

Whole of society

De herkomst en betekenis van het begrip



Nederlandse Academie voor
Crisisbeheersing en Brandweezorg
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
Kemperbergerweg 783, Arnhem
www.nipv.nl
info@nipv.nl
026 355 24 00

Colofon

© Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV), 2026

Titel	Whole of society. De herkomst en betekenis van het begrip
Auteur	V. Wijkhuijs
Datum	1 juli 2026
Foto cover	Shutterstock

Wij hechten veel belang aan kennisdeling. Delen uit deze publicatie mogen dan ook worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding.

Het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid is bij wet vastgelegd onder de naam Instituut Fysieke Veiligheid.

Inhoud

	Inleiding	4
1	Herkomst van het begrip ‘whole of society’	6
1.1	Inleiding	6
1.2	Pandemieën en epidemieën	6
1.3	Bedreigingen van de veiligheid	8
1.4	Tot slot	9
2	De betekenis van het begrip whole of society	10
2.1	Inleiding	10
2.2	Overheden	10
2.3	Bedrijven	11
2.4	Maatschappelijk middenveld	12
2.5	Tot slot	14
3	Samenvattende conclusie	15
3.1	Herkomst en betekenis van het begrip whole of society	15
3.2	Tot slot	16
	Literatuur	17

Inleiding

Aanleiding van het onderzoek

Het lectoraat Crisisbeheersing van het NIPV doet de komende jaren specifiek onderzoek naar de wijze waarop overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers zouden kunnen bijdragen aan de weerbaarheid van onze samenleving. De reden daartoe is, dat onze huidige samenleving kwetsbaar is geworden voor crises. Het meest duidelijke voorbeeld daarvan is misschien wel de Russische dreiging die uitgaat van de oorlog in Oekraïne voor de stabiliteit in Europa. Maar ook cyberdreigingen, extreme weersomstandigheden en een verstoring van de drinkwatervoorziening zijn reële voorbeelden. De aanpak van deze crisissituaties vraagt om een maatschappij-brede benadering, zowel bij de preparatie, de respons als het herstel.

In de Engelstalige literatuur wordt de maatschappij-brede benadering wel aangeduid met de term 'whole-of-society-approach'. Ook in Nederlandse beleidsdocumenten wordt deze term gebruikt. Onduidelijk is echter wat precies met de term 'whole of society' wordt bedoeld. In dit onderzoek wordt hierop ingegaan.

Doel- en vraagstelling van het onderzoek

Omdat de weerbaarheid van onze samenleving voor onder andere het lectoraat Crisisbeheersing van het NIPV een relevant onderzoeksthema is, is het op zijn minst relevant te weten wat met de uitdrukking 'whole of society' wordt bedoeld. Inzicht in de betekenis van dit begrip kan voor verschillende onderzoeken naar de weerbaarheid van onze samenleving bruikbaar zijn.

Het doel van dit onderzoek is om na te gaan wat de oorsprong is van de uitdrukking 'whole of society' en welke betekenis hier, in de loop van de tijd, in de literatuur en met name in beleidsdocumenten aan is gegeven. De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

Wat is de herkomst van de term 'whole of society' en welke betekenis is in de loop van de tijd aan deze uitdrukking gegeven?

Door inzicht te bieden in de herkomst en betekenis van het begrip 'whole of society' kan een discussie worden gestart over wat er (nog) nodig is om de weerbaarheid van onze samenleving tegen ernstige dreigingen te vergroten.

Informatieverzameling

Voor dit onderzoek is aan de hand van de zoekterm 'whole of society' literatuur verzameld, en zijn als zodanig documenten van internationale organisaties en van de Nederlandse overheid geraadpleegd. Ook is gebruikgemaakt van een aantal wetenschappelijke artikelen, onderzoeksrapporten en nieuwsberichten, waarin achtergrondinformatie over de herkomst en betekenis van het begrip 'whole of society' werd gegeven.

Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 1 wordt eerst ingegaan op de herkomst van het begrip 'whole of society'. Vervolgens wordt in hoofdstuk 2 beschreven welke betekenissen in de loop van de jaren aan dit begrip zijn gegeven. Hoofdstuk 3 biedt een samenvattende conclusie.

1 Herkomst van het begrip whole of society

1.1 Inleiding

De uitdrukking 'whole of society' is verwant aan de uitdrukking 'whole of government', dat in de jaren negentig van de vorige eeuw in het Verenigd Koninkrijk werd geïntroduceerd om overheidsdepartementen beter te laten samenwerken bij complexe beleidsproblemen of zogenoemde 'wicked problems'. De uitdrukking werd gebezigd door de toenmalige Britse premier Tony Blair, die de verkokering van beleidsdepartementen probeerde tegen te gaan (Hood, 2005; Christensen & Lægheid, 2007). Nadien breidde het idee zich uit naar de whole-of-society-approach ofwel de maatschappij-brede benadering. Deze term komt sinds 2009 voor in rapporten van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO), de Verenigde Naties (VN) en de Europese Unie (EU). In dit hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan.

