluitvorming zijn onduidelijk, wat snelle en gecoördineerde actie belemmert.
- Er bestaat verwarring over de rolverdeling tussen verschillende overlegstructuren, wat leidt tot parallelle besluitvorming.
- Crisiscommunicatie is niet gecentraliseerd en wordt vaak inconsistent gevoerd, met risico op verwarring bij de bevolking.
- De technologische infrastructuur voor crisisbeheer is versnipperd en onvoldoende afgestemd op hedendaagse noden.
- Er is te weinig aandacht voor maatschappelijke veerkracht, met een gebrek aan investeringen in burgerparticipatie en zelfredzaamheid.



Aanbevelingen

- Structureer de interfederale samenwerking zodat overleg niet langer ad hoc moet worden georganiseerd.
- Betrek de gewesten structureel via uniforme noodplanningsnormen en gezamenlijke risicoanalyses.
- Stimuleer grensoverschrijdende samenwerking via structurele oefenmomenten met buurlanden.
- Evalueer of het logisch is dat het crisiscentrum exclusief onder Binnenlandse Zaken valt, gezien crisissen vaak andere bevoegdheden raken.
- Bepaal duidelijke drempels en triggers voor opschaling naar het federale niveau.
- Voorzie een multidisciplinair en permanent expertenteam dat strategisch advies levert in crisistijd.
- Vermijd wildgroei aan overlegstructuren en verduidelijk de rol van het Crisiscentrum versus andere organen.
- Organiseer crisisoefeningen op politiek en strategisch niveau, inclusief ministers en gouverneurs.
- Betrek parlementen bij de crisisstructuur als democratische controlemacht.
- Leg communicatieregie eenduidig bij het NCCN en voorzie een centrale woordvoerder per crisis.
- Werk protocollen uit voor communicatie bij gerechtelijke crisissen en hybride dreigingen.
- Verbeter BE-Alert en ontwikkel bijkomende communicatiekanalen op maat van scenario's.
- Zorg dat communicatie begrijpelijk en toegankelijk is voor diverse doelgroepen.
- Investeer in communicatieopleidingen en betrek media en journalisten vooraf.
- Zorg voor redundantie en alternatieven in communicatie bij uitval van digitale systemen.
- Beoordeel de afhankelijkheid van buitenlandse technologieën en versterk digitale autonomie.
- Organiseer jaarlijks grootschalige crisisoefeningen, ook met private en buitenlandse partners.
- Sensibiliseer burgers via proactieve zelfredzaamheidscampagnes.
- Ontwikkel een wettelijk kader voor burgerhulppreservisten met opleiding en ondersteuning.
- Werk met kritieke infrastructuurspelers aan herstel- en continuïteitsplanning.
- Zet structureel in op evaluatie en leerprocessen na crisissen via een onafhankelijk evaluatiemechanisme.



INLEIDING

In 2021 nam België voor het eerst een Nationale Veiligheidsstrategie aan. Dit document biedt een integraal kader voor de veiligheid van het land. Dat betekent uiteraard niet dat België voordien geen veiligheidsbeleid kende; eerder vonden al strategische oefeningen plaats binnen de diverse gremia van ons nationale veiligheidslandschap. Toch is dit een van de eerste beleidsdocumenten die over departementen heen kijkt en veiligheid benadert als een whole-of-society-vraagstuk. Eerder keek de kadernote Integrale Veiligheid bijvoorbeeld al cross-departementaal. Toch is die wijze van kijken naar beleid relatief nieuw in ons land. Veiligheid is daarmee niet langer uitsluitend de verantwoordelijkheid van de traditonele veiligheidsdepartementen (defensie, binnenlandse zaken, Justitie...) maar van alle overheidsdepartementen samen. Elk overheidsdepartement dient een rol op te nemen.

Het is ook de eerste strategie die naar de buitenwereld toe breed wordt uitgedragen en bekendgemaakt. De NVS biedt bovendien een vrij unieke blik op hoe de verschillende veiligheids- en inlichtingengremia die ons land rijk is kijken naar het dreigingsbeeld voor België.

De strategie, die in het eerste jaar van de legislatuur van de regering-De Wever I geüpdatet zou worden, somt zo een aantal belangrijke strategische risico's en dreigingen op. Opvallend is dat daarin veel nationale crisissen aan bod komen en er speciale aandacht is voor zogenaamde hybride dreigingen. De NVS stelt veerkracht dan ook centraal. Om veerkrachtig te kunnen zijn in een onzekere wereld waarbij geopolitiek, klimaat, demografie etc meer risico's en meer crisissen betekenen, is efficiënt en effectief crisisbeheer een absolute must.

In de huidige geopolitieke context speelt binnenlandse crisisbeheersing een cruciale rol. Internationale spanningen, hybride dreigingen zoals cyberaanvallen en desinformatiecampagnes, en maatschappelijke polarisatie creëren een klimaat waarin crisissen sneller escaleren én moeilijker beheersbaar zijn. Daartegenover staan niet alleen efficiënte structuren, maar vooral een effectieve, slagkrachtige respons.

Een performant crisisbeheer moet snel kunnen opschalen, anticiperen en handelen – ook wanneer dat financieel of organisatorisch niet het meest



‘efficiënt’ lijkt. Effectiviteit primeert in crisistijd. Wie enkel stuurt op optimalisatie en kostenbesparing, komt in een noodsituatie vaak capaciteit tekort. Slagkracht vereist redundantie, flexibiliteit en snelheid – kortom: het vermogen om te handelen vóór het te laat is.

Daarnaast vragen wereldwijde economische onzekerheden en de toename van natuurrampen door klimaatverandering om een robuuste en veerkrachtige binnenlandse aanpak. Het vertrouwen van burgers in instituties wordt in zulke momenten op de proef gesteld. Een doortastende en zichtbare overheid versterkt dat vertrouwen en voorkomt verdere maatschappelijke fragmentatie.

Ten slotte stelt een geloofwaardige interne crisisrespons landen ook in staat om zich steviger internationaal te positioneren. Wie intern wankelt, onderhandelt zwakker. Waar vroeger externe slagkracht de machtspositie van een land bepaalde, is vandaag interne weerbaarheid minstens even doorslaggevend. Als België in een wereld vol onvoorspelbaarheid een rol van betekenis wil spelen, dan is een sterk en effectief crisisbeheer geen optie, maar een voorwaarde.

In dit rapport onderzoekt Itinera hoe België ernstige nationale crisissen beheert. We beschrijven de institutionele structuur en bevoegdheidsverdeling (of het gebrek daaraan) tussen federale en regionale niveaus, de rol van het Nationaal Crisiscentrum (NCCN), de samenwerking met veiligheidsdiensten, en de communicatie naar het publiek.

Vervolgens vergelijken we het Belgische model met buitenlandse best practices uit Nederland, Duitsland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk. Daarbij kijken we naar coördinatie, besluitvorming, intergouvernementele samenwerking, informatie-uitwisseling en crisiscommunicatie. Op basis van deze vergelijking formuleren we gerichte beleidsaanbevelingen voor België, met focus op betere federale-regionale samenwerking, slagkrachtige besluitvorming in acute fasen, proactieve communicatie, inzet van technologie en data, en versterking van veerkracht en paraatheid.

Dreigingen in kaart brengen is belangrijk. Maar eens calamiteiten zich voordoen, is gepast reageren zo mogelijk nog belangrijker. Wat betreft die slagkracht is er voor ons land nog werk aan de winkel. De beweging rond crisisbeheersing die in grote mate na het Heizeldrama op gang kwam, zorgde al voor vooruitgang, maar we zijn nog verre van voldoende voorbereid.



Waarom crisisbeheersing essentieel is in een veranderende wereld

Crisissen zijn geen uitzonderingen meer. Ze zijn het nieuwe normaal. De voorbije jaren confronteerden ons met een pandemie, overstromingen, cyberaanvallen, geopolitieke spanningen, desinformatiecampagnes en infrastructuurstoringen. Elk van deze gebeurtenissen stelde ons land voor de uitdaging om snel, gecoördineerd en doeltreffend te reageren. In zulke momenten wordt duidelijk hoe cruciaal een performant crisisbeheer is voor de stabiliteit van een samenleving.

Crisisbeheer is méér dan brandjes blussen of noodhulp coördineren. Het is het geheel van beleidsmatige, organisatorische en operationele maatregelen dat een overheid in staat stelt om ernstige verstoringen van het maatschappelijk functioneren op te vangen, te beperken en te herstellen. We spreken dan over dreigingen zoals pandemieën, extreme weersomstandigheden, sabotage van kritieke infrastructuur, grootschalige cyberaanvallen, terreur, sociale onrust of systeemuitval. Niet elke grote gebeurtenis is een crisis in die zin: bijvoorbeeld de beheersing van armoede of mobiliteit, hoe belangrijk ook, vallen niet onder het klassieke crisisbeheer. Wat wél kenmerkend is voor crisissen, is de combinatie van urgentie, onvoorspelbaarheid, maatschappelijke impact en nood aan snelle besluitvorming.

