

*Weerbaarheid wordt aan
allerlei thema's gerelateerd,
waaronder energie-
infrastructuur, maar wat is
het eigenlijk?*



Wat is weerbaarheid?

Jori Kalkman en Esther van 't Veen*

Door nieuwe militaire dreigingen en klimaatverandering staat maatschappelijke weerbaarheid hoog op de agenda. Maar wat is weerbaarheid? De term lijkt tegenwoordig voor allerlei doeleinden gebruikt te worden. Daardoor dreigt het elke betekenis te verliezen en wordt het lastig om te bepalen of genomen maatregelen daadwerkelijk bijdragen aan een vergroting van de weerbaarheid. Om meer duidelijkheid te brengen in de chaos van interpretaties analyseren we in deze studie weerbaarheidsinitiatieven die worden gepresenteerd in kamerstukken, beleidsstukken, landelijke en regionale plannen, en visiedocumenten. Uit deze analyse blijkt dat er vier ideaaltypische weerbaarheidsbenaderingen zijn: 1) individuele weerbaarheid, 2) gemeenschappelijke weerbaarheid, 3) militaire weerbaarheid, en 4) nationale weerbaarheid. Elke benadering heeft een eigen perspectief, kritieke belangen, en bijpassende acties. Soms staan deze benaderingen haaks op elkaar. Het is daarom belangrijk gerichte en geïnformeerde keuzes te maken om tot een coherente weerbaarheidsstrategie te komen.



Nieuwe geopolitieke dreigingen en klimaatverandering zorgen voor een toegenomen risico van een grootschalige crisis, waarbij burgers dagenlang niet op de overheid kunnen rekenen en zichzelf moeten redden. Weerbare burgers zijn voorbereid op zo'n situatie en kunnen die goed doorstaan. Om de Nederlandse weerbaarheid te vergroten zijn Haagse beleidsmakers en bestuurders druk bezig met het ontwikkelen van plannen en initiatieven. Maar waar begin je? Analisten stellen dat het momenteel nog niet al te best gesteld is met de weerbaarheid in Nederland, maar er blijken grote verschillen te bestaan over wat weerbaarheid nu feitelijk is. Begin 2025 publiceerde de *Militaire Spectator* bijvoorbeeld een themanummer over 'Weerbaarheid' (Jaargang 194, nummer 2), waarin auteurs uiteenlopende interpretaties blijken te hebben over wat de term inhoudt.

Weerbaarheid lijkt dan ook gebruikt (of misbruikt) te worden om een enorme diversiteit aan maatregelen te legitimeren. Annelies van Vark en Jörg Noll beklagen zich terecht over de vaagheid van het concept en laten zien dat het geïntroduceerd wordt als panacee om al even vaag omschreven dreigingen het hoofd te bieden. Zij bieden duidelijkheid in de concep-

tuele chaos door termen als 'total defence', 'whole-of-society', 'whole-of-government' en 'resilience' te definiëren.¹

Maar wie verder leest in het themanummer van de *Militaire Spectator* over maatschappelijke weerbaarheid leest ook hoe breed de interpretaties van de term zijn. Weerbaarheid wordt gerelateerd aan graanvoorraden, desinformatie, schuilkelders, gevechtsbereidheid,² 'internet-toegang, dijken, vrije handelsroutes, diepzee-kabels, (energie)infrastructuur en huizen en gebouwen', maar ook aan 'open democratie, rechtsstatelijkheid en grondwettigheid, onderlinge solidariteit, mededogen, bouwen aan een vreedzame samenleving met gelijke kansen, sociale cohesie en meer'.³

Geen verrassing dus dat een grote verscheidenheid aan concrete maatregelen wordt voorgesteld in het streven naar weerbaarheid. Er staan in de verschillende bijdragen in het themanummer onder meer oproepen om te investeren in de operationele capaciteiten van hulpdiensten,⁴ kritieke reserves aan te leggen,⁵ burgers mentaal voor te bereiden op oorlog en ontregeling,⁶ civiel-militaire samenwerking te intensiveren,⁷ zelf plannen te maken als gezin en als buurt,⁸ en om het potentieel van burgerhulpverleners meer te omarmen.⁹