1.2 Pandemieën en epidemieën

In 2009 bracht de WHO een handleiding uit ten behoeve van de voorbereiding en respons op een pandemie. De handleiding had de titel '*Whole of society pandemic readiness*' en was zowel voor de publieke als de private sector bedoeld. In de handleiding wordt ingegaan op de zogenoemde whole-of-society-approach, die als volgt wordt toegelicht:

“Given that a pandemic of any severity will have consequences for the whole of society, it is essential that all organizations, both private and public, plan for the potential disruption that a pandemic will cause.” (WHO, 2009, p. 5).

“All sectors of society should be involved in pandemic preparedness and response. It will require a concerted and collaborative effort by different various government ministries, businesses and civil society to sustain essential infrastructure and mitigate impacts on the economy and the functioning of society.” (WHO, 2009, p. 7).

De WHO had deze handleiding nog maar net opgesteld, toen in 2009 een pandemie uitbrak. Het betrof de Nieuwe Influenza A (H1N1), of zogenoemde Mexicaanse griep, die eind 2009 ten einde kwam. Daarna volgde er in de jaren 2014 tot en met 2016 in een aantal West-Afrikaanse landen (Guinee, Liberia en Sierra Leone) een ebola-epidemie. De WHO kreeg nadien veel kritiek te verduren op de aanpak daarvan. De noodtoestand naar aanleiding van deze epidemie werd namelijk pas uitgeroepen, toen ebola zich al over verschillende landen had verspreid. De WHO had zich, naar later bleek, in haar besluitvorming laten leiden door de mogelijke economische consequenties voor de betrokken landen (NOS, 2019). Met name de internationale gemeenschap had van de WHO een grotere operationele rol verwacht (Wenham, 2017).

Mogelijk als reactie op deze kritiek bracht de WHO in 2017 een herziene handleiding uit, waarin de *'lessons learned from the influenza A (H1N1) 2009 pandemic and of other relevant developments'* waren meegenomen. In de bijlage van de herziene handleiding wordt uitgebreid ingegaan op de whole-of-society-approach (WHO, 2017, p. 55-59). Zo doet deze aanpak een beroep op drie actoren: overheden, bedrijven en het maatschappelijk middenveld. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen het internationale en nationale niveau en het lokale niveau.

“The global and national levels should provide leadership and strategic planning while the local level should prepare to take specific actions.” (WHO, 2017, p. 56).

De inspanningen zouden gepleegd moeten worden op in ieder geval negen essentiële terreinen: gezondheidszorg, defensie, openbare orde en veiligheid, financiën, transport, telecommunicatie, energie en de voedsel- en watervoorziening.

Toen vervolgens in 2020 de wereld werd getroffen door de COVID-19-pandemie, bracht de WHO een rapport uit met de titel *'Everyone's business: Whole of society action to manage health risks and reduce socioeconomic impacts of emergencies and disasters'*. In de inleiding van het rapport benadrukt de WHO dat de aanpak van de pandemie een gezamenlijke inspanning vraagt van alle sectoren en op alle niveaus van de samenleving, onder aansturing van de overheid.

“Given the complex interdependencies between different sectors, reducing the risks and impacts of emergencies and disasters requires joined-up action across many sectors at all levels of society, under the leadership of governments. Thus, all actors need to work together, recognizing and having respect for each stakeholder's roles and contributions, with the response being coordinated through the development and implementation of robust and coherent plans and actions.” (WHO, 2020, p. 1).

In het WHO-rapport wordt verwezen naar een rapport van de VN dat eerder in hetzelfde jaar verscheen en waarin eveneens werd ingegaan op de aanpak van de COVID-19-pandemie. De VN riepen in het desbetreffende rapport op tot een brede, gezamenlijke aanpak van de crisis, waarbij publieke, private en maatschappelijke organisaties samenwerken (Verenigde Naties, 2020).

“This report is a call to action, for the immediate health response required to end the pandemic and to tackle the social and economic dimensions of this crisis. (...) Whole societies must come together. Every country must step up with public, private and civic sectors collaborating from the outset.” (Verenigde Naties, 2020, p. 1).

De whole-of-society-aanpak zou gepaard moeten gaan met sterk politiek leiderschap en draagvlak onder de bevolking. Iedereen zou zijn of haar steentje moeten bijdragen. Ten tijde van de COVID-19-pandemie verwoordden de VN het als volgt:

“A whole-of-society-approach is needed. COVID-19 is menacing all of humanity and all of humanity must fight back. An effective response needs to be multidimensional, coordinated, swift and decisive. It needs to be the result of strong political leadership and buy-in of the population. It needs to foster public trust, be focused on human

values and supported by solid institutions, technical skills and financial resources. Everyone needs to play their part in the response.” (Verenigde Naties, 2020, p. 13).