Voor België is de nood aan een robuust crisisbeheersysteem extra scherp. Ons land heeft een hoge bevolkingsdichtheid, een fijnmazige infrastructuur en een open economie met sterke afhankelijkheden. We liggen centraal in Europa, huisvesten tal van internationale instellingen (waaronder de NAVO en de EU) én bevinden ons op meerdere kruispunten van energie-, dataverkeer- en transportstromen. Bovendien kent België een complexe staatsstructuur waarbij bevoegdheden over verschillende bestuursniveaus verspreid zijn – een meerwaarde in normale tijden, maar vaak een uitdaging in crisistijd.



Deze combinatie van factoren – geopolitieke relevantie, economische verwevenheid en bestuurlijke complexiteit – maakt dat België niet zomaar bestaande modellen van crisisbeheer kan kopiëren. Het vereist een doordachte, op maat gemaakte benadering die federale slagkracht koppelt aan regionale betrokkenheid, en snelle besluitvorming aan brede legitimiteit.

Tegen die achtergrond onderzoekt deze paper hoe het Belgische crisisbeheer vandaag georganiseerd is, waar de knelpunten liggen, wat we kunnen leren van andere landen, en hoe we onze paraatheid en weerbaarheid structureel kunnen versterken.





Crisisbeheer in België: een helikopterbeeld

1. Een gefaseerde structuur

Crises kunnen zich voordoen op verschillende niveaus. Daarom hanteren vrijwel alle landen een crisisbeheersingsbeleid met meerdere escalatiefases. Een grote woningbrand hoeft immers niet onder het toezicht van de minister van Binnenlandse Zaken bestreden te worden, net zomin als een terroristische aanslag beheerd kan worden door een lokale burgemeester. Het organiseren van crisisbeheersing op het juiste niveau kadert binnen het zogenoemde subsidiariteitsprincipe: een aanpak moet aangepast worden op het meest geschikte bestuursniveau.

Ook België kent een gefaseerde crisisstructuur, georganiseerd op drie niveaus: lokaal (gemeentelijk), provinciaal en federaal. Volgens de wetgeving rond noodplanning draagt de burgemeester bestuurlijke verantwoordelijkheid op gemeentelijk niveau, de gouverneur op provinciaal niveau en de minister van Binnenlandse Zaken op federaal niveau.

Deze bestuurlijke as – burgemeester, gouverneur, minister – vormt de kern en ruggengraat van het Belgische crisisbeheersingsmodel en wordt algemeen als solide beschouwd. De structuur functioneert goed, mede doordat de actoren elkaar doorgaans goed kennen. De lijnen tussen burgemeester en gouverneur, en tussen gouverneur en minister, zijn vaak kort, wat in theorie zorgt voor vlotte onderlinge afstemming. De afstemming verloopt de facto op gemeentelijk en provinciaal niveau meestal erg

goed, maar de coördinatie op en met het federale niveau laat echter vaak te wensen over.

Elke crisis kent bepaalde escalatieniveaus. Eerst is er de operationele coördinatie. Mocht de crisis een volledige gemeente bedreigen, dan is er de gemeentelijke fase. Analoog is er ook een provinciale fase en een federale fase.

Wanneer een crisis de capaciteiten van gemeenten of provincies overstijgt of de nationale veiligheid bedreigt, kan de minister van Binnenlandse Zaken dus de zogenaamde ‘federale fase’ afkondigen.

Tijdens deze fase neemt de federale overheid de coördinatie over van de lagere niveaus, met ondersteuning van het Nationaal Crisiscentrum.

Hoewel België een federale staatsstructuur heeft met drie gewesten (Vlaanderen, Wallonië, Brussel), die bevoegd zijn voor territoriale aangelegenheden, en gemeenschappen die bevoegd zijn voor persoonsgebonden materies zoals gezondheidszorg, onderwijs en cultuur, ligt de verantwoordelijkheid voor crisisbeheer traditioneel bij de federale, provinciale en gemeentelijke overheden. Dit creëert spanningen, aangezien moderne crisissen – zoals pandemieën en overstromingen – vaak ook deelstatelijke bevoegdheden raken (bijvoorbeeld volksgezondheid en milieu). Daardoor is intensieve samenwerking tussen federale en regionale overheden essentieel geworden. De huidige noodplanningsstructuur is echter nog niet volledig afgestemd op deze realiteit, wat goede coördinatie met de gewesten des te belangrijker maakt.

Bij nationale crisissen ontstaan dan ook vaak ad-hoc overlegstructuren tussen federale en regionale overheden, wat in de praktijk soms leidt tot



vertraging en onduidelijkheid. Een treffend voorbeeld hiervan is het gebruik van ad-hocoverlegcomités tijdens de coronacrisis. Hoewel het overlegcomité als gestructureerd orgaan al bestond, werden tijdens de pandemie zijn mandaat en beslissingsbevoegdheid aanzienlijk uitgebreid. De nood was hoog aan een platform waarin zowel federale als deelstatelijke overheden samen aan tafel konden zitten. Zulke ad hoc structuren waren op dat moment nodig, maar naar de toekomst toe moet bekeken worden hoe de regio's structureel betrokken kunnen worden.

Het is enigszins gek dat de overheid in tijden van crisis allerlei ad hoc structuren begint te verzinnen, want de wetgeving omtrent de federale fase bevat een heel aantal structuren die ingezet kunnen worden, bijvoorbeeld een coördinatie- en evaluatiecel. Toch kiest men ervoor deze te negeren.

Opvallend is dat vrijwel alle overlegstructuren die in deze nota aan bod komen, federaal georganiseerd zijn. De regio's worden daarbij zelden automatisch betrokken, hoewel hun bevoegdheden in crisissituaties vaak onmisbaar zijn. Het Belgische crisisbeheer vertrekt immers niet vanuit het veiligheidsbeleid, maar vanuit de wetgeving rond noodplanning. De vijf disciplines die hierbij een rol spelen – waaronder medische hulpverlening, civiele bescherming en politie – opereren binnen dit wettelijk kader en staan grotendeels los van de Nationale Veiligheidsstrategie (NVS).

Toch is het gebrek aan structurele betrokkenheid van de deelstaten problematisch. Veel crisissen raken bevoegdheden die over verschillende beleidsniveaus zijn verdeeld. Een gezondheids crisis is daar een treffend voorbeeld van: de eerstelijnszorg is een deelstatelijke bevoegdheid, de dringende

geneeskundige hulp is federaal georganiseerd, en ouderenzorg valt opnieuw onder de deelstaten. Een geïntegreerde aanpak veronderstelt dan ook een nauwe interfederale samenwerking.

De spanningen die dit gebrek aan afstemming veroorzaakt, kwamen scherp aan het licht toen de Vlaamse regering weigerde de Belgische NVS te onderschrijven, onder meer vanwege het gebrek aan betrokkenheid. Dit onderstreept de noodzaak om crisisbeheer niet louter operationeel te benaderen, maar ook strategisch te verankeren in een nationale veiligheidsstrategie die gedragen wordt door alle bestuursniveaus.

Op uitvoerend niveau is het Belgische crisisbeheer multidisciplinair georganiseerd en gebaseerd op vijf hulpverleningsdisciplines. Deze disciplines zijn:

1. Hulpverleningszones (brandweer en reddingsdiensten)
2. Medische hulpverlening (ambulancediensten en ziekenhuizen)
3. Politie en justitie
4. Logistieke ondersteuning (zoals Civiele Bescherming en Defensie)
5. Informatie en communicatie

Bij crisissen of rampen werken deze disciplines vanaf de gemeentelijke fase onder leiding van de bevoegde overheid nauw samen. Sinds 2015 zijn de brandweer- en reddingsdiensten op lokaal niveau hervormd tot hulpverleningszones (34 hulpverleningszones + Brussel), met als doel de responscapaciteit te verhogen. Ambulancezorg valt onder federale bevoegdheid.

Wanneer een crisis meerdere gemeenten treft, wordt doorgaans de provinciale fase afgekondigd, die zich bevindt tussen de gemeentelijke fase en de federale fase.



Ook de federale Civiele Bescherming speelt een essentiële ondersteunende rol, onder andere bij chemische, biologische, radiologische of nucleaire (CBRNe) incidenten, dankzij haar gespecialiseerde materiaal en expertise. In beginsel is dit soort organisatie van crisismanagement adequaat genoeg. Lokale crises en provinciale crises worden doorgaans goed aangepakt. Nationale crises zijn echter vaak complexer, trekken meer spelers het veld op en zetten de deur voor inperformatie vaak open.

