RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

MAATSCHAPPELIJKE WEERBAARHEID ALS KANS VOOR EEN ANDERE OVERHEID

OVER RESPONSIVITEIT, VERANTWOORDELIJKHEID EN SLAGVAARDIGHEID

1 Weerbaarheid als maatschappelijke opgave

Geen overheid kan sneller ingrijpen dan de snelheid waarmee de moderne en complexe maatschappij door een crisis tot stilstand kan komen. Denk aan grootschalige en langdurige stroomuitval: dit heeft direct gevolgen voor de zorgbehoevende oudere wiens elektrische zuurstofapparaat stilvalt, voor de winkelier die noodgedwongen de zaak sluit omdat het pinverkeer platligt, voor de apotheker die door onbereikbare digitale patiëntendossiers geen medicijnen kan verstrekken, voor de supermarkten die hun voorraden niet kunnen aanvullen en voor alle mensen die vastzitten in stilgevallen liften en gestrande treinen. Het uitvallen van rioolgemalen, sluizen, zendmasten, crematoria en gascentrales kan de samenleving grootscheeps ontregelen, voordat de hulpdiensten en het bevoegd gezag adequaat kunnen optreden. Dit soort grote crises ontwrichten het dagelijks leven voordat de overheid hierop kan reageren. In dit soort situaties is de samenleving voor korte of langere duur op zichzelf aangewezen. Dit maakt van weerbaarheid een brede maatschappelijke opgave.

De ROB is door de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Justitie en Veiligheid (JenV) gevraagd advies te geven over de vraag wat deze weerbaarheidsopgave betekent voor het openbaar bestuur.[1] Gezien de snelheid waarmee overheid én samenleving initiatieven rondom weerbaarheid ontplooien, komen we nu – rondom de Top Nationale Weerbaarheid op 23 november 2026 – met een discussiestuk waarin we alvast de koers uitzetten waarlangs we de adviesvraag van BZK en JenV willen beantwoorden. Ons uitgangspunt is dat weerbaarheid een eigenschap van de samenleving zélf is: een weerbare samenleving kan alleen ontstaan als de overheid op alle bestuurlijke niveaus consequent het samenlevingsperspectief kiest en samenwerking zoekt met buurten, gemeenschappen, organisaties en bedrijven. Dit vraagt om een overheid die responsief is, verder kijkt dan crisismanagement, ontkokerd werkt aan samenhangend beleid, vertrouwen en ruimte geeft aan de samenleving en het gesprek aandurft over wat we als samenleving weerbaar willen maken, wie daarvoor verantwoordelijk is, wat ons dat als samenleving mag kosten en welke restrisico's we bereid zijn te accepteren.

We zien in de manier waarop de weerbaarheidsopgave wordt opgepakt belangwekkende ontwikkelingen om deze nieuwe, burgergerichte manier van werken vorm te geven. We zien óók dat de initiatieven hiervoor zich nog in een pril stadium bevinden en dat de praktijk vaak weerbarstig is. Daarom geven we in dit stuk een aantal aandachtspunten mee om de gewenste ontwikkelingen te versterken. Deze nota is nadrukkelijk bedoeld om de discussie over maatschappelijke weerbaarheid en de implicaties daarvan voor de overheid verder te bevorderen. In de loop van 2027 komen wij met een uitgebreid rapport met daarin ook concrete adviezen over de thematiek die hier centraal staat.

1.1 Wat is maatschappelijke weerbaarheid?

Hoe maatschappelijke weerbaarheid er in de lokale praktijk uitziet, kunnen we onmogelijk vanachter het bureau bedenken. Wel kunnen we een kader schetsen dat laat zien hoe we hier als overheid en samenleving invulling aan kunnen geven. De ROB verstaat onder

[1] De adviesaanvraag staat op raadopenbaarbestuur.nl.

maatschappelijke weerbaarheid het vermogen van de samenleving om voorbereid te zijn op, weerstand te bieden aan en te herstellen van ontwrichtende omstandigheden. Hoe weerbaarder een samenleving is, hoe langer zij onder druk kan blijven functioneren, hoe minder ingrijpend de crisismaatregelen hoeven zijn en hoe succesvoller zij zich na afloop van de crisis herstelt.[2]