Behalve in relatie tot gezondheidscrisis is het begrip whole of society ook terug te vinden in documenten die ingaan op andere bedreigingen van de veiligheid. In de volgende paragraaf wordt hierop ingegaan.

1.3 Bedreigingen van de veiligheid

In 2024 werd de voormalig president van Finland Sauli Niinistö door de voorzitter van de Europese Commissie gevraagd om een rapport op te stellen over de weerbaarheid van de EU. Daarbij werd niet alleen gedacht aan de COVID-19-pandemie, maar ook aan de dreiging die sinds 2022 uitgaat van de Russische invasie in Oekraïne en aan de schade die veroorzaakt wordt door extreme weerssituaties als gevolg van de klimaatverandering. Ook was de Europese Commissie zich ervan bewust dat door sabotage van vitale infrastructuur en cyberaanvallen de veiligheid in Europa kan worden bedreigd (Niinistö, 2024). Dat de voormalig president van Finland als speciale adviseur werd gevraagd om een rapport op te stellen, was overigens niet geheel verwonderlijk. Omdat Finland over een afstand van 1300 kilometer aan Rusland grenst, bereidt het land zich al jarenlang voor op een eventuele oorlog; niet alleen op defensiegebied, maar juist ook met een whole-of-society-approach (VNO-NCW, 2024).

In het najaar van 2024 bracht Niinistö zijn adviesrapport uit met de titel '*Safer together: Strengthening Europe's civilian and military preparedness and readiness*'. In het rapport stelt Niinistö dat er ten behoeve van de weerbaarheid van de EU in de eerste plaats een mentaliteitsverandering nodig is:

“A change in mindset is needed to build the trust that allows us to do this as the whole of society.” (Niinistö, 2024, p. 5).

In bovenstaand citaat bezigt Niinistö het begrip whole of society, dat in het rapport vaak in combinatie met het begrip whole of government wordt gebruikt.

“Being adequately prepared for major threats requires working according to a whole of government and a whole of society approach. These frequently repeated terms mean in practice the ability to develop and use in a concerted and coordinated fashion all the necessary tools and resources across different policy areas, while engaging the private sector, civil society organisations, and citizens.” (Niinistö, 2024, p. 10).

Waar het bij de whole-of-government-aanpak vooral gaat om samenwerking tussen overheden, zowel binnen één land als in internationaal verband, hebben bij de whole-of-society-aanpak ook maatschappelijke organisaties en burgers een rol te vervullen, zowel in de voorbereiding als bij de respons op crises.

“They are an integral part of a whole-of-society-approach that brings together not only public authorities at all levels, but also private entities, employers and trade unions, civil society organisations and individual citizens.” (Niinistö, 2024, p. 19).

In zijn rapport doet Niinistö tal van aanbevelingen aan EU-lidstaten om – met de whole-of-society-aanpak – de weerbaarheid van hun land te vergroten tegen bedreigingen van de veiligheid. Aanbevelingen zijn bijvoorbeeld:

- > Verbeter de samenwerking tussen de publieke en private sector om de weerbaarheid te vergroten en tot snelle en gecoördineerde reacties op toekomstige crises te komen; bijvoorbeeld door robuuste mechanismen voor informatie-uitwisseling en coördinatie, om de wederzijdse uitwisseling over bestaande en opkomende risico's te vergroten (p. 21).
- > Versterk de crisisparaatheid en veerkracht van de particuliere sector, onder andere door middel van gezamenlijke publiek-private trainingen en simulatieoefeningen (p. 21).
- > Verbeter de paraatheid van individuen en huishoudens, bijvoorbeeld door middel van risico-educatie en gecoördineerde informatiecampagnes, om een doelstelling van 72 uur zelfredzaamheid te bevorderen (p. 19-20).
- > Verbeter de communicatie in crisis- en noodsituaties om burgers onder alle omstandigheden te bereiken (p. 20).

Kort na het verschijnen van het rapport van Niinistö werd in Tweede Kamerstukken naar het rapport verwezen en het begrip whole of society (ofwel maatschappij-brede benadering) gehanteerd. In een brief aan de Tweede Kamer van 6 december 2024 schrijven de ministers van Veiligheid en Justitie en van Defensie en de staatssecretaris van Defensie bijvoorbeeld dat ook jongeren kunnen bijdragen aan de whole-of-society-approach en met de whole-of-society-aanpak maatschappelijke netwerken zoveel mogelijk zullen worden benut om mensen te bereiken (*Kamerstukken II, kv-tk-30821-249, 2024*).

1.4 Tot slot

Voor zover wij hebben kunnen nagaan, is het begrip whole of society voor het eerst in 2009 gebezigd door de WHO in een handleiding die bedoeld was voor overheden en bedrijven ten behoeve van de voorbereiding en respons op een pandemie.

