

NOTITIE

Onderwerp : Bestuurlijke opdracht: weerbare en veerkrachtige samenleving

Van : Jelle Kuiper, Emma Ratia

Aan : VNG Bestuur

Datum : 24 januari 2025

Voorstel

Het bestuur wordt gevraagd in te stemmen met de volgende bestuurlijke opdracht, om als VNG nader uit te werken:

In het kader van kennisdeling en dienstverlening:

1. *Te onderzoeken of een gezamenlijk basisoniveau of actielijst voor gemeenten wenselijk en haalbaar is ten aanzien van de aanpak van maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht;*
2. *Te onderzoeken op welke wijze de maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht op lokaal niveau versterkt kan worden door gemeenten;*
3. *Te verkennen hoe gemeenten zicht krijgen op hoge concentraties verminderd zelfredzame inwoners, kwetsbare voorzieningen en locaties, zodat gemeenten daarop adequaat kunnen anticiperen in het kader van bevolkingszorg;*
4. *Te verkennen op welke wijze gemeenten maatschappelijke netwerken in beeld krijgen en kunnen inzetten en/of benutten bij (dreigende) rampen en crisis;*
5. *Uit te werken op welke manier gemeenten good practices en kennis met elkaar kunnen uitwisselen via de VNG kanalen en op het platform WeerbaarNL;*

In het kader van belangenbehartiging:

6. *Te verkennen in hoeverre lokale herkenningspunten ingezet kunnen worden als 'resilience points', punten waar inwoners naartoe kunnen gaan voor informatie en levensbehoeften bij calamiteiten en dreigingen;*
7. *Te onderzoeken in hoeverre lokaal handelingsperspectief voor gemeenten ontbreekt in relatie tot de meest urgente dreigingsscenario's en bijbehorende effecten aan de hand van de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden.*

Aanleiding

In de eerste toespraak als secretaris-generaal van de NAVO zei Mark Rutte dat de dreiging vanuit landen als Rusland, China en Iran hoog is: “*We zijn niet in oorlog, maar er is zeker geen vrede.*” Inwoners van NAVO-lidstaten moeten zich volgens Rutte ook zelf gaan voorbereiden¹. De NCTV heeft begin december alle burgemeesters per brief geïnformeerd over de militaire en hybride dreiging en de noodzaak om de maatschappelijke weerbaarheid en militaire paraatheid te verhogen². Veiligheid is niet vanzelfsprekend meer en het aanschaffen van een noodpakket is zonder meer een verstandige keuze. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat we individuele voorzorgsmaatregelen niet moeten overschatten³. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat het stimuleren en verhogen van de maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht effectiever is. Om dit in de praktijk te bewerkstelligen zijn zowel de samenleving als alle lagen van de overheid nodig⁴.

Het Veiligheidsberaad heeft op 3 oktober 2024 een bestuurlijke tabletop georganiseerd met de NCTV, J&V/DGVR⁵ en de VNG om versnelling te organiseren op het thema weerbare samenleving. Er is recentelijk veel aandacht voor geopolitieke dreigingen en de militaire uitdagingen die deze dreiging met zich meebrengen. Hoewel dit zeer actueel en relevant is, is dit niet het enige wat ons als samenleving bedreigt. Door onder meer de effecten van klimaatverandering wordt een scenario van grootschalige en/of langdurige maatschappelijke ontwrichting steeds realistischer. Het uitgangspunt van het Rijk bij deze scenario's is dat inwoners de eerste 72 uur na een ramp of crisis in principe zelfredzaam moeten kunnen zijn. De Nederlandse samenleving is zich daar nog onvoldoende bewust van en nog niet op het toegerust. Dat vraagt om een versnelling en intensivering op de aanpak. Ook is helderheid van het Rijk nodig over duidelijke scenario's waar veiligheidsregio's en gemeenten (en daarmee inwoners) zich concreet op kunnen voorbereiden.