Ook de Kamerbrief over 'Weerbaarheid tegen militaire en hybride dreigingen' laat een diversiteit aan interventies zien, zoals het verzekeren van toegang tot veilig en gezond voedsel in geval van nood, actieve inzet tegen (cyber)spionage, een handelingsperspectief op schuilen en evacueren, het waarborgen van onafhankelijke journalistiek, meer ruimte voor Defensie om te oefenen, en het op peil houden van het Nederlandse verdienvermogen.¹⁰

Maar als een term overal voor gebruikt kan worden, dreigt die elke betekenis te verliezen. De enorme variëteit aan interpretaties en maatregelen omtrent maatschappelijke weerbaarheid noodzaakt dan ook tot een verdere duiding van wat weerbaarheid is (en wat niet). Dit is in eerste instantie nodig om een zinvol gesprek te kunnen voeren over weerbaarheids-

* Dr. Jori Kalkman is universitair hoofddocent aan de Faculteit Militaire Wetenschappen. Dr. Esther van 't Veen is universitair docent aan de Faculteit Militaire Wetenschappen.

- 1 A. van Vark en J. Noll, 'Total defence en resilience als antwoord op hybride dreigingen?', *Militaire Spectator* 194 (2025) (2) 56-67.
- 2 Van Vark en Noll, 'Total defence en resilience als antwoord op hybride dreigingen?'
- 3 F. Van Nijnatten, 'Bescherm wat ons weerbaar maakt: Ontwikkelaar format 'Black-out' Caecilia van Peski benadrukt sleutelrol burgers', *Militaire Spectator* 194 (2025) (2) 89.
- 4 M. Blok en M. Lenssen, 'Wat als de worst case uitkomt? Een aanval op de Rotterdamse haven door de bril van civiele verdediging', *Militaire Spectator* 194 (2025) (2) 68-70.
- 5 P. Gelton, 'Maatschappelijk noodpakket', *Militaire Spectator* 194 (2025) (2) 70-71.
- 6 D.T. Sanders en F. Baudet, '"Een enigszins redelijke bescherming van de bevolking en van het nationale potentieel". Civiele verdediging en civiel-militaire interactie in Nederland in de Koude Oorlog', *Militaire Spectator* 194 (2025) (2) 94-109.
- 7 M. Verlinden, 'Armies fight battles, nations fight wars: De internationale, nationale en regionale voorbereidingen in een whole-of-society-aanpak', *Militaire Spectator* 194 (2025) (2) 72-85.
- 8 Van Nijnatten, 'Bescherm wat ons weerbaar maakt'.
- 9 P. Hagenaars, 'The greatest good for the greatest number: Betrokkenheid van burgers bij de verhoging van de maatschappelijke weerbaarheid in Nederland en de VS', *Militaire Spectator* 194 (2025) (2) 124-137.
- 10 Ministerie van Justitie en Veiligheid, Kamerbrief 'Weerbaarheid tegen militaire en hybride dreigingen', 6 december 2024. Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-4d71970461e379036c2ec182e4342a890373966e/pdf>.

In de benadering 'individuele weerbaarheid' moet iedereen een weerbaarheids-mindset krijgen en zichzelf klaar maken voor een onzekere toekomst

maatregelen. Zonder operationalisering van de term kunnen we namelijk nooit beoordelen of bepaalde interventies werken en bijdragen aan weerbaarheid of niet.

Maar er is nog een reden om hier meer aandacht aan te besteden. Weerbaarheidsinitiatieven, indien succesvol, dragen niet enkel bij aan de veiligheid van Nederland, maar leiden potentieel ook tot een fundamenteel andere samenleving. Veel van de aangedragen oplossingen betekenen een significante verschuiving van overheidsmiddelen (bijvoorbeeld richting crisisorganisaties of vitale belangen), een andere invulling van burgerschap (bijvoorbeeld door invoering van de opkomstplicht), en een andere manier van samenleven (bijvoorbeeld door nadruk op de afschrikwekkende effecten van een parate samenleving). Het is daarom van wezenlijk belang om nader te reflecteren op de verschillende weerbaarheidsideeën die worden aangedragen.