Nadien komt het begrip whole of society ook voor in andere beleidsdocumenten, vaak in combinatie met het begrip whole of government. Waar het bij de whole-of-government-aanpak gaat om een effectieve(re) samenwerking tussen overheden, gaat de whole-of-society-aanpak een stap verder: het begrip heeft betrekking op de samenwerking tussen overheden, bedrijven en het maatschappelijk middenveld.

Uit de geraadpleegde documenten valt op te maken dat de betekenis van het begrip in de loop van de jaren een steeds bredere invulling heeft gekregen. In het volgende hoofdstuk wordt hierop ingegaan.

2 De betekenis van het begrip whole of society

2.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn we ingegaan op de herkomst van het begrip whole of society. Daarbij kwam al zijdelings naar voren dat in de verschillende geraadpleegde documenten vaak een net iets andere omschrijving van het begrip wordt gegeven. Een belangrijke overeenkomst tussen de verschillende definities is echter, dat het bij de whole-of-society-aanpak primair gaat om samenwerking. Meer specifiek gaat het om samenwerking tussen overheden, bedrijven en het maatschappelijk middenveld. De samenwerking tussen deze partijen wordt relevant geacht bij zowel de voorbereiding als de respons op allerlei typen crisissituaties: van pandemieën tot hybride (oorlogs)dreigingen en extreme weerssituaties (WHO, 2020; Niinistö, 2024). Welke rollen de verschillende actoren hierbij zouden moeten of kunnen vervullen, wordt in dit hoofdstuk uiteengezet.

2.2 Overheden

In verschillende documenten over de whole-of-society-aanpak wordt aan overheden een centrale rol toebedeeld. Ten eerste zullen departementen op nationaal niveau, maar ook de nationale overheid en lagere overheden, nauw moeten samenwerken. Deze whole-of-government-aanpak is door de WHO als volgt omschreven:

“The whole-of-government-approach is one in which public service agencies work across portfolio boundaries, formally and informally, to achieve a shared goal and an integrated government response to particular issues. It aims to achieve policy coherence in order to improve effectiveness and efficiency. This approach is a response to departmentalism that focuses not only on policies but also on programme and project management.” (WHO, 2015, p. 3).

Een aantal praktijkvoorbeelden van de whole-of-government-aanpak in Nederland en Australië is beschreven door Karré et al. (2012). Zij gaan onder andere in op de introductie door het kabinet-Balkenende IV van een zogenoemde ‘programma-minister’. Bij het aantreden van dit kabinet in februari 2009 werd vicepremier Rouvoet minister voor Jeugd en Gezin. Hij had geen eigen ministerie of staf, maar wel een eigen budget. Zijn belangrijkste taak was het coördineren van het jeugd- en gezinsbeleid – dat door beleidsdirecties van vier verschillende ministeries werd opgesteld – en het bevorderen van een betere samenwerking tussen jeugdzorgorganisaties op lokaal niveau.¹

¹ In het kabinet-Jetten is – op vergelijkbare wijze – de staatssecretaris Herstel Toeslagen te beschouwen als een ‘programma-staatssecretaris’.

Defensie

Bij met name hybride dreigingen en mogelijke militaire escalaties – zoals die thans tussen Rusland en het Westen voorstelbaar is geworden (AIVD en MIVD, 2026) – heeft defensie een belangrijke rol. Maar ook bij andere crisissituaties wordt vaak een beroep op defensie gedaan; denk aan de coronapandemie en extreme weerssituaties. Bij een whole-of-society- aanpak, ofwel maatschappij-brede benadering, wordt in die gevallen uitgegaan van civiel-militaire samenwerking, inclusief een gezamenlijke planning van reacties op dreigingen (Niinistö, 2024; Wigell, 2021).

“To ensure a swift civil-military response to a range of different threats and emergencies, effective coordination arrangements between the armed forces, civil protection and emergency services, as well as other civilian (security) actors are needed.” (Niinistö, 2024, p. 67).

In bijvoorbeeld Zweden is het gebruikelijk dat iedereen die tussen de 16 en 70 jaar oud is, op verschillende manieren – militair of civiel – kan worden ingeschakeld om te helpen als er een oorlog dreigt of uitbreekt (*Kamerstukken II, kv-tk-30821-249, 2024*).

Ook goede relaties tussen de defensie-industrie en andere industriële sectoren, zoals de scheepsbouw en lucht- en ruimtevaart, zijn belangrijk. De defensiesector maakt namelijk deel uit van wat Niinistö ‘een strategisch industrieel ecosysteem’ noemt, dat afhankelijk is van vergelijkbare of uitwisselbare grondstoffen, technologieën, machines, vaardigheden et cetera (Niinistö, 2024).