Het Veiligheidsberaad ziet dat er al veel in gang is gezet op het thema weerbaarheid en dat er energie op het thema zit, maar tegelijkertijd is er gebrek aan overzicht en samenhang. Hoewel alle partijen het thema ‘weerbare samenleving’ van belang vinden en het is opgenomen in de Landelijke Agenda Crisisbeheersing van J&V, ontbreekt het nog aan een duidelijke rolverdeling en structuur. Het Veiligheidsberaad heeft de VNG nadrukkelijk aan tafel gevraagd vanwege de primaire rol die zij hierin vervullen. Gemeenten zijn immers de eerste overheid en kennen haar inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties ten slotte het best. Het gaat hierbij niet alleen om het aanbrengen van structuur voor deze brede maatschappelijke opgave, maar ook om het borgen van een heldere rol- en taakverdeling. Deze bestuurlijke opdracht is daarvoor een eerste verkenning.

¹ (NOS, 2024) NAVO-baas Rutte: 'Tijd om ons geestelijk voor te bereiden op oorlog'

² (VNG, 2024) Oproep kabinet: verhoog weerbaarheid samenleving | VNG

³ (SCP, 2025) SCP-directeur: Weerbaarheid vraagt meer dan een noodpakket in huis | Nieuwsbericht | Sociaal en Cultureel Planbureau

⁴ (European Commission, 2024) https://commission.europa.eu/topics/defence/safer-together-path-towards-fully-prepared-union_en

⁵ DGVR: Directoraat Generaal Veiligheidsregio's

Inleiding

De begrippen weerbaarheid en veerkracht komen veelvuldig aan bod in de actualiteit. In het Engels komen deze begrippen samen in het woord '*resilience*', maar wat is het nu precies? De termen 'weerbaarheid' en 'veerkracht' worden vaak in dezelfde context gebruikt, maar verwijzen naar verschillende aspecten en fasen van een crisis.

Maatschappelijke weerbaarheid kenmerkt zich door het aanpassingsvermogen van inwoners en gemeenschappen om zich tegen verstoringen te wapenen en zich ertegen te beschermen. Het gaat om het voorkomen of beperken van de impact van een risico of bedreiging. Het is in feite de bescherming tegen de eerste klappen van een ramp of crisis.

Maatschappelijke veerkracht is een dynamisch proces van het collectief en verwijst naar het vermogen van een samenleving om na een ramp of crisis terug te veren naar een normale of nieuwe toestand. Bij het ontwikkelen en versterken van de maatschappelijke veerkracht zijn sociaal kapitaal en vertrouwen een belangrijke kernelementen, maar ook de samenwerking tussen verschillende gemeenschappen.

Een weerbare en veerkrachtige samenleving kan dus zowel het risico van verstoringen minimaliseren als zich snel herstellen en zich aanpassen aan nieuwe omstandigheden. In de bestuurlijke opdracht is voor beide aspecten aandacht.

Bestuurlijke tafel weerbare samenleving

Na de eerste bestuurlijke tabletop⁶ in oktober 2024 is besloten om structureel een bestuurlijke tafel rondom het thema weerbare samenleving te organiseren. De bestuurlijke tafel heeft tot op heden het volgende opgeleverd:

- Alle deelnemers delen het urgentiebesef en het feit dat er behoefte is aan structurele afstemming tussen Rijk, veiligheidsregio's en gemeenten. Daarnaast zijn de lopende initiatieven bij bovenstaande gremia geïnventariseerd.
- Benader het weerbaarheidsvraagstuk niet alleen vanuit militaire en hybride dreiging, maar vanuit een '*all-hazard approach*' oftewel: een brede aanpak voor de samenleving in het kader van maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht, ongeacht de dreiging.
- Vanuit JenV is het netwerkplatform WeerbaarNL geïnitieerd. Dit platform verbindt op landelijk niveau koepelorganisaties, maar ook (decentrale) overheden, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen en bedrijven. Lokale organisaties kunnen aansluiten op bestaande structuren van de veiligheidsregio's en gemeenten. De VNG neemt deel aan de regiegroep van WeerbaarNL, om zo mee te kunnen denken over de verdere ontwikkeling van het platform.
- Zowel het Veiligheidsberaad als de VNG is gevraagd om een bestuurlijke opdracht te formuleren voor de eigen organisatie in het kader van een weerbare en veerkrachtige samenleving. Tijdens de eerstvolgende bestuurlijke tafel, op 5 februari 2025, worden de bestuurlijke opdrachten met elkaar gedeeld om vanuit een gezamenlijk vertrekpunt verder te werken aan deze brede maatschappelijke opgave.