De specifieke oorzaak van een crisis is van ondergeschikt belang in de voorbereiding erop: elke grote ontwrichting grijpt in op dezelfde fundamentele kwetsbaarheden in de samenleving. Of de stroomuitval nu veroorzaakt wordt door een doelbewuste aanval, extreem weer of een technische fout, de gevolgen zijn van vergelijkbare aard. Dit zagen we ook tijdens de coronapandemie: wat begon als een gezondheidscrisis raakte uiteindelijk heel de maatschappij. Weerbaarheid vraagt niet dat wij ons voorbereiden op één rampscenario, maar dat we vermogens ontwikkelen waarmee we met verschillende ontwrichtende omstandigheden kunnen omgaan. Hoewel deze zogenoemde 'all hazard'-benadering al decennialang het uitgangspunt is van het veiligheidsbeleid in ons land, zien we in de praktijk dat crisisvoorbereiding zich toch vaak richt op één specifieke dreiging. We constateren nu dat de toegenomen dreiging van militaire en hybride conflicten de weerbaarheid van de samenleving als geheel hoog op de politieke agenda heeft gezet. En hoewel we inzet zien op generiekere weerbaarheid via de campagne *Denk vooruit* en de inrichting van noodsteunpunten, beperken grote investeringen zich vooral tot het versterken van de krijgsmacht.

Omdat maatschappelijke weerbaarheid een vermogen is van heel de samenleving, is een goed samenspel nodig van individuen, gemeenschappen, organisaties en de overheid. Wat brengen die verschillende partijen mee?

- Individuen brengen kennis, vaardigheden, praktische middelen en mentale veerkracht mee.
- Gemeenschappen zoals buurten, verenigingen en andere sociale netwerken zorgen dat mensen zich verbonden voelen, elkaar kunnen ontmoeten en elkaar kunnen helpen.
- Organisaties zoals bedrijven en maatschappelijke instellingen vervullen vitale functies in de samenleving, zoals zorg, onderwijs, voedselvoorziening, energie en de media.
- De overheid heeft een dubbele rol. Ze ontwikkelt enerzijds de kaders en het beleid om de samenleving als geheel weerbaarder te maken; anderzijds heeft zij als onderdeel van de samenleving ook zelf het vermogen om onder druk essentiële diensten te blijven leveren en het vertrouwen van burgers te behouden.

Deze verschillende actoren in de weerbaarheidsopgave vragen allemaal om een andere rol en aanpak van de overheid. Om individuen te informeren, gemeenschappen de ruimte te

[2] Deze definitie sluit nauw aan bij de terminologie van het *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 2030* van de Verenigde Naties, dat Nederland heeft ondertekend en waar weerbaarheid wordt gedefinieerd als: 'The ability of a system, community or society exposed to hazards to resist, absorb, accommodate, adapt to, transform and recover from the effects of a hazard in a timely and efficient manner, including through the preservation and restoration of its essential basic structures and functions through risk management.' Zie: United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR) 2017. In de wetenschappelijke literatuur wordt vaak het fasemodel van Igor Linkov & Benjamin Trump gehanteerd: *plan*, *absorb*, *recover*, *adapt*. Zie voor een uitwerking hiervan bijvoorbeeld hun OESO-rapport: Linkov et al. 2019.

geven en een stabiele samenwerking met publieke en private organisaties te realiseren, is dan ook een flexibele overheid nodig. Daar komt bij dat burgers onderling verschillen in hulpbronnen, handelingsvermogen en waarden; afhankelijk van bijvoorbeeld hun werk, gezondheid, taal, digitale vaardigheden, woonsituatie, levensbeschouwing en gemeenschapskracht zullen mensen anders reageren op maatschappelijke ontwrichting. Een gebiedsgerichte of zelfs buurtgerichte aanpak is dan ook een logisch schaalniveau om als startpunt te nemen: hierdoor kan de overheid de rol kiezen die de lokale context vereist. De overheid zal soms moeten ondersteunen, soms moeten aansluiten en soms moeten uitdagen. En soms is zij niet nodig.