2. Een Nationaal Crisiscentrum, maar ook concurrerende structuren.

Het Nationaal Crisiscentrum (NCCN) is een onderdeel van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken en speelt een cruciale rol in het Belgische crisisbeheer bij nationale noodsituaties. In theorie coördineert het NCCN vanuit Brussel de respons op grootschalige rampen en crisissen met nationale impact. Het centrum ressorteert onder de bevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken en treedt in werking wanneer de federale fase wordt afgekondigd. Ook belangrijke staatsbezoeken en grote evenementen worden door het Crisiscentrum opgevolgd. De principes van crisisbeheer, inclusief de rol van de hulpdiensten en de coördinatie tussen beleidsniveaus, zijn vastgelegd in de wetgeving rond noodplanning. Ze vormen de hoeksteen van het Belgische crisisbeheer, van lokaal tot federaal niveau.

Het NCCN fungeert als een permanent bereikbaar informatie- en coördinatiecentrum, 24 uur per dag,

7 dagen per week. Zodra een crisis de federale fase bereikt, mobiliseert het centrum onmiddellijk de relevante ministers, administraties en deskundigen in gespecialiseerde crisiscellen. Het NCCN is in principe het zenuwcentrum waar informatie wordt gecentraliseerd en waar de juiste actoren samengebracht worden.

Voor een gestructureerde aanpak worden tijdens een crisis doorgaans vier crisiscellen opgericht:

- Evaluatiecel: analyseert de situatie en inschatting van risico's;
- Beleidscel: omvat de politieke leiding en vertegenwoordigers van de betrokken kabinetten;
- Federaal Coördinatiecomité: zorgt voor operationele afstemming tussen alle hulp- en veiligheidsdiensten;
- Informatiecel: verzorgt de gecoördineerde communicatie met bevolking en media.

Het NCCN neemt het voorzitterschap van zowel het Federaal Coördinatiecomité als de Informatiecel op zich. De Evaluatiecel en de Beleidscel worden door andere actoren voorgezeten.

Tot de kerntaken van het NCCN behoren:

- Bewaken van informatiedoorstroming via situation reports en een gedeeld operationeel beeld;
- Verlenen van juridisch advies aan beleidsmakers tijdens de besluitvorming;
- Uitvoeren van ad-hoc risicoanalyses bij dreigingen;
- Coördineren van crisiscommunicatie om verwarring te vermijden;
- Organiseren van nazorg en herstelplanning na afloop van een crisis.



Het NCCN speelt ook internationaal een actieve rol. Indien nodig zoekt het contact met internationale partners en doet het een beroep op buitenlandse expertise. België participeert via het NCCN onder meer in het EU Civil Protection Mechanism, dat toegang biedt tot een breder netwerk voor informatie-uitwisseling en best practices. Het gaat soms ook breder, waarbij er dan effectieve steun wordt geboden zoals het verstrekken van blushelikopters en allerhande materieel.

Concurrerende structuren en onduidelijkheid

Toch rijst de vraag of de theoretische coördinatierol van het Crisiscentrum in de praktijk wel standhoudt.

Neem bijvoorbeeld Brussel, waar recent SAFE Brussels werd opgericht, het regionaal crisiscentrum. In crisissituaties vindt overleg plaats met zowel het NCCN als SAFE Brussels – wat allesbehalve efficiënt is.

In het geval van grote rampen zoals natuurrampen of een langdurige elektriciteitsuitval zijn de commandolijnen doorgaans relatief helder: de noodplanningsstructuren treden in werking, de bevoegdheden zijn afgebakend, en de coördinatie tussen de betrokken diensten verloopt via gekende protocollen.

Wanneer zich echter een veiligheidsincident voordoet – zoals bij terrorisme of hybride dreigingen – wordt het landschap complexer. Dan treden bijkomende structuren in werking, zoals de Strategische Cel Inlichtingen en Veiligheid (SCIV), de Coördinatiecel Inlichtingen en Veiligheid (CCIV) en de Nationale Veiligheidsraad (NVR). De NVR bestaat uit de Eerste Minister, kernministers van Justitie, Binnenlandse

Zaken, Defensie en Buitenlandse Zaken, en de hoofden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Bij dreigingen voor de nationale veiligheid, zoals na de aanslagen van 2016, neemt deze raad strategische beslissingen.

De ondersteuning van de NVR gebeurt door SCIV en CCIV, niet door het Nationaal Crisiscentrum (NCCN). Dat roept vragen op over de wisselwerking tussen deze structuren: wie heeft daadwerkelijk het laatste woord bij acute crisissen met een veiligheidsdimensie? Ook de rol en het gezag van de Beleidscel binnen het Crisiscentrum komt hierdoor onder druk te staan.

Bovendien zijn in SCIV, CCIV en de NVR de deelstaten niet vertegenwoordigd – een opvallende afwezigheid in een context waarin verschillende betrokken beleidsdomeinen, zoals gezondheidszorg of onderwijs, deels of volledig geregionaliseerd zijn. Deze onduidelijkheid over de commandostructuur wordt door meerdere veldactoren bevestigd.

De verwarring op het hoogste niveau van crisisbeheer is aanzienlijk – maar nog groter is de complexiteit op het niveau van de middenkaders, waar federale en regionale verantwoordelijkheden vaak verweven zijn zonder duidelijke afbakening.

Deze onduidelijkheid rond de commandostructuur wordt ook door veldactoren bevestigd.

De verwarring op het hoogste niveau van crisisbeheer is groot – maar nog groter is de complexiteit op het niveau van de adviserende gremia.

Daar is een wildgroei aan overlegorganen en expertencomités ontstaan. In crisistijd is het daardoor allerm minst evident om snel te bepalen wie rond de tafel moet zitten.

De kern van het probleem ligt in de politieke neiging tot inmenging tijdens crisissituaties. In plaats



van zich te scharen achter de wettelijk voorziene structuren, die net ontworpen zijn om efficiënt en gecoördineerd te reageren, zien we hoe politici bij elke grote crisis opnieuw geneigd zijn om ad-hoc-comités en expertenraden samen te stellen. Die praktijk is deels eigen aan politieke logica – de nood aan zichtbaarheid, controle of draagvlak – maar wordt in België nog versterkt door institutionele complexiteit en bevoegdheidsverstrengeling. Zo ontstaan parallelle adviesstructuren, vaak zonder duidelijk mandaat of met overlappende opdrachten, die de slagkracht van het bestaande crisisbeheer ondermijnen.

Los daarvan is er ook de uitdaging van de versplintering van bevoegdheden. Stel bijvoorbeeld een realistisch scenario van een cyberaanval voor. Logische actoren zijn het Centre for Cybersecurity Belgium (CCB) en het Cyber Emergency Response Team (CERT), dat onder het CCB valt. Daarnaast beschikken ook Defensie – de cybercommand is in deze erg nuttig en nodig – en de Federale Politie over cybercapaciteiten, en heeft ook de Staatsveiligheid een stem in het debat. Al deze diensten ressorteren onder verschillende ministers: Defensie onder de minister van Defensie, de politie onder Binnenlandse Zaken, Staatsveiligheid onder Justitie en het CCB onder de Premier.

Wanneer zo'n aanval bovendien publieke infrastructuur treft zoals bijvoorbeeld de databanken van de FOD Financiën of de RSZ, zwelt het aantal betrokken actoren exponentieel aan.

In zowat alle literatuur omtrent crisismanagement wordt evenwel aangehaald dat een crisisresponsstructuur eerst en vooral lean and mean moet zijn. Dat is in deze casus – en in veel Belgische casussen – niet het geval.

Een ander voorbeeld: ook de coronapandemie maakte de gevolgen van deze complexiteit pijnlijk zichtbaar. Tijdens de COVID-19-crisis kwam niet zozeer de afwezigheid van overlegstructuren aan het licht, maar eerder de spanningen tussen bestaande crisiskadavers. Zowel de Risk Management Group (RMG) als de evaluatiecel Celeval maakten reeds deel uit van het formele crisisbeheersingssysteem voor gezondheidsdreigingen. De kernvraag tijdens de pandemie was dan ook niet of er voldoende structuren bestonden, maar hoe de traditionele crisisbeheersarchitectuur zich moest verhouden tot sectorale structuren zoals die in de gezondheidszorg.

In zowat alle literatuur omtrent crisismanagement wordt evenwel aangehaald dat een crisisresponsstructuur eerst en vooral lean and mean moet zijn. Dat is in deze casus – en in veel Belgische casussen – niet het geval.