Vier weerbaarheidsbenaderingen

In deze studie analyseren we weerbaarheidsinitiatieven die worden gepresenteerd in kamerstukken, beleidsstukken, landelijke en regionale plannen, en visiedocumenten. Deze documenten spreken op heel verschillende manieren over weerbaarheid en identificeren uiteenlopende sleutelspelers. Uiteindelijk zijn deze documenten dan ook gebaseerd op verschillende aannames over wat er bedreigd wordt en hoe daar het beste op gereageerd kan worden.

Om meer conceptuele duidelijkheid te bieden in de veelheid van interpretaties identificeren



we in dit artikel een aantal weerbaarheidsbenaderingen op basis van een documentanalyse. De documenten voor deze analyse bestaan uit openbare stukken over maatschappelijke weerbaarheid op de websites van het ministerie van Defensie en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). Daarnaast hebben we documenten verzameld van kennisinstituten, zoals het Nationaal Instituut Publieke Veiligheid (NIPV) en de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV). Tot slot hebben we recente bijdragen in Nederlandstalige wetenschappelijke tijdschriften, zoals de *Militaire Spectator*, geanalyseerd. Deze documenten hebben we vervolgens doorgenomen op basis van een aantal leidende vragen: wie moet het voortouw nemen om maatschappelijke weerbaarheid te vergroten, wie of wat moet weerbaarder worden gemaakt, en welke acties dienen als eerst in gang te worden gezet? Op basis van deze analyse komen we tot vier weerbaarheidsbenaderingen.

Elke benadering is gebaseerd op een heel eigen idee van wat weerbaarheid is. Het is belangrijk te benadrukken dat deze benaderingen ideaaltypen zijn: ze zijn analytisch verschillend en daarmee duidelijk te onderscheiden, maar in de praktijk lopen ze ook regelmatig door elkaar. Voor elk van deze benaderingen identificeren we het kenmerkende perspectief, kritieke belangen, en bijpassende acties.

Individuele weerbaarheid

Binnen de eerste weerbaarheidsbenadering is de boodschap vooral dat individuele burgers zelf aan de slag moeten. Veel van de recente publiekscommunicatie rondom weerbaarheid is gericht op het vergroten van het risicobewustzijn van individuele burgers. Het idee hierachter is dat veel Nederlanders zich nog niet echt realiseren dat er een maatschappij-ontwrichtende crisis kan plaatsvinden, zoals een ramp of grootschalig conflict, waarbij de overheid niet direct klaar staat om hen te helpen. De risicocommunicatie is er dan ook op gericht om dit bewustzijn te vergroten en mensen te wijzen op hun 'eigen verantwoordelijkheid om zich goed voor te bereiden op crises en om preventieve maatregelen te treffen'.¹¹ Als zij deze voorbereidingen treffen, dan vergroot dat hun zelfredzaamheid en vermindert het de druk op overheidsorganisaties tijdens crises. In een conflictsituatie heeft Defensie bijvoorbeeld militaire prioriteiten, die kunnen conflicteren met noodhulpverlening aan getroffen burgers.¹² Door inwoners aan te sporen zelf maatregelen te nemen, zullen ze zelfstandig kunnen reageren op escalerende dreigingen en plotselinge crises.

In deze benadering van weerbaarheid staat het individu centraal: het draait uiteindelijk om individuele overleving zonder hulp van buitenaf. Het individu is daarmee het kritieke belang dat beschermd moet worden, maar wel in de eerste plaats door het individu zelf.

De overheid biedt een aantal handvatten voor individuen die hun eigen weerbaarheid willen vergroten. Zo worden inwoners al geruime tijd aangespoord een noodpakket in huis te halen, waarmee zij zichzelf kunnen redden in de eerste periode na een noodsituatie. Inmiddels moet dat noodpakket voldoende zijn om 72 uur door te komen.¹³ Deze individu-gerichte risicocommunicatie doet denken aan de Zweedse brochure ('Als crisis of oorlog komt') die in het hele land verspreid werd en waarin tips en adviezen vanuit de overheid richting burgers staan over hoe zij zich kunnen voorbereiden op extreme situaties.¹⁴ Kortom: iedereen moet een weerbaarheids-mindset krijgen en zichzelf klaar maken voor een onzekere toekomst.