De weerbaarheid van de overheid is onderdeel van de maatschappelijke weerbaarheid. Mensen, middelen en het vertrouwen komen binnen overheidsorganisaties immers eerst en vooral vanuit de samenleving zelf: ambtenaren, bestuurders en politici zijn ook buurtgenoten en vrijwilligers. Tegelijkertijd vraagt de weerbaarheid van het openbaar bestuur ook om gericht onderhoud. Een weerbare samenleving is weliswaar minder afhankelijk van de overheid, maar de overheid houdt een bijzondere rol: zij moet vitale processen, diensten en taken blijven waarborgen, zowel binnen de eigen organisatie als richting de samenleving. Dat roept allereerst operationele vragen op. Hoe vergaderen bestuurders en politici tijdens een pandemie? Hoe wordt belasting geïnd als het digitale betalingsverkeer stilligt? Hoe blijven overheden draaien als een deel van het personeel als reservist in het leger dient? Veel overheidsorganisaties, centraal en decentraal, denken hier al volop over na.[3]

Minstens zo belangrijk als de operationele continuïteit is de vraag of en hoe het openbaar bestuur het gezag behoudt om democratische en rechtsstatelijke normen te handhaven. Juist in tijden van ontwrichting zal het openbaar bestuur voor dilemma's komen te staan en soms pijnlijke keuzes moeten maken als democratische waarden of grondrechten in het geding zijn. Dit moet bovendien vaak gebeuren in een context van onzekerheid, waardoor mis- en desinformatie snel rond kunnen gaan. We weten uit de coronapandemie hoe maatschappelijke onrust zich in tijden van crisis op overheden kan richten en hoe snel die overheden het vertrouwen van de burgers kunnen verliezen.[4] Een weerbare overheid blijft niet alleen in operationele zin functioneren, maar behoudt ook het gezag om onder druk de democratische rechtsstaat te beschermen.

1.2 Van veiligheid naar maatschappelijke weerbaarheid

Om weerbaar te zijn is een belangrijke verschuiving nodig in het denken over veiligheid. Jarenlang is ervan uitgegaan dat een crisis kort duurt. De focus van beleid lag op preventie, bescherming en crisisbeheersing: het monitoren, reduceren en elimineren van risico's en dreigingen. De staat beloofde een veilige samenleving door snel in te grijpen als risico's toenemen, door de openbare orde strikt te handhaven en door daadkrachtig op te treden als er toch een crisis was.[5] Deze veiligheidslogica ging hand in hand met decennia aan efficiëntiedenken binnen de overheid en het bedrijfsleven. Wie ontwrichting zoveel mogelijk voorkomt, bouwt ook minder marges in voor als het misgaat. Buffers en reserves zijn vanuit dit perspectief inefficiënt en duur.

[3] Zie de handreiking van de VNG over de continuïteit van gemeentelijke organisaties: VNG 2026b.

[4] Zie hierover bijvoorbeeld: Snel 2024.

[5] Zie voor het verschuivende veiligheidsdenken in relatie tot de weerbaarheidsopgave onder andere: Anholt 2022, p. 37-54; Juntunen & Virta 2019, p, 67-85.

De coronapandemie heeft de grenzen van dit denken duidelijk gemaakt: hoewel een pandemie al jaren in risicoanalyses voorkwam, werden we toch overvallen door de verstrekkende gevolgen hiervan. Tel daarbij op de stormachtige geopolitieke, technologische en ecologische ontwikkelingen en het is eens te meer duidelijk dat we omgeven zijn door fundamentele onzekerheden die we niet altijd kunnen kennen, laat staan kunnen voorkomen of wegnemen. En we hebben niet alleen te maken met korte crises, maar ook met langdurige dreigingen die kunnen sluimeren, verhevigen en – vaak tijdelijk – kunnen luwen. Dáárom moeten we als samenleving oefenen in de omgang met ontwrichtende omstandigheden.