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) benadrukte in haar evaluatie van de Belgische COVID-19-aanpak (2023) dat de governance aanvankelijk werd bemoeilijkt door de veelheid aan actoren en het gebrek aan duidelijke coördinatie. De pandemie legde een fundamentele vraag bloot: bouwen we voor elk type crisis – gezondheid, klimaat, cyber, veiligheid – aparte structuren, of versterken we de integratie binnen



één overkoepelend crisisbeheer? Deze institutionele onduidelijkheid leidde tot ad-hocmaatregelen en overlappende rollen, wat de slagkracht en transparantie van het besluitvormingsproces verzwakte.

3. Communicatie met de burger

Tijdens crisismomenten is informatie verschaffen een kerntaak van de overheid – in de eerste plaats om paniek en onzekerheid te beheersen. Volgens de Situational Crisis Communication Theory van Timothy Coombs moet crisiscommunicatie snel, adequaat en helder zijn. Wanneer we een analyse maken van hoe de Belgische overheid aan crisiscommunicatie doet, dan stellen we vast dat de ene crisis communicatief al beter wordt aangepakt dan de andere. De reden dat de kwaliteit van de crisiscommunicatie zo varieert, is dat er weinig geijkte manieren zijn om aan crisiscommunicatie te doen. Hoe, waarom en wanneer men aan crisiscommunicatie doet, wordt vaak ad-hoc besloten.

Wie communiceert wanneer?

In een tijd waarin sociale media nieuws sneller verspreiden dan klassieke media, is een doordachte en proactieve communicatiestrategie cruciaal. Maar wie precies het woord voert tijdens een grote crisis, is vaak minder duidelijk dan men zou verwachten. In principe coördineert het Nationaal Crisiscentrum (NCCN) de communicatie tijdens een crisis. In de praktijk staat dat mandaat echter geregeld onder druk. Twee belangrijke problemen steken telkens opnieuw de kop op.

Ten eerste beschikt het Crisiscentrum niet altijd over een volledige of actuele informatiepositie. **Er is geregeld sprake van gefragmenteerde informatie-doorstroming tussen actoren zoals politie, parket, en kabinetten van bevoegde ministers.** Dat bemoeilijkt niet alleen een coherente communicatie, maar ondermijnt ook het gezag van het Crisiscentrum als coördinatiepunt.

Ten tweede ontbreken duidelijke afspraken over communicatielijnen. **Partnerdiensten communiceren soms parallel zonder afstemming, en politieke communicatie doorkruist geregeld de geplande crisiscommunicatie.** Ministers of kabinetsmedewerkers voelen vaak de nood om snel zelf te communiceren, wat leidt tot verwarring, tegenstrijdige boodschappen of voortijdige verspreiding van informatie.

Hoewel het onderscheid tussen civiele en gerechtelijke crisissen wettelijk helder is – met communicatiebevoegdheid respectievelijk bij het NCCN of het parket – is dit zelden de kern van het probleem. Het zijn net de gebrekkige afstemming en de politieke reflex tot directe communicatie die een efficiënte en geloofwaardige crisiscommunicatie bemoeilijken.

Een duidelijke aanbeveling is daarom het opstellen van heldere crisiscommunicatieprotocollen die verantwoordelijkheden, rollen en procedures expliciteren en uniformiteit in de communicatie garanderen. Dit houdt in dat op voorhand wordt vastgelegd wie communiceert, wanneer, via welke kanalen en over welke inhoud. Zo kan bijvoorbeeld worden afgesproken dat het Nationaal Crisiscentrum steeds de eerstelijnscommunicatie verzorgt bij civiele crisissen, en dat andere actoren zoals politie of betrokken kabinetten enkel communiceren binnen een afgesproken kader.



Daarnaast is het wenselijk om scenario-oefeningen te organiseren waarbij deze protocollen getest worden – bijvoorbeeld bij een grootschalige cyberaanval of een chemisch incident – zodat de samenwerking tussen woordvoerders, experts en beleidsverantwoordelijken vooraf wordt ingeoefend. Ook het instellen van een centrale woordvoerderspool die snel geactiveerd kan worden, kan bijdragen aan eenheid van stem.

Tot slot is het cruciaal dat politieke communicatie niet losstaat van het crisiscommunicatieplan. Het afstemmen van boodschappen tussen het Crisiscentrum en de betrokken ministers, kan verwarring in het publieke debat beperken en het vertrouwen in de overheid versterken.

Wat communiceert men?

Een tweede spanningsveld doet zich voor rond de vraag wat er gecommuniceerd wordt.

Vaak wordt informatie bewust beperkt om een lopend gerechtelijk onderzoek niet te schaden. Maar die terughoudendheid kan botsen met het legitieme recht van burgers op informatie. Hoe lang mag men de burger in het ongewisse laten? En welke risico's brengt dat met zich mee?

Een voorbeeld: stel dat een hybride aanval de kerncentrale van Doel platlegt. Stilte en discretie kunnen in functie van het onderzoek aangewezen zijn. Maar in het belang van volksgezondheid en veiligheid zijn misschien wel onmiddellijke evacuatiemaatregelen nodig. In de praktijk zal de overheid steeds communiceren wanneer er bijvoorbeeld geëvacueerd moet worden, wanneer de bevolking ramen en deuren gesloten moet houden etc. Maar de vraag is: heeft de burger nood aan of recht op meer informatie? Dat is een ethisch én beleidsmatig debat.

Aangezien elke crisissituatie uniek is, valt een gestandaardiseerde afweging voor informatiebeheer zelden te maken. Wat wél noodzakelijk is, is dat communicatie vanaf het begin structureel deel uitmaakt van het crisisbeheer.

Communicatieprofessionals moeten als volwaardige leden van het crisisteam betrokken worden bij de voorbereiding, de aanpak én de evaluatie van incidenten. Daarbij is het aangewezen om vooraf draaiboeken op te stellen waarin wordt vastgelegd wie welke communicatieve rol opneemt, hoe de informatiedoorstroming gebeurt en op welke manier intern en extern gecommuniceerd wordt. Een goed praktijkvoorbeeld is Brandweer Zone Antwerpen, die sterk inzet op een geïntegreerde communicatiestrategie – zowel tijdens een crisis als in de nasleep ervan. Hun aanpak toont aan dat goed voorbereide, mee ingebedde communicatiespecialisten het verschil kunnen maken in de snelheid, duidelijkheid en betrouwbaarheid van de boodschap.

Hoe communiceert men?

Itinera stelt op basis van haar analyse van verschillende crises die zich voltrokken in de afgelopen 10 jaren volgende aanbevelingen voor crisiscommunicatie bij nationale noodsituaties:

- Communiceer altijd en communiceer snel: vertraging voedt paniek en speculatie.
- Communiceer centraal en eenduidig: vermijd tegenstrijdige boodschappen of meerstemmigheid.
- Wees transparant en eerlijk: zelfs beperkte informatie moet correct en integer zijn.
- Pas communicatie aan aan het publiek: hou rekening met taaldiversiteit, laaggeletterdheid en digitale kloof.



- Formuleer een duidelijke call-to-action: expliciteer wat van burgers wordt verwacht.
- Betrek de media actief: beschouw journalisten als partners, niet als passieve doorgevers.
- Gebruik sociale media strategisch: ze zijn cruciaal voor snelheid en bereik.
- Monitor voortdurend het publieke sentiment online: speel in op heersende bezorgdheden en desinformatie.
- Bereid communicatie vooraf voor: zorg dat de burger de stijl en kanalen van overheidscommunicatie al kent vóór een crisis uitbreekt.

Interne communicatie veiligheidsdiensten

Tot slot vermelden we voor de volledigheid ook dat een performante communicatie ook tussen veiligheidsdiensten belangrijk is. Zeker gezien het groeiend aantal hybride dreigingen en cyberdreigingen die deze communicatie mogelijks kunnen verstoren.

Het verdient ook aandacht dat we wat betreft communicatie tussen veiligheidsdiensten vaak aangewezen zijn op systemen van partnerlanden en/of landen waartegenover België een neutrale positie aanhoudt. Zo gebruiken veiligheidsdiensten en overheid vaak netwerk-, beveiliging- en communicatieinfrastructuur van het Amerikaanse bedrijf Cisco. Cisco is wereldwijd marktleider in netwerkoplossingen en biedt technologieën aan die essentieel zijn voor de digitale werking van overheden. België is dus heel afhankelijk van het doen en laten van dit bedrijf.

Voorts valt ook op te merken dat men in ons land geen enkele communicatie kan in sturen, de wijde wereld in of naar elkaar, zonder dat er Chinese technologie en/of protocollen mee gemoeid zijn.

De lijst van landen waar België in deze afhankelijk van is, is groot.