Gemeenschappelijke weerbaarheid

In de tweede weerbaarheidsbenadering ligt de nadruk op de gemeenschap. De kernideeën achter deze benadering zijn dat de samenleving meer is dan een verzameling individuen en mensen die neiging hebben tot empathisch gedrag in rampen en crises. Samenredzaamheid en solidariteit zijn termen die hierbij passen, omdat ze de nadruk leggen op het collectief zorgdragen voor anderen in noodsituaties.¹⁵ Het belang van de gemeenschap komt duidelijk naar voren in oproepen om burgerhulpverlening te gebruiken als manier om de weerbaarheid te vergroten.¹⁶ Bij veel crisis-situaties zijn het bekenden of toevallige omstanders die al hulp aan het verlenen zijn aan een slachtoffer voordat de hulpdiensten ter plaatse komen,¹⁷ maar er kan meer ruimte worden gegeven aan lokale burgerinitiatieven, zodat spontane vrijwilligersorganisaties een rol kunnen spelen in het bestrijden van een crisis in hun directe omgeving.¹⁸ Ook is er binnen deze benadering expliciet aandacht voor kwetsbare doelgroepen of verminderd zelfredzame burgers.¹⁹ Deze groepen uit de gemeenschap worden vaak het hardst geraakt door crisissituaties, ontvangen in veel gevallen minder of later passende hulp, en herstellen in algemene zin het langzaamst na een crisis of ramp. Het reduceren van dit soort kwetsbaarheden vertaalt zich direct naar grotere maatschappelijke weerbaarheid.

In deze benadering van weerbaarheid staat dus de gemeenschap centraal: de weerbaarheid van

11 Rijksoverheid, *Landelijke Agenda Crisisbeheersing* (2024) 6. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2024/06/10/landelijke-agenda-crisisbeheersing>.

12 Rijksoverheid, *Weerbaarheidsopgave* (2024) 15. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/12/06/tk-bijlage-2-weerbaarheidsopgave>.

13 Denk Vooruit, *Bereid je voor* (2025). Zie: <https://www.denkvooruit.nl/>.

14 Swedish Civil Contingencies Agency, *In case of crisis or war* (2024). Zie: <https://rib.msb.se/filer/pdf/30874.pdf>.

15 M. van Duin, M. Luesink, J. Landsman en E. Leentvaar, *Werken aan weerbaarheid en veerkracht* (Arnhem, NIPV, 2024) 9.

16 Hagenaars, 'The greatest good for the greatest number'.

17 Zie ook: <http://eerstehulpbenij.nl/>.

18 Veiligheidsregio Kennemerland, *Samen weerbaar & wendbaar* (Haarlem, 2019); Rijksoverheid, *Weerbaarheidsopgave*, 8.

19 Veiligheidsregio Vrbant-Noord, *Programma-opzet Weerbare Samenleving* (2025). Zie: https://www.vrbn.nl/publish/pages/34141/6e-1_programma-opzet_weerbare_samenleving.pdf.



Robuuste defensie-infrastructuur vergroot de militaire weerbaarheid

FOTO MCD, JARNO KRAAYVANGER

de gemeenschap hangt af van de solidariteit in een wijk of buurt en de manier waarop rekening wordt gehouden met kwetsbare groepen in de gemeenschap.

Sociale cohesie is van cruciaal belang om de weerbaarheid in een stad of dorp te vergroten. Door meer en sterkere contacten in de buurt ontstaat er maatschappelijke veerkracht, die het verschil kan maken in geval van nood.²⁰ Die sociale cohesie kan op meerdere manieren worden vergroot, bijvoorbeeld door sociale voorzieningen te versterken of door ontmoetingsplekken te creëren, zodat mensen hun sociale netwerk in de buurt kunnen uitbreiden. De ontwikkeling van noodsteunpunten maakt bovendien dat mensen een plek hebben om naartoe te gaan tijdens crises om informatie te verkrijgen en om lokale hulpacties te coördineren.²¹ Het is verder van belang om kwetsbare groepen uit de samenleving actief te betrekken bij weerbaarheidsinitiatieven om te voorkomen dat de sociale ongelijkheid toeneemt. Dit gebeurt bijvoorbeeld in 'risk factories', waar kwetsbare groepen een crisisscenario doorlopen om vervolgens adviezen te krijgen. Uiteindelijk draait in deze benadering alles om de rol van de gemeenschap in weerbaarheidsinitiatieven.