Bij een whole-of-society-aanpak wordt van overheden verwacht leiderschap te tonen (WHO, 2020). Zoals in de documenten wordt aangegeven, is de nationale overheid de leidende actor voor de algehele coördinatie en communicatie (WHO, 2017). De overheid zal richtlijnen moeten opstellen en moeten samenwerken met alle belanghebbenden, zijnde publieke, private en maatschappelijke organisaties (WHO, 2020). Ook is het essentieel dat overheden bedrijven, en met name kleine en middelgrote ondernemingen, actief bij de aanpak betrekken (Niinistö, 2024).

2.3 Bedrijven

Uit het voorgaande mag duidelijk zijn geworden dat bij de whole-of-society-aanpak ook bedrijven betrokken dienen te worden. Vrijwel alle bedrijven hebben in de aanpak een rol. Zo zullen bedrijven over bedrijfscontinuïteitsplannen moeten beschikken voor het geval zich een crisissituatie voordoet (WHO, 2009). Tevens zijn bedrijven ervoor verantwoordelijk dat de veiligheid van hun werknemers wordt gewaarborgd. Werknemers zullen bijvoorbeeld tijdig geïnformeerd moeten worden over een crisissituatie en voor een dergelijke situatie getraind moeten zijn (WHO, 2017). Bij dat laatste valt ook te denken aan gezamenlijke publiek-private trainings- en simulatieoefeningen (Niinistö, 2024).

Vitale dienstverleners

Een bijzondere sector binnen het bedrijfsleven zijn vitale dienstverleners. Dit zijn organisaties die essentieel zijn voor de continuïteit van onze samenleving. Denk aan energieleveranciers, drinkwaterbedrijven en het betalingsverkeer. Uitval of verstoring van deze diensten, door bijvoorbeeld een cyberaanval of extreme weersituatie, kan grote gevolgen hebben voor het functioneren van de Nederlandse economie en maatschappij. Het NCTV heeft voor deze bedrijven een gesprekstool ontwikkeld om het gesprek over weerbaarheid tegen maatschappij-ontwrichtende situaties aan te gaan (NCTV, z.d.).

Op nationaal niveau, zo adviseert de WHO, zou de bedrijfssector vertegenwoordigd moeten zijn in een nationale commissie die over de aanpak van de crisis gaat, zodat een consistente aanpak van en communicatie over de crisis gewaarborgd worden (WHO, 2017).

2.4 Maatschappelijk middenveld

Naast overheden en bedrijven wordt in beleidsdocumenten ook het maatschappelijk middenveld genoemd als relevante partij bij de whole-of-society- aanpak. Het maatschappelijk middenveld bestaat uit een verzameling van organisaties en individuen die zich inzetten voor de samenleving. In deze paragraaf wordt ingegaan op de actoren die in het maatschappelijk middenveld een rol zouden kunnen spelen.

Niet-gouvernementele organisaties (NGO's)

In de documenten waarin de whole-of-society- aanpak wordt uitgelegd of toegelicht, wordt vaak verwezen naar de rol die NGO's kunnen vervullen. Bijvoorbeeld wordt verwezen naar het Rode Kruis, nationale reddingsbrigades en ook naar vakbonden (Niinistö, 2024). In een rapport dat in opdracht van het Europees Parlement is opgesteld en waarin praktijkvoorbeelden van de whole-of-society- aanpak in Finland en Zweden worden beschreven, wordt de rol van NGO's als volgt omschreven:

“To illustrate further the whole of society approach in the country's system, central roles are also played by non-governmental organisations – such as the Red Cross and the National Rescue Service [red. VW] – in providing services, coordinating the participation of volunteers within activities supporting authorities and maintaining special expertise in areas like contingency operations” (Wigell et al., 2021, p. 27).

NGO's zouden aangemoedigd moeten worden om hun netwerken te gebruiken, zodat burgers worden voorzien van geverifieerde en betrouwbare informatie (WHO, 2017) en ook de nodige vaardigheden leren om hun paraatheid te verbeteren, waaronder op hun werkplek (Niinistö, 2024). Ook zouden met name vakbonden kunnen helpen, door te wijzen op het risico op arbeidstekorten tijdens crisissituaties (Niinistö, 2024).

Onderzoeksinstellingen

Verder maken ook universiteiten en andere onderzoeksinstellingen deel uit van de whole-of-society- aanpak. Zij zijn onderdeel van het zogenoemde netwerk van integrale veiligheid, waarin 'het delen van informatie en het vaststellen van gezamenlijke doelstellingen, zoals het handhaven van maatschappelijke veiligheid en het behoud van democratische waarden, centraal staan' (Wigell et al., 2021).