Hoewel deze afhankelijkheid in zekere mate onontkoombaar is, is het aangewezen na te denken over hoe België een zekere mate van autonomie kan aanhouden.

Ook dient na te worden gedacht over hoe het land met haar burgers zal communiceren wanneer de gebruikelijke systemen het laten afweten. Momenteel is er geen informatie op basis waarvan kan worden geconcludeerd dat we voorbereid zijn in dat geval.

4. Wat er momenteel al gebeurt ter bevordering van de performantie van ons crisisbestieringsapparaat.

Een belangrijke stap in de versterking van het Belgische crisisbeheer werd gezet met een eerste goedkeuring van het ontwerp *Wetboek Noodplanning en Crisisbeheer* door de ministerraad op 29 maart 2024. Dit wetboek, dat voortkomt uit de aanbevelingen van de parlementaire onderzoekscommissie naar aanleiding van de aanslagen van 22 maart 2016, beoogt een geharmoniseerd wettelijk kader voor noodplanning en crisisbeheer op Belgisch grondgebied.

Het project werd initieel opgestart in 2019, maar kende een onderbreking tijdens de COVID-19-pandemie. Het nieuwe wetboek omvat een voorontwerp van wet, aangevuld met twee ontwerpen van koninklijk besluit die de bestaande KB's uit 2003 en 2019 zullen vervangen. Op lokaal, nationaal en sectoraal niveau worden daarin duidelijke principes en



structuren vastgelegd. De teksten pogen de rollen van bestuurlijke overheden en sectorale actoren in crisissituaties te verduidelijken, de eenheid van commando tijdens noodsituaties te versterken, en leggen een juridische basis vast voor samenwerking met gefedereerde entiteiten. Belangrijk is ook de aandacht voor de nazorgfase, waarin het wetboek expliciet inzet op een betere overgang van acute crisisrespons naar herstel. Voor het eerst wordt bovendien de verwerking van persoonsgegevens en contactgegevens van getroffen burgers en crisismedewerkers wettelijk verankerd, een cruciale stap in een tijdperk van digitale informatiestromen.

De volgende fase bestaat uit adviesverlening door de Gegevensbeschermingsautoriteit en de Raad van State, waarna parlementaire bespreking volgt. Indien goedgekeurd, vormt het wetboek niet het eindpunt, maar een fundament voor verdere regelgeving, bijvoorbeeld rond sectorale betrokkenheid en samenwerkingsprotocollen met de deelstaten.

Dat de wet er waarschijnlijk komt, is een goede zaak. Crisisbestiering verdient aandacht in dit land. Toch rijst de vraag in hoeverre het huidige systeem op lange termijn daadwerkelijk significant performanter zal worden wanneer te veel gedacht wordt binnen de huidige gang van zaken. De verdere professionalisering van de Belgische crisisstructuren zou mogelijk gebaat zijn bij een bredere herziening van het bestuurlijke landschap. Bovendien lijkt het voorontwerp van wet de versnippering aan overlegstructuren voorlopig nog onvoldoende te adresseren. Er is dan ook nog geen sprake van een werkelijk gestroomlijnd en slagkrachtig crisisbeheersysteem. Tenslotte verdient het aanbeveling om structureel werk te maken van een mature en systematische evaluatiecultuur binnen het Belgische crisisbeheer.

Dit is geen detail, maar een fundamenteel tekort dat in vrijwel alle evaluaties van eerdere crisissen terugkomt. Ondanks de vele ad-hocrapporten en post-crisisanalyses blijft er een opvallend gebrek aan consequente opvolging, transparantie en gedeelde leerprocessen. Zonder structurele evaluatie leren we te weinig uit eerdere crisissen – en dreigen dezelfde fouten zich te herhalen bij een volgende noodsituatie.

Internationale voorbeelden tonen aan dat dit anders kan. In Nederland speelt de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) een belangrijke rol als onafhankelijk instituut dat grondige analyses maakt van onder meer rampen, gezondheids crisissen en infrastructuurele incidenten. Een gelijkaardige structuur – of minstens een sterk verankerd evaluatiemechanisme binnen het Belgische model – zou onze beleidsvorming niet alleen versterken, maar ook bijdragen aan meer vertrouwen, accountability en veerkracht in tijden van crisis.



Hoe zit het in andere landen?

1. Nederland

Nederland beschikt over een geïntegreerd crisisbeheersingssysteem waarin de verantwoordelijkheden op lokaal en nationaal niveau duidelijk zijn vastgelegd. Het land is onderverdeeld in 25 veiligheidsregio's, waarin gemeenten samenwerken op het vlak van rampenbestrijding en voorbereiding. Bij een incident ligt de eerste verantwoordelijkheid bij de burgemeester van de getroffen gemeente. Wanneer opschaling nodig is, gebeurt dat via het GRIP-systeem naar regionaal niveau onder leiding van de voorzitter van de veiligheidsregio – meestal de burgemeester van de grootste gemeente in de regio. De veiligheidsregio beschikt over een eigen crisiscentrum en multidisciplinair coördinatieteam. Indien nodig wordt een regionaal beleidsteam gevormd, waarin ook andere burgemeesters en vertegenwoordigers van waterschappen participeren. Op nationaal niveau is de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) de coördinerende bewindspersoon voor crisisbeheersing. In uitzonderlijke gevallen, zoals bij zeer grote crisissen, neemt de minister-president deze rol op zich. Merk op dat België veel minder de gewoonte heeft de Eerste Minister naar voren te schuiven. In ons land is de premier eerder een *primus inter pares* – de eerste onder zijns gelijken.

De Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb), onder voorzitterschap van deze minister, vormt het hoogste politieke beslisorgaan tijdens nationale crisissen. Hierin zetelen de meest betrokken ministers, die besluiten nemen bij meerderheid, met

het oog op een integrale aanpak van dreigingen voor de nationale veiligheid. Merk op hoe in België de Nationale Veiligheidsraad beslist in consensus.

Ondersteuning aan de MCCb wordt geboden door de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb), die bestaat uit directeurs-generaal van de betrokken departementen en wordt voorgezeten door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). De ICCb bereidt de besluitvorming voor en kan indien nodig zelf al operationele beslissingen nemen in de voorbereidende fase van een crisis.

De operationele coördinatie en informatievoorziening zijn in handen van het Nationaal Crisiscentrum (NCC) in Den Haag, dat ressorteert onder de NCTV. Dit centrum is 24/7 bemand en fungeert als interdepartementaal informatieknooppunt. Het verzamelt informatie, stelt situatiebeelden op en verspreidt die naar alle betrokken actoren. Een interdepartementaal informatieteam onder technisch voorzitterschap van het NCC bundelt alle informatiebronnen om tot een gedeeld situatiebeeld te komen. Voor de afstemming van operationele inzet bestaat het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC), waarin vertegenwoordigers van alle hulpdiensten (zoals politie, brandweer, GHOR, Defensie) zetelen. Het LOCC zorgt ervoor dat middelen nationaal worden afgestemd en schaarse capaciteit efficiënt wordt verdeeld.

Wat de interbestuurlijke samenwerking betreft, werken het Rijk en de decentrale overheden nauw samen. De veiligheidsregio's zijn wettelijk verplicht tot paraatheid op basis van de Wet veiligheidsregio's, en onderhouden tevens grensoverschrijdende contacten met buurlanden.



Bij crisissen die meerdere regio's of internationale aspecten betreffen, faciliteert de NCTV de coördinatie tussen bestuursniveaus. Deze gestructureerde aanpak heeft zijn meerwaarde bewezen, hoewel evaluaties zoals na de COVID-19-crisis wijzen op de nood aan verdere verduidelijking van de rol van burgemeesters en voorzitters van veiligheidsregio's in nationale crisisteam.

Op het vlak van crisiscommunicatie neemt Nederland een voortrekkersrol. Het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC) bestaat uit communicatie-experts en functioneert bij crisissen als centraal knooppunt voor pers- en publiekscommunicatie van de Rijksoverheid. Het NKC adviseert zowel de ICCb als de MCCb

over communicatiestrategieën en de verwachte impact van maatregelen op de publieke opinie. Communicatie wordt zo van bij het begin mee geïntegreerd in het besluitvormingsproces. Publiekswaarschuwingen verlopen via NL-Alert, een cell broadcast-systeem dat sinds 2012 ingezet wordt om rechtstreeks berichten te sturen naar mobiele telefoons bij acute dreiging. Daarnaast worden sociale media, de Publieke Omroep en websites zoals crisis.nl actief ingezet voor informatieverbreiding. De combinatie van sterke centrale regie, lokale uitvoeringskracht en professionele communicatie maakt het Nederlandse crisismodel tot een vaak geciteerd voorbeeld binnen Europa.