Militaire weerbaarheid

De derde weerbaarheidsbenadering is met name gericht op veiligheidsdreigingen die voortkomen

uit de huidige geopolitieke situatie. Het startpunt van deze benadering is dat oorlogsdreiging vanuit vijandige mogendheden de veiligheid ondermijnt.²² Daarnaast is er een toename aan hybride dreigingen, zoals cyberaanvallen en desinformatiecampagnes, waardoor we feitelijk leven in een grijs gebied tussen oorlog en vrede.²³ Het is met name aan de krijgsmacht om de weerbaarheid tegen dit soort dreigingen vorm te geven, dus de militaire paraatheid moet opgeschroefd worden. Een sterke en slimme krijgsmacht kan vijanden afschrikken, maar heeft ook een pasklaar antwoord op de agressie van vijandige staten en is in staat het land en bondgenoten te verdedigen.²⁴

In deze benadering van weerbaarheid draait het om de staat: de krijgsmacht moet in afstemming met andere organisaties landsbelangen beschermen en autonomie waarborgen door veiligheidsdreigingen te voorkomen, te reduceren of er daadkrachtig op te reageren.

20 Van Duin, Luesink, Landsman en Leentvaar, *Werken aan weerbaarheid en veerkracht*, 27.

21 Veiligheidsberaad, *Versterken weerbare samenleving* (2025). Zie: <https://www.veiligheidsberaad.nl/thema-versterken-weerbare-samenleving/>.

22 Ministerie van Defensie, *Defensienota 2024: Sterk, slim en samen* (2024). Zie: <https://www.defensie.nl/onderwerpen/defensienota>

23 Defensie, *Defensienota 2024: Sterk, slim en samen*, 11.

24 Rijksoverheid, *Weerbaarheidsopgave*, 15; Defensie, *Defensienota 2024: Sterk, slim en samen*.

De belangrijkste manier om de weerbaarheid tegen dit soort veiligheidsdreigingen te vergroten is door de krijgsmacht te versterken. Een structurele financiële investering in Defensie, waardoor Nederland voldoet aan de NAVO-norm, is een eerste stap. Die investeringen kunnen vervolgens gebruikt worden om de gevechtskracht te vergroten, bijvoorbeeld door tanks, jachtvliegtuigen en fregatten aan te schaffen.²⁵ Nieuwe, hybride dreigingen vragen ook om inlichtingenonderzoeken, zodat adequate veiligheidsmaatregelen en tegenacties kunnen worden genomen.²⁶ Daarnaast wordt er onderzocht wat Defensie van civiele partijen en de maatschappij mag verwachten in geval van oorlog of een grootschalig conflict, bijvoorbeeld in het kader van productiezekerheid, logistieke ondersteuning, medische zorg aan gewonde militairen, of personele versterking.²⁷ Defensie heeft in ieder geval behoefte aan een parate samenleving, die zichzelf kan redden in tijden van nood en militaire processen kan ondersteunen wanneer daar behoefte aan is. Nieuwe wet- en regelgeving, planvorming voor militaire dreiging, opschaling, en robuuste defensie-infrastructuur zijn andere voorbeelden die de militaire weerbaarheid vergroten.²⁸ In de nieuwe geopolitieke werkelijkheid draait weerbaarheid in deze visie dan ook primair om militaire paraatheid.