Rol Nederlandse kennisinstututen en adviesraden tijdens de coronacrisis

In de Nederlandse context kan bij onderzoeksinstituten worden gedacht aan bijvoorbeeld het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), dat tijdens de coronacrisis de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) voorzag van informatie en adviseerde over de aanpak. Daarnaast brachten ook het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en de Sociaal-Economische Raad (SER) publicaties uit waarin de gevolgen van de coronacrisis voor bijvoorbeeld de arbeidsmarkt en het welbevinden van de bevolking in kaart werden gebracht (zie Karacan et al., 2021). Ook het lectoraat Crisisbeheersing van het NIPV heeft destijds zijn steentje bijgedragen. Met een reeks aan publicaties en notities werden burgemeesters en directeuren van veiligheidsregio's voorzien van informatie over het sentiment binnen de samenleving en geadviseerd over de aanpak.

Media

Opmerkelijk is dat in sommige van de geraadpleegde documenten ook aan de media een belangrijke rol wordt toegeschreven in de whole-of-society-aanpak (Wigell et al., 2021; Niinistö, 2024). Net als maatschappelijke organisaties hebben de gevestigde media een cruciale rol bij het controleren van feiten in nieuwsberichten en het onderzoeken van desinformatie. Zij zijn daarmee essentieel voor het vergroten van de transparantie en zij kunnen daarmee bijdragen aan het publieke bewustzijn en de 'mediageletterdheid'. Met dit laatste wordt bedoeld dat mensen informatie kunnen begrijpen en deze kritisch kunnen beoordelen, wat bijdraagt aan de maatschappelijke weerbaarheid.

Lokale verenigingen en burgerinitiatieven

Ten slotte is bij de whole-of-society-aanpak de betrokkenheid van burgers van belang. Daarbij valt ook te denken aan de betrokkenheid van vrijwilligersorganisaties en sport- en buurtverenigingen. Een les die uit de oorlog in Oekraïne geleerd kan worden, is onder andere dat het belangrijk is dat deze betrokkenheid al georganiseerd wordt vóóordat een crisissituatie zich voordoet (*Kamerstukken II, kv-tk-30821-249, 2024*). In het rapport dat Niinistö in opdracht van de Europese Commissie opstelde, verwoordde hij de rol van burgers en lokale verenigingen als volgt:

"If citizens and communities are alert and ready to act and react in the event of emergency situations, they can keep themselves and others safe, offering a critical contribution to public safety. Whether facing extreme weather, a pandemic, a large-scale power outage, the impacts of a major cyberattack, or even armed aggression, citizens need to be prepared to self-sufficiently act in the first instance until assistance is mobilised or services are restored." (Niinistö, 2024, p. 75).

Uit bovenstaand citaat kan worden opgemaakt, dat van burgers ook een zekere mate van zelfredzaamheid wordt verwacht. Volgens bijvoorbeeld het Zweedse concept van de whole-of-society-aanpak dienen burgers in staat te zijn om één week lang een ernstige crisis te doorstaan, zonder hulp van de overheid. Om dit te bevorderen, verstuurde de Zweedse overheid in 2018 aan elk huishouden een brochure met de titel '*If Crisis or War Comes*'. Het doel van deze brochure was om de paraatheid van burgers te vergroten en hen voor te lichten over hoe ze moeten handelen in geval van een ernstige crisis (Wigell et al., 2021). Vergelijkbaar is de 'Denk vooruit'-campagne die de Nederlandse overheid eind 2025 is gestart. Aan alle Nederlandse huishoudens is toen het informatieboekje 'Bereid je voor op een noodsituatie' verstuurd.

2.5 Tot slot

In dit hoofdstuk zijn we ingegaan op de betekenis van het begrip whole of society, ofwel de maatschappij-brede aanpak, die relevant is om als maatschappij weerbaar te zijn tegen verschillende typen crises, variërend van extreme weerssituaties tot oorlogsdreiging. Concreet gaat het om een bescherming van de vitale processen in onze samenleving en het overeind houden van onze economie, democratie en rechtstaat (*Kamerstukken II, kv-tk-30821-249, 2024*). Naast overheden en bedrijven horen NGO's, onderzoeksinstituten, de media en lokale verenigingen en burgers bij de aanpak betrokken te zijn. Relevant in de whole-of-society-aanpak is informatie-uitwisseling tussen betrokken actoren, waarbij het uiteraard om betrouwbare informatie gaat. Ook is gezamenlijke planning en training van belang (Wigell et al., 2021; Niinisto, 2024).

3 Samenvattende conclusie

In dit onderzoek stond de vraag centraal naar de herkomst van het begrip whole of society en de betekenis die hier in de loop van de jaren aan is gegeven. Voor het beantwoorden van deze vraag zijn documenten van internationale organisaties geraadpleegd, alsook beleidsdocumenten van de Nederlandse overheid. Daarnaast is gebruikgemaakt van enkele wetenschappelijke artikelen, onderzoeksrapporten en nieuwsberichten, voor zover deze nuttig waren ter verduidelijking. In deze samenvattende conclusie volgen de belangrijkste bevindingen.