Lessons learned

- Het betrekken van een gespecialiseerd crisiscommunicatieteam vanaf het begin lijkt bij te dragen aan consistente en efficiënte communicatie.
- Duidelijke rolafbakening van premier en lokale gezagsdragers biedt helderheid bij escalatie en besluitvorming.
- Structurele, wettelijk verankerde grensoverschrijdende samenwerking kan de respons versterken bij regionale rampen.
- Integratie van communicatie in het besluitvormingsproces verhoogt de effectiviteit van maatregelen.



2. Duitsland

Duitsland hanteert een sterk gedecentraliseerd systeem van crisisbeheer, in lijn met de federale staatsstructuur. Volgens de grondwet dragen de 16 deelstaten (Länder) de primaire verantwoordelijkheid voor rampenbestrijding en crisisbeheer in vreedstijd. Elke deelstaat beschikt over eigen rampenwetgeving en noodplannen.

Binnen deze deelstaten zijn districten (Landkreise) en steden verantwoordelijk voor de lokale uitvoering. Dit betekent dat bij incidenten zoals overstromingen of industriële ongevallen, de deelstaat en haar lokale autoriteiten het initiatief nemen in de coördinatie.

De federale overheid vervult een ondersteunende en coördinerende rol, vooral bij crisissen van nationale aard, zoals pandemieën, terreuraanslagen of grootschalige cyberaanvallen. Het Bondsministerie van Binnenlandse Zaken (BMI) is verantwoordelijk voor de interministeriële coördinatie en afstemming tussen federale en deelstatelijke niveaus.

Het nationale crisiscentrum, het Gemeinsames Melde- und Lagezentrum, bevindt zich in Bonn en wordt beheerd door het Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK). Het GMLZ is 24/7 operationeel en verzamelt meldingen uit heel Duitsland om een actueel en integraal situatiebeeld op te bouwen.

Het BBK ondersteunt de deelstaten met onder meer risicoanalyses, scenarioplanning, nationale oefeningen (zoals de LÜKEX-reeks), en het beheer van waarschuwingssystemen.

Onder het BBK valt ook het waarschuwingssysteem MoWaS, dat via sirenes, radio, televisie en de mobiele app NINA noodberichten verspreidt. Dit systeem is vergelijkbaar met BE-Alert, maar bestrijkt het volledige grondgebied van de Bondsrepubliek.

Een bijzonder kenmerk van het Duitse crisisbeheer is de centrale rol van vrijwilligers. De brandweer en veel medische hulpdiensten (zoals het Rode Kruis en het Technisches Hilfswerk, THW) zijn grotendeels vrijwillig georganiseerd. Meer dan 1,8 miljoen vrijwilligers vormen de ruggengraat van het systeem. De federale overheid ondersteunt hen met opleidingen, materiaal en speciale uitrusting, waaronder mobiele communicatie-units en noodvoorzieningen. Dit kan een interessant voorbeeld zijn voor bijvoorbeeld de inzet van reservisten of deelnemers aan de door de regering De Wever aangekondigde gemeenschapsdienst.

Het THW is een unieke federale technische hulpdienst, grotendeels gedragen door vrijwilligers, die wordt ingezet voor gespecialiseerde taken zoals puinruimen, het bouwen van noodbruggen en waterzuivering. Deelstaten kunnen een beroep doen op het THW wanneer hun eigen middelen tekortschieten.

Om versnippering tegen te gaan, bestaat er structureel overleg tussen de verschillende bestuursniveaus. De 'Ständige Konferenz der Innenminister der Länder' (IMK) verenigt de ministers van Binnenlandse Zaken van de deelstaten en het federale niveau om samen het binnenlands veiligheids- en crisisbeleid vorm te geven. Tijdens



de COVID-19-crisis vond de coördinatie plaats via overleg tussen de Bondskanselier en de minister-presidenten van de deelstaten. Gezamenlijke maatregelen, zoals lockdowns, werden daar in consensus genomen.

Dit politieke overleg is essentieel, maar consensusvorming kan besluitvorming vertragen. Na eerdere tekortkomingen, zoals tijdens de overstromingen van 2021, heeft Duitsland zijn crisiscommunicatie versterkt. Naast traditionele kanalen zoals sirènes en radio, is sinds 2023 een nationaal Cell Broadcast-systeem in gebruik genomen voor rechtstreekse noodmeldingen op mobiele telefoons.

Elk jaar organiseert Duitsland een 'Warntag' om het waarschuwingssysteem te testen en de paraatheid te verhogen. De crisiscommunicatie gebeurt doorgaans op deelstaatsniveau – de minister-

president of minister van Binnenlandse Zaken van de deelstaat communiceert bij regionale rampen. Bij nationale dreigingen kan de federale regering de communicatie overnemen, zoals uitzonderlijk gebeurde bij het aanslagalarm in München in 2016. Tot slot hecht Duitsland veel belang aan civil-military samenwerking. In noodgevallen kan de Bundeswehr, via zogenaamde 'Amtshilfe', civiele autoriteiten bijstaan. Op federaal niveau bestaat er een gezamenlijk territoriaal operatief centrum waarin civiele en militaire diensten informatie delen en acties coördineren.

Deze structuur geeft Duitsland veel capaciteit en flexibiliteit in crisisbeheersing, al blijft snelle centrale coördinatie een uitdaging binnen het complexe federale bevoegdheidslandschap. Qua capaciteitsverhoging is Duitsland dus een interessant voorbeeld.

Lessons learned

- Interfederaal overleg tussen binnenlandse ministers bevordert de coherentie in crisisbeleid.
- Vrijwilligers en reservisten vormen een waardevolle aanvullende capaciteit bij grootschalige noodsituaties.
- Vaste overlegstructuren tussen civiele en militaire actoren vergroten de slagkracht en flexibiliteit.
- Een jaarlijkse testdag voor waarschuwingssystemen draagt bij aan paraatheid en bewustwording.
- Een mechanisme waarbij federale steun snel ingeschakeld wordt op verzoek van deelstaten zorgt voor responskracht zonder centralisatie



3. Zweden

Zweden hanteert een crisisbeheersingsmodel dat sterk leunt op decentralisatie, gecombineerd met een centrale strategische regie. Het kernprincipe is het verantwoordelijkheidsbeginsel- het Ansvarsprincipen. De instantie die in normale omstandigheden bevoegd is, blijft dat ook tijdens een crisis. Zo blijft bij een volksgezondheids crisis het gezondheidsagentschap verantwoordelijk voor de uitvoering, en bij een brand de lokale gemeente.

De centrale coördinatie tijdens crisissen wordt geleid door de Eerste Minister en zijn diensten (Regeringskansliet). De staatssecretaris van de Eerste Minister speelt hierbij een sleutelrol: hij of zij beoordeelt of een crisis gecoördineerd moet worden aangepakt en roept daartoe de Strategische Coördinatiegroep bijeen. Deze groep bestaat uit staatssecretarissen van betrokken ministeries en komt samen bij crisissen die meerdere beleidsdomeinen raken.

De Eerste Minister beschikt daarnaast over een speciaal aangestelde Directeur-Generaal Crisisbeheersing met een secretariaat dat 24/7 operationeel is. Dit Crisis Management Coordination Secretariat monitort zowel nationale als internationale dreigingen, waarschuwt tijdig bij opkomende crisissen en stelt geïntegreerde situatiebeelden op. Tijdens een crisis zorgt het secretariaat ervoor dat de regering over een actueel totaalbeeld beschikt, maatregelen opvolgt en achteraf evalueert.

Sinds 2008 bestaat ook de Krisledningrådet (Crisis Management Council), een overlegorgaan dat twee

keer per jaar samenkomt en bij zware crisissen vaker bijeen kan worden geroepen. Deze raad brengt de hoofden van sleuteldiensten samen, zoals politie, defensie, volksgezondheid en meteorologie. Hoewel de raad geen beslissingsmacht heeft, bevordert hij afstemming, gedeelde informatie en een gemeenschappelijke aanpak. De rol ervan is vergelijkbaar met de Belgische evaluatiecel, maar dan op agentschapsniveau.

De uitvoerende crisisrespons ligt hoofdzakelijk bij de lokale en regionale overheden en gespecialiseerde agentschappen. Zweden telt 21 provincies (län) en 290 gemeenten. Elke provincie heeft een gouverneur (Landshövding) die de coördinatie kan opnemen bij regionale crisissen. Gemeenten beschikken over lokale crisisorganisaties.