Sturen op weerbaarheid is iets anders dan traditioneel crisisbestuur. Crisisbestuur draait om het directe bestuurlijke handelen op het moment dat een grote ontwrichting zich voordoet en de bijzondere bevoegdheden en maatregelen die dan nodig zijn om de crisis het hoofd te bieden. De organisatie van maatschappelijke weerbaarheid is iets heel anders: dit is geen top-down noodinterventie, maar het duurzaam verkleinen van maatschappelijke kwetsbaarheden en afhankelijkheden, en het vergroten van de schokbestendigheid en het aanpassingsvermogen van de samenleving, nog voordat een crisis zich voordoet.[6] Dit inzicht verdient extra aandacht omdat de voorwaarden voor maatschappelijke weerbaarheid in de afgelopen jaren onder druk zijn komen te staan: denk aan toenemende armoede, sociale eenzaamheid, groeiende laaggeletterdheid, gebrekkige digitale vaardigheden, een ongezond publiek debat en verschillende vormen van segregatie en ongelijkheid.[7] We moeten als maatschappij dus niet alleen nadenken over wat we doen in het geval van ontwrichting, maar ook over welke acties in het hier en nu nodig zijn om de weerbaarheid van individuen, gemeenschappen, organisaties en overheden te vergroten en hoe we op een goede manier kunnen herstellen van ontwrichting.

De geschetste verschuiving vereist een andere mentaliteit, zowel binnen het openbaar bestuur als bij maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers. Het inzicht dat de overheid er niet meer altijd in alle situaties kan zijn voor de samenleving, dat maatschappelijke weerbaarheid óók een verantwoordelijkheid is van de burger, kan verschillend uitpakken, afhankelijk van hoe hier invulling aan wordt gegeven. Het gevaar bestaat dat de verantwoordelijkheid voor veiligheid simpelweg wordt afgeschoven op de samenleving, bijvoorbeeld als dekmantel voor bezuinigingen. Dat is zeker het geval als burgers niet de benodigde middelen en informatie krijgen. Zo ontstaat een glijdende schaal waarbij het sociaal contract met de samenleving op losse schroeven komt te staan.

Maar er is ook een kans op empowerment: maatschappelijke weerbaarheid is een opgave die de overheid de kans geeft om minder top-down te besturen en meer met de samenleving samen te werken. Door te investeren in buurten, gemeenschappen en ruimte te geven aan maatschappelijk initiatief krijgen de mensen niet alleen de verantwoordelijkheid, maar ook de middelen, kennis en het vertrouwen om een actieve rol te spelen in een weerbare samenleving. Hier moeten we het als samenleving en overheid goed over hebben.

---

[6] Hier valt veel te leren van de Scandinavische landen, waar al veel langer op een duurzame manier wordt geïnvesteerd in maatschappelijke weerbaarheid. Zie voor interessante lessen: Larsson & Rhinard (red.) 2021.

[7] Zie onder andere: Centraal Bureau voor de Statistiek 2025; Coumans & Groffen 2026; Woittiez et al. 2024; Meelissen et al. 2026; ROB 2026a; Vrooman et al. 2023; Van Deursen 2023.

1.3 Het samenlevingsperspectief centraal

Dat het openbaar bestuur de logica van de samenleving als uitgangspunt moet nemen klinkt vanzelfsprekend, maar dat is vaak niet hoe de overheid in de praktijk werkt. Zeker als de druk hoog is, ontstaat bij overheden de neiging om structuren, kaders en regels aan de samenleving op te leggen, zonder goed te doordenken hoe die zich eigenlijk verhouden tot wat er op het niveau van individuen, buurten, gemeenschappen en organisaties nodig is om weerbaar te zijn. Hieronder schetsen we een weerbaarheidsaanpak die het samenlevingsperspectief centraal zet en leggen we de manier waarop de overheid dit de laatste tijd aanpakt ernaast.