⁶ Deelnemers aan de tabletop zijn: NCTV, J&V/DGVR, VNG en het Veiligheidsberaad
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Wat vraagt een weerbare en veerkrachtige samenleving van gemeenten?

Gemeenten vervullen van oudsher een unieke positie en tegelijkertijd een kerntaak in het kader van een maatschappelijke weerbare en veerkracht. Dit is dan ook voor gemeenten geen nieuwe taak en staat feitelijk los van het dreigingsbeeld. Zij zijn immers fijnmazig en diep geworteld in de samenleving en werken dagelijks aan verschillende lokale maatschappelijke opgaven, zoals het vergroten van het sociaal kapitaal en het bouwen aan maatschappelijke netwerken waarbij bestaanszekerheid het fundament is van een weerbare en veerkrachtige samenleving. Bestuurders en ambtenaren staan dagelijks in contact met (verminderd zelfredzame) inwoners en zijn ze bekend met de verschillende lokale gemeenschappen. Gemeenten weten als geen ander wat er speelt binnen de wijk. Dit bereiken we niet alleen door middel van de bekende voelsprietten in de wijk, zoals wijkverbinders, de boa's op straat of het sociaal maatschappelijk werk, maar ook door de informele contacten en netwerken met inwoners, ondernemers en gemeenschappen. Daarnaast bestaat er ook een onderlinge afhankelijkheid en beperkte maakbaarheid van de samenleving, zonder inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor hun naasten en de samenleving kunnen gemeenten simpelweg niet. Het versterken van de weerbaarheid en veerkracht is dan ook breder dan alleen de portefeuille Openbare Orde en Veiligheid, maar moet gezien worden vanuit het brede perspectief van het college van B&W. Gemeenten kunnen vanuit de integrale benadering van meerwaarde zijn om de maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht te versterken of faciliteren vanuit een verbindende en netwerkende rol. Juist vanuit de samenleving ontstaan maatschappelijke initiatieven en innovatieve en creatieve oplossingen, zoals we destijds zagen in de COVID-19 crisis⁷. In verbinding staan met de samenleving en open staan voor dialoog, eigenaarschap en maatschappelijke energie is hierbij van groot belang.

Gemeenten zijn ook in de warme (acute) fase van rampen en crisis eveneens een onmisbare schakel. Inwoners mogen tijdens rampen en crises bevolkingszorg verwachten van gemeenten. Inwoners en gemeenschappen leveren hier een actieve bijdrage aan en zelfredzaamheid is één van de uitgangspunten. Bevolkingszorg draagt bij aan het herstellen van de maatschappelijke continuïteit en voorziet inwoners van noodzakelijke basisbehoeften wanneer zij zich in acute noodsituaties bevinden en niet of verminderd zelfredzaam zijn. Bevolkingszorg vraagt om lokale kennis, flexibiliteit en improvisatie van de gemeentelijke organisatie. In de Wet veiligheidsregio's is het college van burgemeester en wethouders (B&W) belast met de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Dat betekent dat de gemeente processen in gang zet die inwoners moeten beschermen en ondersteunen tijdens een ramp of crisis en de terugkeer naar de normale of nieuwe situatie moeten bespoedigen (zie bijlage).