Nationale weerbaarheid

De vierde weerbaarheidsbenadering heeft een brede focus en streeft naar de bescherming van de samenleving in brede zin.²⁹ Ondanks crises en veiligheidsdreigingen moeten overheidsprocessen doorgaan, de economie blijven draaien, en vitale infrastructuren blijven functioneren, zodat de continuïteit van de maatschappij zo groot mogelijk is.³⁰ Deze benadering vraagt om een integrale aanpak met betrokkenheid van 'heel-de-samenleving' (whole-of-society).³¹ Uiteindelijk moet iedereen bijdragen, inclusief 'regionale en lokale overheden, bedrijven, kennisinstellingen, maatschappelijke organisatie en burgers'.³² De nadruk ligt dan ook vaak op meer samenwerking en afstemming met betrokken partijen.³³ De Rijksoverheid neemt hierin het voortouw door informatieverschaffing waarmee andere organisaties aan de slag kunnen en moeten om gezamenlijk de samenleving weerbaarder te maken.

In deze benadering van weerbaarheid staat de liberale, democratische rechtsstaat centraal: het draait om de verdediging van instituties, waarden en welvaart. In de praktijk betekent dit dat het streven is om de samenleving zoveel mogelijk te laten functioneren zoals men dat gewend is. Maar daarvoor is wel de hele samenleving nodig.

Het brede doel van deze benadering vertaalt zich naar een hele reeks diverse acties. Het gaat dan bijvoorbeeld om het aanleggen van voorraden belangrijke grondstoffen, het vergroten van psychologische weerbaarheid tegen ondermijning en gezamenlijke oefeningen met burgers en maatschappelijke organisaties.³⁴ Verder ligt er een sterke nadruk op het versterken van de robuustheid van vitale processen (zoals betalingsverkeer, voedselvoorziening, telecom) door meer redundantie en grotere flexibiliteit, zodat levering van kritieke diensten gegarandeerd kan worden in tijden van crisis.³⁵ Er zijn ook veel initiatieven om crisispartners beter met elkaar te verbinden door afspraken te maken, netwerken op te zetten, coördinatie te faciliteren, en platforms op te tuigen waar ook niet-traditionele hulpverleners op aan kunnen

25 Defensie, *Defensienota 2024: Sterk, slim en samen*.

26 Rijksoverheid, *Weerbaarheidsopgave*, 10.

27 Ibidem.

28 Ibidem, 15.

29 Rijksoverheid, *Weerbaarheidsopgave*; Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Hybride dreigingen en maatschappelijke weerbaarheid* (2024). Zie: <https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/publicaties/2024/06/04/hybride-dreigingen-en-maatschappelijke-weerbaarheid>.

30 Rijksoverheid, *Weerbaarheidsopgave*, 11.

31 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Nederland in een fragmenterende wereldorde* (2024). Zie: <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2024/07/01/nederland-in-een-fragmenterende-wereldorde>; Rijksoverheid, *De Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden* (2023). Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/veiligheidsstrategie-voor-het-koninkrijk-der-nederlanden>.

32 P.J. Aalbersberg, 'Maatschappelijke weerbaarheid' (Brief aan alle burgemeesters, 2024).

33 P. Gelton, *Verkenning naar het versterken van maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht in tijden van crises* (Arnhem, NIPV, 2024).

34 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Nederland in een fragmenterende wereldorde*, 114; Rijksoverheid, *Landelijke Agenda Crisisbeheersing*, 15; Rijksoverheid, *Weerbaarheidsopgave*.

35 F. Halsema, *Maatschappelijke weerbaarheid* (Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland, 2025).

sluiten.³⁶ Nationale weerbaarheid, met andere woorden, vraagt om veel afstemming en een maatschappij-brede inzet.

Discussie

De vier weerbaarheidsbenaderingen (zie Tabel 1) zijn om verschillende redenen niet zomaar te combineren tot een geïntegreerde aanpak. Allereerst zijn ze gebaseerd op incongruente wereldbeelden. Individuele weerbaarheid is bijvoorbeeld gebaseerd op het hobbesiaanse idee dat iedereen voor zichzelf zal kiezen als er geen sterke overheid is.³⁷ Tijdens of na een ramp moet iedereen daarom voor zichzelf zorgen en kan men weinig verwachten van anderen. Vandaar dat burgers worden opgeroepen hun eigen noodpakket in huis te halen met voedsel, water en andere eerste levensbehoeften, zodat men zich thuis kan verschansen totdat de overheid weer ter plaatse komt. Dit individualistische wereldbeeld valt moeilijk te rijmen met de nadruk op de gemeenschap of intensieve samenwerking met partijen uit de hele maatschappij, zoals andere benaderingen bepleiten.