1.3.1 Ontkokering als voorwaarde

Maatschappelijke weerbaarheid is bij uitstek een complexe opgave die raakt aan veel facetten van het leven van mensen en hun verbanden. Werken vanuit het samenlevingsperspectief vraagt om samenhangend beleid, en dit kan de overheid alleen realiseren als een einde wordt gemaakt aan hardnekkige verkokering, zowel horizontaal tussen departementen, als verticaal tussen departementen, uitvoeringsorganisaties en medeoverheden.[8] Het doorbreken van deze silo's biedt bovendien kansen: wie over de grenzen van beleidsterreinen werkt aan weerbaarheid, ziet overal dwarsverbanden met andere maatschappelijke opgaven zoals waterkwaliteit, infrastructuur, woningbouw en netcongestie. Bijvoorbeeld: als een nieuwbouwwijk wordt ontworpen met collectieve opwekking en opslag van energie, ontlast dit niet alleen het overvolle stroomnet, maar maakt het mensen óók minder kwetsbaar voor stroomuitval. En als er voor 80 miljard euro aan onderhoudskosten voor infrastructuur uitstaat, biedt deze opgave tegelijkertijd de kans om onze wegen en bruggen geschikt te maken voor militair transport.

Helaas was de bestuurlijke inrichting van de weerbaarheidsopgave zoals die vanaf december 2024 een nieuwe impuls kreeg, in aanleg sterk verkokerd. Vanuit traditioneel crisisdenken kregen de ministeries van Defensie en JenV een coördinerende positie; ondanks goede pogingen om ook eigenaarschap bij alle vakdepartementen te beleggen, werden die departementen in de praktijk volgend. De investeringslogica sloot hier bovendien op aan, waardoor de maatschappelijke dimensies van weerbaarheid minder middelen en aandacht kregen en inhoudelijke samenhang tussen verschillende beleidsterreinen grotendeels ontbrak. Deze departementale verkokering werkte ook door in de samenwerking met medeoverheden. Omdat de veiligheidsregio's via de crisiskolom als belangrijkste samenwerkingspartners werden aangewezen, waren zij nauw betrokken bij de campagne *Denk vooruit* en kregen zij het initiatief en het geld voor de inrichting van noodsteunpunten. Die grote rol voor de veiligheidsregio's betekende ook dat de burgemeester het belangrijkste aanspreekpunt is in de gemeente, terwijl maatschappelijke weerbaarheid een integrale opgave is die het gehele college aangaat.

1.3.2 Ruimte voor initiatief van onderop

Het versterken van maatschappelijke weerbaarheid vraagt van de overheid dat zij goed is aangesloten op bestaande sociale netwerken en maatschappelijke initiatieven. Juist omdat maatschappelijke weerbaarheid iets van de samenleving zélf is, is het van belang dat de overheid waar wenselijk faciliterend optreedt en te allen tijde waakt voor het opwerpen van belemmeringen voor dat wat organisch en kleinschalig ontstaat. Dit wordt ook wel 'collaboratief bestuur' genoemd: een gelijkwaardige samenwerking tussen overheid en

[8] ROB 2026b.

diverse maatschappelijke organisaties, waardoor het gevoel van eigenaarschap sterker wordt en ook lokale kennis en kunde worden versterkt.[9] Tegelijkertijd moet de overheid heldere richtlijnen maken over de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van burgerhulpverlening naarmate de organisatie van het maatschappelijk initiatief groeit.[10] Collaboratief bestuur is tijdrovend en arbeidsintensief en vraagt om duidelijke afspraken, maar kan de maatschappelijke weerbaarheid én het gezag van de overheid aanzienlijk verbeteren.

Het grote aantal actuele weerbaarheidsinitiatieven vanuit de samenleving is opvallend breed: ze komen van burgercollectieven en bedrijven en beslaan uiteenlopende beleidsterreinen als zorg, onderwijs, veiligheid en infrastructuur.[11] Enkele concrete voorbeelden: een groep bewoners in Austerlitz ontwikkelde vluchtroutes en noodcommunicatie vanwege toegenomen risico's op bosbranden. In Wageningen Noordwest is een netwerk van kleine groepen buurtbewoners georganiseerd die onder meer oefenen met noodcommunicatie. En in Mook en Middelaar leidde de hoogwaterstand in 2021 tot een netwerk aan straatcoördinatoren en een inventarisatie van wie in de buurt over EHBO-vaardigheden, gereedschap of noodvoorraden beschikt.[12] Toch lopen veel maatschappelijke initiatieven in de praktijk nog vast door ingewikkelde regelgeving, administratieve lasten en gebrek aan financiering – het is een hoopvolle ontwikkeling dat gemeenten hebben aangegeven de samenwerking met fondsen en maatschappelijke initiatieven te willen versterken.[13]