Zowel in de koude als warme fase zijn gemeenten in samenwerking met de samenleving primair aan zet om maatschappelijke coalities te smeden, (verminderd zelfredzame) inwoners te voorzien van basisbehoeften en de maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht te versterken. In de gemeentelijke praktijk wordt dit echter niet overal zo geframed en worden kansen wellicht niet optimaal benut en/of met elkaar gedeeld. Daarnaast ontstaan er mogelijk lacunes door nieuwe of veranderende maatschappelijke risico's die nog onvoldoende op het netvlies staan en/of waarbij lokaal handelingsperspectief ontbreekt, zoals bij de onderwerpen 'schuilen' en 'grootschalige

⁷ (VNG, 2021) [sociaal-sterker-de-crisis-uit.pdf](#)

evacuaties'. Een belangrijk onderliggend vraagstuk zal de verdeling van schaarste zijn: wie krijgt noodaggregaten, water, voedsel of andere schaarse goederen.

In de afgelopen maanden hebben enkele gemeenten en ondersteunende veiligheidsregio's elkaar op eigen initiatief al gesproken over het thema weerbare samenleving. De wijze waarop dit thema wordt besproken verschilt echter per regio. Daar komen verschillende ideeën uit om de samenleving weerbaar en veerkracht te maken. Op regionaal en lokaal niveau moet vooral de ruimte blijven om hier zelf invulling aan te geven. Op dit moment is er echter geen centrale plaats voor gemeenten waar goede praktijkvoorbeelden en relevante kennis gedeeld worden.

Rol van de VNG

Vanuit de VNG willen we voorkomen dat 342 gemeenten het wiel opnieuw moeten uit vinden en zetten we graag een stap vooruit om gemeenten weerbaar en veerkrachtig te maken. Gemeenten hebben immers baat bij overzicht, structuur en concreet handelingsperspectief, dit kan o.a. bestaan uit:

- Een gezamenlijk basisniveau/actielijst weerbaarheid en veerkracht;
Een inventarisatie van een gezamenlijk basisniveau/actielijst kan gemeenten inzicht en samenhang bieden om de maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht te verhogen. Het gaat er dan om welke voorzieningen en maatregelen meer en minder cruciaal zijn. De VNG zou hierbij dan kunnen aangeven 'WAT' prioriteit heeft en gemeenten zouden dan zelf kunnen aanvullen 'HOE' ze dat vervolgens het beste kunnen organiseren. Denk bij voorbeeld aan de distributie van voedsel tijdens logistieke uitval: alle inwoners hebben dezelfde behoefte maar de methode zal anders in een drukke stadswijk zijn dan in een breed uitgestrekt gemeente met meerdere dorpskernen. Dit thema vraagt daarnaast om nauwe verbinding en samenwerking met de samenleving en maatschappelijke organisaties.
- Praktische ondersteuning bij het opstellen van nieuw (veiligheids)beleid op het thema weerbare en veerkrachtige samenleving;
Binnen het veiligheidsdomein wordt dit vastgelegd in het Integraal Veiligheidsplan (IVP), op basis van het Kernbeleid Veiligheid van de VNG. Het IVP is een cruciaal instrument voor uw regievoering op het veiligheidsterrein. Een accuraat IVP bevat de prioriteiten in het beleid, de hoofdlijnen van de aanpak over een langere periode, de betrokken sleutelpartners daarbij en de meetbare doelstellingen. Hiermee kunnen gemeenten 'aan het werk' en sturen de uitgewerkte thema's. het thema weerbare en veerkrachtige samenleving maakt echter nog geen onderdeel uit van het Kernbeleid Veiligheid. Een oplossing daarvoor kan gevonden worden in het ontwikkelen van een focusblad, als aanvulling op het huidige IVP. Het doel van dit focusblad is dat de gemeentelijke rol op het thema weerbare samenleving verder kan worden vormgegeven, het handvatten biedt voor een goede verwerking van dit thema in het lokale Integraal Veiligheidsplan (IVP) en het thema zowel operationeel als bestuurlijk geborgd en belegd kan worden.
- Kennisdeling en het opstellen van handreikingen;
De VNG kan naast inspiratiedocumenten rondom het thema weerbare en veerkrachtige samenleving ook het concept 'maatschappelijke netwerkkaarten' verder vormgeven en goede voorbeelden delen om beleid en uitvoering in te kunnen richten. De hoofdonderdelen van de maatschappelijke netwerkkaarten 'bed, bad, brood en breedband'

vormen een kerntaak van gemeenten in de warme fase: bevolkingszorg. De maatschappelijke netwerkkaarten dienen een helder overzicht te geven van de capaciteit en mogelijkheden van landelijk, regionale en met name van lokale maatschappelijke organisaties en netwerken waar gemeenten in crisistijd op kunnen terugvallen of ondersteuning kunnen bieden in het kader van basisvoorzieningen en herstel.