Deze benaderingen hebben ook een normerend effect: wie continu wordt opgeroepen om zichzelf voor te bereiden op een ramp zal vooral individuele voorbereidingen treffen. Daarmee wordt de gemeenschappelijke weerbaarheid juist ondermijnd. Een nadruk op burenhulp en solidariteit zou het tegengestelde effect hebben.

Dit laat zien dat weerbaarheidsmaatregelen elkaar kunnen ondergraven, als er geen coherente visie is.

Een ander voorbeeld van die tegenstrijdigheid hangt samen met de nadruk op militaire weerbaarheid, die enerzijds noodzakelijk is in het huidige tijdsgewricht, maar ook rechtsstatelijke normen in het geding kan brengen als het leidt tot ongeremde ‘verveiliging’ en militarisering.³⁸ Die effecten kwamen in extreme mate naar voren in de Verenigde Staten na de aanslagen van 11 september: verdachten konden worden vastgezet zonder proces, veiligheidsdiensten kregen meer bevoegdheden en er was minder toezicht, en surveillance van specifieke bevolkingsgroepen nam enorm toe. Dit soort ontwikkelingen staat op gespannen voet met de nationale weerbaarheidsbenadering, die de liberale, democratische rechtsstaat centraal zet.

Verder varieert de rol van de overheid in deze benaderingen sterk. Bij sommige benaderingen is een centrale rol weggelegd voor de overheid

- 36 A. van Daalen, *Meerjarenplan 2024-2028: Versterking toekomstgerichte crisisbeheersing* (Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio, 2024); P. Gelton, *Verkenning naar het versterken van maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht in tijden van crises*; Rijksoverheid, *Landelijke Agenda Crisisbeheersing*, 18; Rijksoverheid, *Weerbaarheidsopgave*, 8.
- 37 T. Hobbes, *Leviathan* (Londen, Penguin Classics, 2017).
- 38 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Nederland in een fragmenterende wereldorde*.

Weerbaarheids-benadering	Perspectief	Kritiek belang	Voorgestelde maatregelen
Individuele weerbaarheid	Zelfredzaamheid, eigen verantwoordelijkheid	Het individu	Risicocommunicatie, noodpakket
Gemeenschappelijke weerbaarheid	Solidariteit, samenredzaamheid	De gemeenschap	Sociale netwerken versterken, kwetsbaarheid reduceren
Militaire weerbaarheid	Militaire en hybride dreiging, paraatheid	De staat	Gevechtskracht vergroten, civiele ondersteuning aan Defensie
Nationale weerbaarheid	Continuïteit van de samenleving, whole-of-society	De liberale, democratische rechtsstaat	Vitale infrastructuur versterken, samenwerking in netwerken

Tabel 1 De vier weerbaarheidsbenaderingen

en bij andere benaderingen, zoals de individuele weerbaarheidsbenadering, ligt er juist een kleine rol. Dit roept een aantal fundamentele vragen op: wat mag je als burger van de overheid nog verwachten tijdens een ramp of crisis? Wat betekent het voor het vertrouwen in de overheid als er geen hulp wordt geleverd in de dagen na een ramp? En waarvoor mag de overheid nog wel verantwoordelijk worden gehouden? Er schuilt een risico in de weerbaarheidsretoriek, omdat er een kans is dat die bezuinigingen op het crisisstelsel legitimeert en ondermaatse crisisbeheersing rechtvaardigt onder het mom van zelfredzaamheid van de maatschappij.