3.1 Herkomst en betekenis van het begrip whole of society

Voor zover wij hebben kunnen nagaan, is het begrip whole of society voor het eerst in 2009 gebezigd door de WHO in een handleiding die bedoeld was voor overheden en bedrijven ten behoeve van de voorbereiding en respons op een pandemie. Nadien komt het begrip ook in andere beleidsdocumenten voor, vaak in combinatie met het begrip whole of government. Waar het bij het begrip whole of government gaat om een effectieve(re) samenwerking tussen overheden, gaat de whole of society een stap verder.

Bij de whole of society gaat het primair om samenwerking, niet alleen tussen overheden, maar ook mét bedrijven en het maatschappelijk middenveld, en specifiek ten behoeve van de voorbereiding en respons op crisissituaties. Deze samenwerking kan niet pas ontstaan wanneer een crisissituatie dreigt of zich aandient. De basis zal al moeten worden gelegd in 'vredetijd' of het 'normale'. Daartoe is volgens Niinistö een mentaliteitsverandering nodig, om het vertrouwen op te bouwen dat overheden, bedrijven én het maatschappelijk middenveld gezamenlijk in staat zijn een crisissituatie te doorstaan. Het gaat om vertrouwen in politieke instituties, maar ook om vertrouwen in de kracht van de samenleving.

“Ultimately, preparedness begins and ends with the trust of citizens that the political community they live in is worth protecting and defending.” (Niinistö, 1994, p. 5).

Uit de geraadpleegde documenten blijkt, dat de betekenis van het begrip whole of society in de loop van de jaren een steeds bredere invulling heeft gekregen. In meer recent verschenen documenten wordt behalve aan NGO's, bijvoorbeeld ook aan onderzoeksinstellingen en de gevestigde media een belangrijke rol toebedeeld. Zij kunnen voorzien in betrouwbare informatie, zowel aan overheden als aan burgers. In het laatste geval kan dit bijdragen aan de vaardigheid van burgers om informatie te begrijpen en kritisch te beoordelen, wat bijdraagt aan de maatschappelijke weerbaarheid.

3.2 Tot slot

Uit het voorgaande kan worden opgemaakt dat de overheid bij de whole-of-society-aanpak een centrale rol vervult. Dit hoeft echter niet altijd de nationale overheid te zijn (zie onderstaand kader).

Extreme wateroverlast in Limburg (2021)

Bij de extreme wateroverlast in Limburg in de zomer van 2021 hadden lokale en regionale overheden (i.c. gemeenten en veiligheidsregio's) de leiding en werden zij in de aanpak ondersteund door defensie, de Nationale Reddingsvloot en het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC), dat de inzet van de Nationale Reddingsvloot coördineerde (Bakker et al., 2022). Daarnaast hielden Rijkswaterstaat en het Waterschap Limburg de veiligheidsregio's op de hoogte van informatie over de verwachte waterstanden en hielpen burgers met het vullen van zandzakken om dijken te versterken (COT, 2022). Het kabinet verklaarde de extreme wateroverlast als gevolg van de hevige regenval al snel tot een ramp, waarna getroffen een beroep konden doen op de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts) voor schade die niet door verzekeraars zou worden vergoed. Naast een beroep op de Wts konden huishoudens die zwaar getroffen waren via hun gemeente een eenmalige bijdrage van duizend euro aanvragen. Deze financiële tegemoetkoming was mogelijk doordat er in totaal 8,5 miljoen euro was binnengekomen op giro 777. De betreffende gemeenten waren verantwoordelijk voor de informatievoorziening aan getroffen huishoudens over hoe men zich kon aanmelden om dit bedrag te ontvangen. Mede daarom werden zogenoemde waterloketten ingericht, waar mensen terecht konden met vragen op het gebied van zorg en financiële compensatie (Van Gaal & Wijkhuijs, 2024).

Het bovenstaande voorbeeld maakt duidelijk dat bij een crisissituatie vaak vele partijen betrokken zijn en de nationale overheid niet altijd leidend is, maar soms ook ondersteunend kan zijn. Zo ook kunnen defensie of anderen, afhankelijk van het type crisissituatie, een ondersteunende of juist leidende rol vervullen.

Relevant bij een whole-of-society-aanpak, zo bleek ook tijdens de hierboven beschreven casus, is informatie-uitwisseling tussen betrokken actoren. Daarnaast is een gezamenlijke planning en training voor crisissituaties van belang. Verder mag van burgers worden verwacht dat zij de eerste 72 uur zelfredzaam zijn en daarnaast een ondersteunende rol vervullen. Dat kan bijvoorbeeld via sport- of buurtverenigingen of organisaties als het Rode Kruis. Op het moment suprême kunnen echter ook spontane burgerinitiatieven ontstaan.