De nationale Civil Contingencies Agency (MSB – Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) ondersteunt deze structuur. Met ongeveer 1200 medewerkers coördineert MSB overheidsbreed de paraatheid, preventie en respons. MSB ontwikkelt scenario's (zoals voor pandemieën of stroomuitval), adviseert gemeenten bij risicoanalyses, organiseert nationale oefeningen en coördineert ook campagnes voor burgerbewustzijn. Een bekend voorbeeld is de brochure "If Crisis or War Comes", die in 2018 naar alle huishoudens werd gestuurd om de bevolking te sensibiliseren rond zelfredzaamheid. Merk op hoe de Zweedse overheid erg inzet op proactieve communicatie. In België is dit soort communicatie nog niet ingeburgerd. Zweden is daaromtrent een goed voorbeeld.

Het land onderscheidt zich op het vlak van transparante en toegankelijke crisiscommunicatie.



De officiële website Krisinformation.se bundelt informatie van alle betrokken autoriteiten op één centrale plek. Burgers hoeven niet te weten welke instantie bevoegd is; ze vinden er geverifieerde en actuele info over de crisis, maatregelen en aanbevelingen. MSB beheert deze site en coördineert de inhoud met de relevante overheidsinstanties.

Daarnaast bestaat er een nationaal informatienummer, 113 13, waar burgers terecht kunnen met vragen of meldingen, zodat de noodlijnen ontlast worden. Zweden stelt het vertrouwen van burgers centraal en hanteert als

uitgangspunt dat overheidsinformatie altijd feitelijk, begrijpelijk en tijdig moet zijn.

Tijdens de COVID-19-pandemie viel Zweden internationaal op met een communicatiemodel gebaseerd op transparantie en consistentie. Dagelijkse persconferenties van gezondheidsautoriteiten, ruimte voor vragen en een stabiele boodschap droegen bij aan een hoge naleving van maatregelen, ondanks het grotendeels vrijwillige karakter ervan. Deze aanpak is het resultaat van jarenlange investeringen in crisiscommunicatie.

Lessons learned

- Strategische regie vanuit het kabinet van de premier kan helpen bij beleidsmatige coördinatie tijdens complexe crisissen.
- Het verantwoordelijkheidsprincipe waarborgt continuïteit en duidelijkheid in bevoegdheden tijdens crisissen.
- Proactieve en begrijpelijke communicatie draagt bij aan het vertrouwen van burgers en zelfredzaamheid.
- Eén centrale en toegankelijke overheidswebsite bevordert transparantie en vermindert verwarring.
- Lokale overheden profiteren van scenario-ondersteuning en expertise via een gespecialiseerde nationale instantie.



4. Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk (VK) beschikt over een sterk gecentraliseerd crisismechanisme dat bekend staat onder de naam COBR (Cabinet Office Briefing Room), vaak foutief “COBRA” genoemd. COBR verwijst naar de fysieke vergaderzaal in het regeringscomplex, maar vooral naar het strategisch crissoverleg dat daar plaatsvindt tijdens nationale noodsituaties of ernstige verstoringen.

COBR-meetings worden voorgezeten door de premier of een bevoegde minister, afhankelijk van de aard van de crisis (bijvoorbeeld de Minister van Binnenlandse Zaken bij terreur, of de Minister voor Energie bij een stroomuitval). Het doel van COBR is snelle, gecoördineerde besluitvorming met alle betrokken ministeries en diensten aan tafel.

Hoewel COBR de strategische lijnen uitzet, blijft de uitvoering van de crisisrespons in het VK voornamelijk lokaal georganiseerd. Dit is wettelijk verankerd in de Civil Contingencies Act 2004, die stelt dat crisissen in eerste instantie worden beheerd door lokale overheden en hulpdiensten.

Het VK hanteert het principe van “local response, central support”. Lokale autoriteiten, samen met zogeheten Category 1 responders (zoals politie, brandweer, ambulancediensten, lokale overheden), moeten risicoanalyses uitvoeren, noodplannen opstellen en samenwerken in Local Resilience Forums (LRFs). In Engeland en Wales bestaan er 38 LRFs (meestal per politie-regio), met aparte structuren in Schotland en Noord-Ierland.

Bij incidenten coördineert een Strategic Coordinating Group (SCG) ter plaatse de lokale respons – vergelijkbaar met een gemeentelijke of provinciale crisiscel in België. De nationale overheid grijpt slechts in wanneer nodig, bijvoorbeeld via COBR-besluiten die nationale middelen vrijmaken (zoals inzet van het leger of noodwetten).

De Cabinet Office – het kantoor van de premier – huisvest het Civil Contingencies Secretariat (CCS), een gespecialiseerd team dat fulltime werkt aan nationale risicobeoordeling, paraatheid en ondersteuning van crisisteams. CCS onderhoudt het National Risk Register, ontwikkelt scenario-oefeningen en beheert het centrale informatieplatform voor crisisbeheer.

In 2021 werd het UK Situation Centre opgericht, een datagedreven hub binnen de Cabinet Office die real-time gegevens uit verschillende bronnen samenbrengt. Deze innovatie kwam er na lessen uit de COVID-19-crisis, waarin bleek dat informatie-uitwisseling versnipperd verliep.

In tegenstelling tot sommige landen waar een crisiscomité permanent is, is COBR een flexibel mechanisme. De samenstelling wisselt per crisis, en het overleg komt zo vaak bijeen als nodig – soms dagelijks. De besluiten worden nadien verspreid als COBR Minutes naar alle betrokken instanties, wat zorgt voor transparantie en duidelijke taakverdeling. Op die manier is er een watervalsysteem van aansturing: het hoogste niveau beslist, de beslissingen worden verspreid, waarna andere diensten de gepaste opvolgbeslissingen nemen.



COBR bewees zijn nut tijdens onder andere de terreuraanslagen in Londen (2005), de Novichok-vergiftiging (2018) en de coronapandemie, telkens door snelle afstemming tussen politie, inlichtingendiensten, gezondheidsautoriteiten en lokale besturen te faciliteren.

Ook het VK beschikt over een goed uitgebouwde communicatiestructuur. De Government Communication Service (GCS) werkt samen met CCS en activeert bij crisissen een gespecialiseerd Crisis Communications Team. Deze cel stelt kernboodschappen, Q&A's, socialmediaplannen en woordvoeringslijnen op. De hoofdwoordvoerder is vaak een minister of een erkend expert (zoals de Chief

Medical Officer tijdens COVID-19). Merk op hoe de Britten een hoofdwoordvoerder aanstellen – een gezicht voor de crisisbestiering dus. Wie het woord voert, wordt bepaald en alle communicatie gebeurt door hem/haar.

Sinds 2023 gebruikt het VK een nationaal Emergency Alerts-systeem (cell broadcast) om burgers te waarschuwen via hun mobiele telefoon bij acute bedreigingen. Daarnaast blijven traditionele media een rol spelen: via afspraken met de BBC en andere zenders kunnen noodboodschappen breed worden verspreid. In Groot Britannië wordt de openbare omroep ook erg betrokken bij de crisiscommunicatie door de overheid.

Lessons learned

- Een flexibel en ad hoc samengesteld crisisteam zoals COBR laat toe om snel en op maat te reageren.
- Eén aangewezen hoofdwoordvoerder per crisis kan de duidelijkheid en geloofwaardigheid van communicatie versterken.
- De nadruk op lokale aanpak met centrale ondersteuning biedt autonomie zonder verlies van coördinatie.
- Structurele samenwerking met de openbare omroep kan het bereik en de betrouwbaarheid van crisiscommunicatie vergroten.



AANBEVELINGEN VOOR BELGIË

Uit de analyse van verschillende internationale crisisbeheersingsmodellen en analyse van het huidige Belgische crisismanagementbestel komen er duidelijke aandachtspunten naar voren waarop België zijn aanpak bij nationale veiligheidscrisisen kan versterken. Onderstaande aanbevelingen zijn thematisch geordend en geïnspireerd door buitenlandse best practices, telkens met oog voor de Belgische context.

Algemeen dient te worden aangestipt dat het natuurlijk ook erg belangrijk is te leren uit het verleden. De verschillende drama's die ons land kende de afgelopen jaren (aanslagen in Brussel, overstromingen in Wallonië, COVID...) werden elks door de parlementaire autoriteiten grondig doorgelicht. Belangrijk is natuurlijk dat er achteraf werk wordt gemaakt van wat in deze rapporten wordt aangeraakt.