- Inzet van lokale herkenningpunten voor informatie en levensbehoeften
Op landelijk niveau wordt er momenteel gekeken naar het inrichten van zogenaamde *'resilience points'* waar inwoners naartoe kunnen gaan voor informatie en levensbehoeften bij calamiteiten en dreigingen. Inwoners zouden hiervoor bijvoorbeeld terecht kunnen bij brandweerkazernes en lokale herkenningpunten. Vanuit de Tweede Kamer een motie (van Van der Wal c.s.) om de resilience points vanuit het Rijk samen met veiligheidsregio's verder uit te werken. De VNG kan hierbij de belangen van gemeenten behartigen.

Vervolg

De komende maanden wordt de weerbaarheidsopgave door het Rijk, VNG en het Veiligheidsberaad verder geconcretiseerd, waarbij ook nadrukkelijk gekeken zal worden naar de onderlinge rolverdeling tussen nationaal (Rijk), regionaal (veiligheidsregio's) en lokaal (gemeenten). De eerstvolgende bestuurlijke tafel is 5 februari 2025. Voor de zomer van 2025 volgt een aanvullende brief van het kabinet aan de Tweede Kamer met de eerste concrete beleidsinzet voor het vergroten van onze weerbaarheid en veerkracht. De VNG levert ook daar vanuit gemeenteperspectief input op.

Bijlage

Gemeentelijke crisisbeheersing omvat alle opgeschaalde werkzaamheden van een gemeente ten tijde van een incident, ramp of crises. Het deel van deze werkzaamheden dat is georganiseerd binnen de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing vindt plaats onder de noemer Bevolkingszorg, zoals omschreven in het Besluit veiligheidsregio's. De taken van Bevolkingszorg zijn:

- het verzorgen van de crisiscommunicatie;
- het voorzien in opvang en verzorging van de bevolking;
- het voorbereiden van de nafase ten behoeve van de getroffen gemeente(n);
- het coördineren van het informeren van verwanten van slachtoffers;
- het adviseren van het regionaal operationeel team;
- het coördineren van de registratie van slachtoffers en schade(gevallen) ten behoeve van bovenstaande taken.

Bron: Uniform Kwaliteitsniveau Bevolkingszorg, 2023

Goede uitvoering van bevolkingszorg is dus cruciaal, zeker in tijden van toenemende dreiging. Er zijn echter geen uniforme wettelijke eisen aan gemeentelijke bevolkingszorgtaken. Hierdoor vullen gemeenten bevolkingszorg verschillend in. Ook zijn er verschillen tussen gemeenten in de mate waarin zij zich hierop voorbereiden. Door het traject Uniform Kwaliteitsniveau Bevolkingszorg worden de processen van Bevolkingszorg verder doorontwikkeld en geprofessionaliseerd. De VNG heeft aan de voorkant input geleverd op het dit traject. Gemeenten en ondersteunende veiligheidsregio's geven momenteel gezamenlijk uitvoering geven aan de implementatie en borging hiervan. De veiligheidsregio's nemen hierin de leiding en monitoren de voortgang.

Wanneer vanuit de crisisstructuur (GRIP) wordt afgeschaald vindt overdracht naar de gemeente plaats en start de nafase. Afhankelijk van de gebeurtenis kan het tijdspad verschillen van enkele dagen, tot maanden of soms zelfs jaren. De nafase staat in het teken van herstel en nazorg, waaronder bijvoorbeeld: rouwverwerking, juridische afwikkeling en herstelwerkzaamheden. Indien de nationale veiligheid in het geding komt, is het Rijk verantwoordelijk voor de nafase.