Overigens staat veel van de maatschappelijke discussie rondom weerbaarheid los van wetenschappelijk onderzoek naar het fenomeen, terwijl er al decennialang studies worden gedaan naar weerbaarheid. Aan het begin van de Koude Oorlog begonnen de Amerikanen met wetenschappelijk onderzoek naar hoe burgers zouden reageren als een nucleaire oorlog zou uitbreken. Deze onderzoeken bieden houvast voor de Nederlandse beleidskeuzes. Het laat bijvoorbeeld zien dat er tijdens een noodsituatie veel nieuwe, spontane burgerhulpinitiatieven ontstaan en ook bestaande organisaties zichzelf opnieuw uit moeten vinden.³⁹ Verder weten we dat investeringen in sociale voorzieningen en sterkere sociale verbondenheid zich direct uitbetalen in grotere overlevingskansen.⁴⁰ Ook gaat militaire noodhulp bij niet-militaire rampen niet altijd zonder slag of stoot⁴¹ en is er veel bewijs voor het belang van netwerksamenwerking, alhoewel er soms ook voordelen zijn aan gefragmenteerd optreden.⁴² Dit soort inzichten laat zien welke maatregelen en initiatieven significant bijdragen aan weerbaarheid en hoe die het best geimple-

menteerd kunnen worden. Daarmee bieden ze aanknopingspunten voor het maken van moeilijke, maar geïnformeerde, keuzes die echt het verschil maken.

Conclusie

In deze studie hebben we proberen te beantwoorden wat weerbaarheid is. De grote verscheidenheid aan interpretaties en maatregelen zorgen voor veel verwarring over wat de term precies inhoudt. Op basis van beschikbare documenten identificeren we vier weerbaarheidsbenaderingen: 1) individuele weerbaarheid, 2) gemeenschappelijke weerbaarheid, 3) militaire weerbaarheid, en 4) nationale weerbaarheid.

Elke benadering heeft een eigen verhaal en leidt tot andere beleidskeuzes en acties. De gestelde prioriteiten vormen bovendien de basis voor de verdeling van schaarse middelen op kritieke momenten. De keuze voor een specifieke weerbaarheidsstrategie is daarmee ook een fundamenteel politiek vraagstuk, dat meer maatschappelijk debat verdient. Dat debat moet natuurlijk gevoerd worden in het parlement, maar ook lokaal, omdat veel verantwoordelijkheden op het gebied van weerbaarheid worden gedelegeerd naar gemeenten en Veiligheidsregio's. In deze debatten is het belangrijk om allereerst te bespreken wat er beschermd moet worden en tegen welke prijs. Een grotere krijgsmacht is bijvoorbeeld hard nodig tegen nieuwe militaire dreigingen, maar wat zijn de grenzen van veiligheidsoperaties? Uiteindelijk beïnvloeden die keuzes ook hoe de samenleving eruit gaat zien, dus moet het in deze debatten niet alleen gaan over effectiviteit (wat verhoogt de weerbaarheid het meest?), maar ook over de normen en waarden die de maatschappij belangrijk vindt en wil behouden (bijvoorbeeld rechtvaardigheid, solidariteit, vrijheid). Wetenschappelijke studies kunnen bovendien helpen in deze debatten door inzicht te geven in de brede effecten van bepaalde keuzes op de samenleving. Maatschappelijke weerbaarheid is een groot en belangrijk vraagstuk, dus laten we het de zorgvuldige aandacht geven die het verdient. ■

39 E.L. Quarantelli en R.R., 'Response to social crisis and disaster', *Annual Review of Sociology* 3 (1977) (1) 23-49.

40 D.P. Aldrich, 'How social infrastructure saves lives: a quantitative analysis of Japan's 3/11 disasters', *Japanese Journal of Political Science* 24 (2023) (1) 30-40; F.H. Norris, S.P. Stevens, B. Pfefferbaum, K.F. Wyche en R.L. Pfefferbaum, 'Community resilience as a metaphor, theory, set of capacities, and strategy for disaster readiness', *American journal of community psychology* 41 (2008) 127-150.

41 K. Tierney, C. Bevc en E. Kuligowski, 'Metaphors Matter: Disaster Myths, Media Frames, and Their Consequences in Hurricane Katrina', *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 604 (2006) (1) 57-81.

42 J.P. Kalkman, *Frontline Crisis Response* (Cambridge, Cambridge University Press, 2024).

*De rol van de overheid in de
weerbaarheidsbenaderingen verschilt sterk,
en dat roept fundamentele vragen op: wat
mag je als burger van de overheid nog
verwachten tijdens een ramp of crisis?*