1.3.3 Oog voor verschillen en kwetsbaarheden

De weerbaarheidsopgave vraagt om extra aandacht voor de kwetsbare groepen in de samenleving. Er bestaan grote verschillen tussen hulpbronnen en handelingsvermogen, die maken dat weerbaarheid ongelijk verdeeld is. De overheid zal echter de neiging moeten weerstaan om elk verschil op willen te vangen met maatwerk, juist omdat maatschappelijke weerbaarheid ook een verantwoordelijkheid van de samenleving zelf is. Ruimte geven aan maatschappelijk initiatief betekent nu eenmaal dat er ook verschillen in het niveau van weerbaarheid zullen ontstaan. Dat hoeft niet erg te zijn, zolang het maar duidelijk is welke mate van ongelijkheid we accepteren en welk basisniveau van weerbaarheid overal aanwezig moet zijn. Dat zijn uiteindelijk politieke keuzes die een serieus debat verdienen.

Dit alles laat onverlet dat maatschappelijke kracht natuurlijk haar grenzen kent. Aan mensen in kwetsbare posities zal de overheid hulp moeten bieden. Om dat gericht te kunnen doen is het noodzakelijk dat ze weet waar de kwetsbaarheden zitten. In dit licht is het onderzoeksprogramma dat het Sociaal Cultureel Planbureau op dit moment ontwikkelt om de weerbaarheid van individuen en gemeenschappen in kaart te brengen veelbelovend.[14] Ook het initiatief om het Maatschappelijk Impact Team (MIT) nieuw leven in te blazen en 'in waakstand' onder de vleugels van het SCP te brengen is een positieve ontwikkeling: op die manier kunnen netwerken, werkwijzen en wegingskaders voor maatschappelijke weerbaarheid doorlopend worden ontwikkeld en getoetst.[15] Het MIT richt zich voor nu op

[9] Van Oudenhoven-van der Zee & Boersma 2026.
[10] Nederlands Instituut Publieke Veiligheid 2018.
[11] Zie bijvoorbeeld het overzicht op: Initiatieven | WeerbaarNL.
[12] Deze voorbeelden komen uit: Canoy & Versteegh 2026.
[13] De VNG werkt aan een uitvoeringsagenda voor het versterken van maatschappelijk initiatief: VNG 2026c.
[14] SCP 2026a, p. 8; De Blok & Bucx 2026.
[15] SCP 2026b.

toekomstige pandemische situaties, maar zou ook bij andersoortige ontwrichtende omstandigheden van grote toegevoegde waarde kunnen zijn.

1.3.4 Tijd voor maatschappelijke dialoog

Tot slot moeten we oog hebben voor het feit dat het vergroten van de weerbaarheid ook een verdeelvraagstuk is. Weerbaarheid heeft een prijs en dat levert dilemma's op. Die dilemma's kunnen verschillend van aard zijn. Ze kunnen gaan over de vraag met welke middelen de weerbaarheidsopgave bekostigd wordt, over hoe de verantwoordelijkheden tussen overheid en samenleving verdeeld zijn, over hoe grondrechten tegenover elkaar worden afgewogen of over welke voorzieningen voorrang krijgen wanneer er schaarste ontstaat. Voor de navolgbaarheid van het overheidsoptreden is het van belang dat we hier een brede maatschappelijke dialoog over voeren. Niet alleen omdat dit de overheid beter in staat stelt om politieke besluiten te nemen, maar ook omdat burgers de gevolgen van die politieke besluiten zullen voelen. Wil de overheid haar normstellende rol met gezag blijven uitoefenen, dan is een gedegen democratisch proces noodzakelijk.