De kwaliteit van crisisbesturing hangt voorts ook nauw samen met de kwaliteit van regulier beleid en goed bestuur. Een doeltreffend crisissysteem is immers geen losstaande structuur die enkel in noodsituaties tot leven komt, maar een intensivering van wat in normale tijden al degelijk georganiseerd is. Heldere bevoegdheidsverdeling, betrouwbare informatiehuishouding, professionele administratie en interbestuurlijke samenwerking vormen in vreedstijd de basis waarop in crisistijd kan worden voortgebouwd. Bovendien vergt effectieve crisisaanpak publieke geloofwaardigheid, en die wordt opgebouwd in tijden van stabiliteit – door transparant beleid, begrijpelijke besluitvorming en responsieve dienstverlening. In die zin is crisisbeheer de stresstest van het dagelijks bestuur: het toont of structuren performant, beleid coherent en relaties veerkrachtig genoeg zijn om ook onder druk te functioneren.

De specifieke aanbevelingen betreffende crisisbestiering voor België situeren zich op 5 vlakken:

- Verbetering van de (federale-regionale) samenwerking
- Besluitvorming in acute fasen
- Proactieve communicatie
- Gebruik van technologie en data
- Maatschappelijke veerkracht en voorbereiding



1. Verbetering van federale-regionale samenwerking

- Structureer de interfederale samenwerking zodat overleg niet langer ad hoc moet worden georganiseerd.
- Betrek de gewesten structureel via uniforme noodplanningsnormen en gezamenlijke risicoanalyses.
- Stimuleer grensoverschrijdende samenwerking via structurele oefenmomenten met buurlanden.
- Evaluer of het logisch is dat het crisiscentrum exclusief onder Binnenlandse Zaken valt, gezien crisissen vaak andere bevoegdheden raken.

2. Besluitvorming in acute fasen

- Bepaal duidelijke drempels en triggers voor opschaling naar het federale niveau.
- Voorzie een multidisciplinair en permanent expertenteam dat strategisch advies levert in crisistijd.
- Vermijd wildgroei aan overlegstructuren en verduidelijk de rol van het Crisiscentrum versus andere organen.
- Organiseer crisisoefeningen op politiek en strategisch niveau, inclusief ministers en gouverneurs.
- Betrek parlementen bij de crisisstructuur als democratische controlemacht.

3. Proactieve communicatie

- Leg communicatieregie eenduidig bij het NCCN en voorzie een centrale woordvoerder per crisis.
- Werk protocollen uit voor communicatie bij gerechtelijke crisissen en hybride dreigingen.
- Verbeter BE-Alert en ontwikkel bijkomende communicatiekanalen op maat van scenario's.
- Zorg dat communicatie begrijpelijk en toegankelijk is voor diverse doelgroepen.
- Investeer in communicatieopleidingen en betrek media en journalisten vooraf.



4. Gebruik van technologie en data

- Zorg voor redundantie en alternatieven in communicatie bij uitval van digitale systemen.
- Beoordeel de afhankelijkheid van buitenlandse technologieën en versterk digitale autonomie.

5. Maatschappelijke veerkracht en voorbereiding

- Organiseer jaarlijks grootschalige crisisoefeningen, ook met private en buitenlandse partners.
- Sensibiliseer burgers via proactieve zelfredzaamheidscampagnes.
- Ontwikkel een wettelijk kader voor burgerhulpreservisten met opleiding en ondersteuning.
- Werk met kritieke infrastructuurspelers aan herstel- en continuïteitsplanning.
- Zet structureel in op evaluatie en leerprocessen na crisissen via een onafhankelijk evaluatiemechanisme.



Politie



SLOTBESCHOUWINGEN

De vraag “hoe voorbereid is België?” op ernstige nationale crisissen, laat zich niet eenvoudig beantwoorden. Enerzijds toont het land een solide basis in de vorm van zijn gefaseerde crisisstructuur, een permanent operationeel crisiscentrum, en de gegroeide aandacht voor crisisbestiering. Anderzijds wordt het systeem in de praktijk gekenmerkt door overlapping, versnippering en ad-hoccoördinatie, vooral op het federale niveau. Ook het gebrek aan samenwerking met de deelstaten is een pijnpunt.

De internationale vergelijking toont aan dat België op bepaalde vlakken – zoals crisisoefeningen op strategisch niveau, uniforme crisiscommunicatie en interbestuurlijke coördinatie – nog terrein te winnen heeft. Vooral de verwevenheid van bevoegdheden en het gebrek aan een heldere commandostructuur leiden bij complexe crisissen vaak tot vertragingen en onduidelijkheid. De recent voorgestelde hervormingen zoals het Wetboek Noodplanning en Crisisbeheer zijn dan ook een stap in de juiste richting, maar geen eindpunt.

Een performant crisisbesturingssysteem vereist bovenal duidelijke bevoegdheden, structurele samenwerking met de deelstaten, een lean and mean besluitvormingskern en een sterk verankerde risicocultuur. Alleen dan kan België op duurzame wijze zijn paraatheid en veerkracht versterken, en zijn plaats in een woelig internationaal krachtenveld veiligstellen.



Bibliografie

- Boeke, S. (2018). National cyber crisis management: Different European approaches. *Governance*, 31(3), 449-464.
- Bruggeman, W. (2018). De parlementaire onderzoekscommissie (POC) kanaliseerde als evaluator de reacties en acties na de aanslagen van 22 maart 2016. *Cahiers Politiestudies 48: Evaluatie van de politie*, 133-159.
- Christensen, T., Andreas Danielsen, O. L. E., Lægreid, P., & H. RYKKJA, L. I. S. E. (2016). Comparing coordination structures for crisis management in six countries. *Public Administration*, 94(2), 316-332.
- Folgerts, O. A. (2011). Grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing-Effectief samenwerken over grenzen (Master's thesis).
- Helsloot, I., & Schmidt, A. (2012). Europese crisisbeheersing in ontwikkeling.
- Mazijn, B. (2020). Het huis staat in brand, bel het crisiscentrum! Er moet dringend een Nationaal Crisiscentrum voor Klimaat opgericht worden. *MO*-Mondiaal nieuws*, (04/02/2020).
- Mitroff, I. I., Shrivastava, P., & Udwadia, F. E. (1987). Effective crisis management. *Academy of management Perspectives*, 1(4), 283-292.
- Pattyn, V., Matthys, J., & Hecke, S. V. (2021). High-stakes crisis management in the Low Countries: Comparing government responses to COVID-19. *International Review of Administrative Sciences*, 87(3), 593-611.
- Schmidt, A., Prins, R., & Devroe, E. (2015). Integraal veiligheidsbeleid in België en Nederland. Zicht op first responders: Handboek bij het beheer van evenementen en noodsituaties in Nederland en België, 12, 35.
- Scholten, H. J., & van der Vlist, M. (2011). De inrichting van crisisbeheersing, de relatie tussen besluitvorming en informatievoorziening. *Research Memorandum*, 11.
- t Hart, P., Heyse, L., & Boin, A. (2001). New Trends in Crisis Management Practice and Crisis Management Research: Setting the Agenda. *Journal of Contingencies & Crisis Management*, 9(4).
- Tops, P. W., van Duin, M., Kop, N., Adang, O., & Wijkhuijs, L. J. J. (2012). Lessen in crisisbeheersing. Dilemma's uit het schietdrama in Alphen aan den Rijn. Boom Lemma uitgevers.
- Unlu, A., Kapucu, N., & Sahin, B. (2010). Disaster and crisis management in Turkey: a need for a unified crisis management system. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 19(2), 155-174.
- Veiligheid, I. (2012). De bestuurlijke aansturing van de crisisbeheersing.
- Verhage, A., & Pashley, V. (2017). De impact van de aanslagen van 22 maart 2016 op de vervagende grenzen van politie en leger.
- Vols, M. (2020). Noodplanning in België, Nederland en het Verenigd Koninkrijk: een vergelijkende case study.
- von Brainich Felth, E. B., Groenleer, M. L. P., & Kuipers, S. L. (2009). Civiele Crisisbeheersing op Europees niveau. In *Crisis. Studies over crisis en crisisbeheersing* (pp. 577-602). Kluwer.
- Vraagstukken, A. I. (2004). Nederland en crisisbeheersing. Drie actuele aspecten.

Over Itinera

Als onafhankelijke denk -en doetank werkt Itinera sinds 2006 aan oplossingen en aanbevelingen voor de maatschappelijke en economische uitdagingen van onze tijd. Itinera voedt en voert op basis van scherpe analyses en aanbevelingen het publieke debat. Ze inspireert en stimuleert beleidsmakers, ondernemers en burgers om obstakels die goede ideeën tegenhouden, te overbruggen. Ze legt daarbij de focus op 3 pijlers: een veerkrachtige samenleving, goed bestuur en welvaart door ondernemerschap. Samen met maatschappelijke stakeholders kijkt Itinera kritisch maar oplossingsgericht naar het beleid. Op die manier willen we duurzame welvaart, een veerkrachtige samenleving en positieve impact creëren.



Julien De Wit,
Fellow
julien.dewit@itinera.team



ITINERA
unchaining ways of progress