Een groep die niet uit het oog mag worden verloren, zijn mensen die kwetsbaar of minder zelfredzaam zijn. Dit kunnen kinderen of ouderen zijn, of mensen met een taalbarrière, een lichamelijke, visuele of auditieve beperking, of mensen die verblijven in een zorginstelling of een gesloten inrichting (Bakker & De Haan, 2026). Van overheden en andere betrokken actoren zal vooral naar hen, ook in de voorbereiding op crisissituaties, de aandacht dienen uit te gaan. In hoeverre zij – bijvoorbeeld met de inrichting van noodsteunpunten – worden bereikt, is nog de vraag (Landsman et al., 2026).

Literatuur

Bakker, M., Broeder, S., Wijkhuijs, V., Karacan, O., & Van Duin, M. (2022). [De inzet van de Nationale Reddingsvloot bij de watersnood in Limburg en België](#). NIPV

Bakker, M., & De Haan, A. (2026). [Werken aan een weerbare samenleving: Aandacht voor mensen in een kwetsbare positie](#). NIPV

Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform, *Public Administration Review* (67)6, pp. 1059-1066), <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x>

COT. (2022). [Rapportage Leerevaluatie Hoogwater Maas en Roer](#).

Hood, C. (2005). The idea of joined-up government: A historical perspective. In: Bogdanor, V. (Ed.) *Joined-up government* (pp. 19-42). Oxford University Press
<https://doi.org/10.5871/bacad/9780197263334.003.0002>

Kamerstukken II, kv-tk-30821-249. (2024, 6 december). Overheid.nl. Geraadpleegd op 10 maart 2026, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30821-249.html>

Kamerstukken II, kv-tk-30821-304. (2025, 11 juli). Overheid.nl. Geraadpleegd op 10 maart 2026, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30821-304.html>

Karacan, O., Luesink, M., & Wijkhuijs, V. (2021). [De coronacrisis: Voorbereiding én improvisatie. Een impressie uit literatuuronderzoek](#). NIPV

Karré, P. M., Alford, J., Van der Steen, M., & Van Twist, M. (2012). Whole of government in theory and practice: An exploratory account of how Australian and Dutch governments deal with wicked problems in an integrated way. In Fenger, M., & Bekkers, V. (Eds.), *Beyond fragmentation and interconnectivity: Public governance and the search for connective capacity* (pp. 97-113). IOS Press. [DOI:10.3233/978-1-60750-998-1-97](https://doi.org/10.3233/978-1-60750-998-1-97)

Landsman, J., De Haan, A., Boin, C., Van der Varst, L., & Van Duin, M. (2026). [Ontwikkelingen rond noodsteunpunten: Een snelle kennismobilisatie](#). NIPV

NCTV. (z.d.). [Gesprekstoel maatschappelijke weerbaarheid](#).

Niinistö, S. (2024). [Safe together: Strengthening Europe's civilian and military preparedness and readiness](#). European Commission

NOS. (2019, 14 juni). [WHO diep bezorgd over ebola, maar geen internationale noodtoestand](#).

- Van Gaal, N., & Wijkhuijs, V. (2023). Hoogwater in Limburg: Een inventarisatie van de gezondheidsimpact. In V. Wijkhuijs & M. van Duin (Eds.), [*Lessen uit crises en mini-crisis: Klimaatverandering en extreem weer*](#) (pp. 135-150). Boom bestuurskunde.
- Verenigde Naties. (2020). Shared responsibility, global solidarity: Responding to the socio-economic impacts of COVID-19. *Policy Briefs and Papers*. <https://www.un-ilibrary.org/content/papers/27082245/1>
- Verenigde Naties. (2023). Governance: A 'whole of society' approach. In: *Partnerships and cooperation for water*. [*UN World Water Development Report 2023*](#), pp. 172-182.
- VNO-NCW. (2024, 28 november). [Niinistö rapport over EU-preparedness](#).
- Wenham, C. (2017). What we have learnt about the World Health Organization from the Ebola outbreak. *Phil. Trans. R. Soc. B*, Volume 372, Issue 1721. <https://doi.org/10.1098/rstb.2016.0307>
- WHO. (2009). [Whole of society pandemic readiness: WHO guidelines for pandemic preparedness and response in the non-health sector](#).
- WHO. (2017). [Pandemic influenza risk management: A WHO guide to inform and harmonize national and international pandemic preparedness and response](#).
- WHO. (2015). [Contributing to social and economic development: Sustainable action across sectors to improve health and health equity \(follow-up of the 8th Global Conference on Health Promotion\), A68/17](#).
- WHO. (2020). [Everyone's business: Whole of society action to manage health risks and reduce socioeconomic impacts of emergencies and disasters](#) .
- Wigell, M., Mikkola, H., & Juntunen, T. (2021). [Best practices in the whole of society approach in countering hybrid threats](#). European Union