Er lopen op dit moment verschillende wetgevingstrajecten die grootscheepse wijzigingen voorstellen voor de bestuurlijke inrichting van Nederland en de crisisbevoegdheden van de overheid. Denk bijvoorbeeld aan de Wet op de defensiegereedheid en de wijziging van de Wet veiligheidsregio's, de modernisering van het staatsnoodrecht en de aangekondigde opvolging van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.[16] Stuk voor stuk zijn dit plannen die raken aan bestuurlijke verhoudingen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden aan de ene kant en fundamentele grondrechten aan de andere kant. Politiek en maatschappelijk debat hierover wordt niet tot nauwelijks gevoerd. Tegelijkertijd mag het debat over weerbaarheid zich niet beperken tot wetten in relatie tot crisisbeheersing; juist ook op andere maatschappelijke terreinen – denk aan zorg, industrie, onderwijs, ruimtelijke inrichting, infrastructuur – liggen keuzes voor die de weerbaarheid van onze samenleving kunnen versterken maar ook kunnen verzwakken. Dat geldt eens te meer doordat weerbaarheid vraagt om het vormen van buffers, voorraden en extra capaciteit en flexibiliteit ('redundantie'), waar veel bestaande wet- en regelgeving – sterk beïnvloed door decennia aan efficiëntiedenken en 'just in time'-principes – nog niet in voorziet.

1.4 Weerbaarheid als kans voor een slagvaardige overheid

Er zijn hoopvolle tekenen dat burgergericht werken een steeds centralere plek krijgt in de weerbaarheidsaanpak van de Rijksoverheid. Zo is in de afgelopen periode door de ministeries van Defensie en JenV, in nauwe samenwerking met de vakdepartementen, hard gewerkt aan een bestuurlijke inrichting waarin zowel interdepartementaal als met partijen uit het veld aan het weerbaarheidsvraagstuk gewerkt wordt. Ook de Top Nationale Weerbaarheid – georganiseerd door de ministeries van Defensie en JenV met nauwe betrokkenheid van MKB Nederland, het Oranjefonds, het Rode Kruis, VNO-NCW en de VNG – geeft blijk van een verbreding van de focus.[17] Toch moeten we ook realistisch zijn: zeker als de urgentie toeneemt, ontstaat een sterke neiging tot verkokering, top-downdenken en technocratie in het veiligheidsdomein. En ondanks de belofte van het kabinet dat de medeoverheden 20 miljoen euro in 2027 oplopend tot 70 miljoen euro jaarlijks in 2032 tot en met 2035

[16] Zie respectievelijk: Plannen kabinet defensiegereedheid | Rijksoverheid.nl; Consultatie Wijziging Wvr en VwBES| Overheid.nl; Beleidsplan Crisisbeheersing | Tweede Kamer der Staten-Generaal; Consultatie Wet bescherming nationale veiligheid door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten | Overheid.nl.

[17] Top Nationale Weerbaarheid.

ontvangen voor het verbeteren van de maatschappelijke weerbaarheid, steken de beschikbare middelen voor maatschappelijke weerbaarheid nog schril af tegen het totale budget voor nationale veiligheid.[18]

In de komende periode zullen wij als ROB handelingsperspectieven ontwikkelen voor het openbaar bestuur om het samenlevingsperspectief centraal te zetten in de weerbaarheidsopgave. Wij zien die weerbaarheidsopgave in dit kader ook nadrukkelijk als een kans, omdat de overheid hiermee op de verschillende bestuursniveaus invulling kan geven aan wat het betekent om slagvaardig te zijn. Bij slagvaardigheid draait het – zeker bij een complex thema als maatschappelijke weerbaarheid – niet om het 'leveren' van de overheid in klassieke zin. Weerbaarheid is een maatschappelijke opgave, niet een dienst die burgers bij de overheid kunnen afnemen.

De weerbaarheidsopgave zou voor de overheid in de kern moeten gaan over het vinden van betekenisvolle verbindingen met de samenleving en het inrichten van een samenspel waarin de kracht van die samenleving benut en versterkt wordt. Alleen op deze manier kan de weerbaarheid van het openbaar bestuur zélf vorm krijgen: ook voor het behoud van gezag is het essentieel dat de overheid het samenlevingsperspectief als uitgangspunt neemt, zodat zij in de ogen van de samenleving als gezagswaardig – dat wil zeggen bekwaam, betrokken en betrouwbaar – wordt ervaren.[19]

[18] VNG 2026a.

[19] De concepten gezag en gezagswaardigheid hebben wij uitgebreid uitgewerkt in: ROB 2022.

2 Bronnen

Anholt, Rosanne Marit (2022). *Governing (in)security and the politics of resilience: The politics, policy, and practice of building resilience in fragile and conflict-affected contexts* (proefschrift). Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.

Blok, Lisanne de & Freek Bucx (2026). *Kennisnotitie De sociaal-maatschappelijke weerbaarheid van Nederland.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Canoy, Marcel & Martien Versteegh (red.) (2026). *Weerbaarheid in zorgzame gemeenschappen*. Den Haag: Uitgeverij Donkigotte.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2025). Leven in Armoede 2025. Den Haag: CBS.

Coumans, Moniek & Daniëlle Groffen (2026). Eenzaamheid in sociaaleconomische en maatschappelijke context. Den Haag: CBS.

Deursen, Alexander van (2023). *Trendrapport digitale inclusie. Kerncijfers en beleidsaanbevelingen*. Enschede: Universiteit Twente, Centrum voor Digitale Inclusie.

Juntunen, Tapio & Sipra Virta (2019). Security Dynamics: Multilayered Security Governance in an Age of Complexity, Uncertainty, and Resilience. In: Anni Kangas, Johanna Kujala, Anna Heikkinen, Antti Lönnqvist, Harri Laihonen, Julia Bethwaite (red.). *Leading Change in a Complex World: Transdisciplinary Perspectives.* Tampere: Tampere University Press, p. 67-85.

Larsson, Sebastian & Mark Rhinard (red.) (2021). *Nordic Societal Security: Convergence and Divergence*. London: Routledge.

Linkov, Igor, Benjamin D. Trump, & William Hynes (2019). *Resilience Strategies and Approaches to Contain Systemic Threats*. Parijs: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

Meelissen, Martina, Joyce Gubbels, Nathalie Maassen, Jolien Valk, Tessa Jenniskens, Annemarie van Langen, Ardita Muja & Maarten Wolber (2026). *Resultaten PISA-2025 in vogelvlucht*. Enschede: Universiteit Twente.

Nederlands Instituut voor Publieke Veiligheid (NIPV) (2018). *Aansprakelijkheid bij burgerhulpverlening*. Arnhem: Nederlands Instituut voor Publieke Veiligheid.

Oudenhoven-van der Zee, Karen van & Kees Boersma (2026). *Zet de mens centraal in de crisisaanpak*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

ROB (2022). *Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur

ROB (2026a). *Herover de publieke sfeer*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

ROB (2026b). *Naar een slagvaardige overheid*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

SCP (2026a). *Meerjarenplan SCP 2026-2030*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SCP (2026b). MIT in waakstand ondergebracht bij SCP. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Snel, Erik, Godfried Engbersen, Jan de Boom & Youri Seidler (2024). *Nederland na de pandemie. Over de doorwerking van de coronapandemie op sociale cohesie*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam/Risbo.

VNG (2026a). Gemeenten staan in de frontline van onze weerbaarheid. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

VNG (2026b). *Een gemeente die blijft functioneren. Handreiking voor gemeentesecretarissen over continuïteit, weerbaarheid en veerkracht*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

VNG (2026c). Meer ruimte voor maatschappelijke initiatieven. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Vrooman, Cok, Jeroen Boelhouwer, Jurjen Iedema & Ab van der Torre (2023). *Eigentijdse ongelijkheid. De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Woittiez, Isolde, Bart van Hulst, Lisa Putman, Ingrid Ooms & Klarita Sadiraj (2024). *Samenleven in de toekomst. Een verkenning naar sociale cohesie bij een veranderde bevolkingssamenstelling in 2050*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.