

Handreiking weerbaarheid en veerkracht op lokaal niveau

Voor het lokaal bestuur, beleidsadviseurs en samenwerkingspartners

Inhoud

1 Inleiding **3**
Leeswijzer 4

2 Gemeentelijke maatregelen weerbaarheid en veerkracht op lokaal niveau **5**
Randvoorwaarden 5
Maatregelen weerbaarheid en veerkracht op lokaal niveau 7
Enkele maatregelen uitgelicht 14

3 Good practices en toolkit **16**
Denk vooruit-campagne 16
Platform WeerbaarNL 16
Bondgenoten 16
Gesprekstool NCTV 16
Voorbeelden uit de praktijk 17
Relevante literatuur 17

4 Geleerde lessen **18**
Geleerde lessen uit Oekraïne 18
Geleerde lessen coronacrisis 18

5 Contact **19**

6 Bijlagen **20**
Definities 20
Bestuurlijke opdracht VNG 21

Bij de omslagfoto: Een langdurige stroomstoring vraagt om weerbaarheid en veerkracht van alle betrokkenen.

1
Inleiding

Toenemende geopolitieke spanningen, hybride dreigingen, klimaatverandering en het grotere risico op langdurige stroomuitval vragen om het integraal versterken van zowel de maatschappelijke weerbaarheid als de veerkracht van de samenleving. Deze dreigingen brengen nieuwe opgaven met zich mee voor de manier waarop we als samenleving omgaan met thema's als maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht, openbare orde en crisisbeheersing.

De gevolgen van een (langdurige) crisis worden uiteindelijk lokaal gevoeld, bij inwoners, bedrijven en instellingen en juist daarom spelen gemeenten een sleutelrol in het versterken van de maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht[1]. Gemeenten hebben bovendien wettelijke taken tijdens crises, zoals op het gebied van bevolkingszorg waaronder crisiscommunicatie. Maar ook in de preventieve en nazorgfase spelen gemeenten een belangrijke rol. Een weerbare en veerkrachtige samenleving kan immers zowel de risico's op verstoringen beperken, als zich snel herstellen en aanpassen aan nieuwe omstandigheden. Met dit in gedachten heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) deze handreiking opgesteld, in nauwe samenwerking met een aantal gemeenten en veiligheidsregio's.

De handreiking vloeit voort uit de bestuurlijke opdracht van de VNG (zie bijlage) en is in lijn met de ambitie van de Verenigingsstrategie, 'Een stap naar voren'. De handreiking biedt gemeenten en partners een praktische basis om lokaal aan de slag te gaan met het versterken van de maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht.

De kern van de handreiking is de lijst met de uitwerking van de maatregelen op lokaal niveau. Deze is verrijkt met achtergrondinformatie, suggesties voor samenwerking en verwijzingen naar relevante instrumenten en good practices.

De handreiking is bedoeld als een levend document: richtinggevend, modulair toepasbaar en aanpasbaar aan lokale omstandigheden. De beschreven maatregelen vormen een basisniveau dat gemeenten helpt hun voorbereiding en respons bij langdurige verstoringen op orde te brengen. Gemeenten kunnen deze basis vertalen naar hun eigen context en waar nodig aanvullen of prioriteren op basis van lokale behoeften. Uitgangspunt is dat elke gemeente, ongeacht omvang of ligging, toegang moet hebben tot concrete handvatten voor het versterken van de weerbaarheid en veerkracht. Dat geldt zowel intern, gericht op de eigen processen, als extern, richting de samenleving.

De handreiking is opgesteld tegen de achtergrond van (inter)nationale afspraken, zoals de NAVO-weerbaarheidsdoelstellingen, de paraatheidsstrategie van de Europese Unie[2] en nationale kabinetsbrieven over civiele weerbaarheid[3]. Gemeenten vormen hierin een cruciale schakel: zij staan het dichtst bij de inwoner en zijn bij uitstek in staat om lokale netwerken, bewonersinitiatieven en publieke voorzieningen te mobiliseren in tijden van crisis. Tegelijkertijd zijn die gemeenschappen en inwoners zelf ook onderdeel van de versterking van een weerbare samenleving.

1 Voor de betekenis van deze begrippen zie bijlage.

2 Paraatheidsstrategie van de EU, 26 maart 2025, Europese Commissie.

3 Brief van de minister aan de Tweede Kamer, 6 december 2024. Brief van de minister aan de Tweede Kamer, 11 juli 2025.

Leeswijzer

De handreiking is opgebouwd als een praktisch en modulair document dat gemeenten ondersteunt bij het versterken van maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht. Na de inleiding volgt een overzicht van gemeentelijke maatregelen, geordend naar zes pijlers en de verschillende fasen van een crisis. Deze maatregelen vormen het hart van de handreiking en zijn voorzien van een prioritering en de betrokken partijen. Vervolgens worden in het hoofdstuk ‘Good practices en toolkit’ inspirerende voorbeelden en ondersteunende instrumenten gedeeld die gemeenten kunnen benutten in hun lokale aanpak. In het hoofdstuk over geleerde lessen worden inzichten gedeeld uit eerdere crises, zoals de oorlog in Oekraïne en de coronacrisis. Daarna volgt een overzicht van contactmogelijkheden voor gemeenten die met de handreiking aan de slag willen en goede ideeën willen uitwisselen. Tot slot zijn in de bijlagen definities en de bestuurlijke opdracht van de VNG opgenomen. De handreiking is bedoeld als levend document dat richting geeft, ruimte laat voor lokale invulling en uitnodigt tot samenwerking en doorontwikkeling.

2
Gemeentelijke maatregelen weerbaarheid en veerkracht op lokaal niveau

De maatregelen die in dit hoofdstuk worden beschreven vormen de kern van deze handreiking. Ze geven gemeenten richting bij het versterken van de maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht, met aandacht voor alle fasen van een crisis: van voorbereiding tot herstel. De lijst met maatregelen is opgesteld op basis van het vijf-pijlermodel van prof. dr. Michel Dückers, te weten: crisisorganisatie, vitale voorzieningen, sociaal weefsel, zelfredzaamheid inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties en samenleving als overkoepelend systeem. Wij hebben daar nog een zesde, centrale pijler aan toegevoegd: continuïteit van de eigen organisatie. De maatregelen zijn thematisch geclusterd per pijler en geordend conform de fasering van een crisis: de koude fase (voorbereiding), de warme fase <72 uur, de warme fase >72 uur en de nafase (herstel). Het uitgangspunt is dat weerbaarheid en veerkracht een collegebrede opgave is. Per pijler wordt daarom de bevoegdheidsverdeling tussen het college van burgemeester en wethouders benoemd. Per maatregel is de eerstverantwoordelijke partij benoemd, alsmede de relevante organisaties die een ondersteunende of faciliterende rol vervullen. De nummering van de maatregelen is tot stand gekomen op basis van prioritering, mede ingegeven door de gezamenlijke input en duiding vanuit verschillende veiligheidsregio's en gemeenten. De maatregelen staan per pijler op volgorde van prioriteit, waarbij geldt dat de eerste twee genoemde maatregelen als meest cruciaal worden beschouwd.

Randvoorwaarden

Deze handreiking biedt gemeenten concrete handvatten om aan de slag te gaan met de lokale weerbaarheidsaanpak. Om uitvoering te geven aan deze maatregelen, is het van belang dat er aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan.

Maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht



Naar het model van Dückers, NIPV

De weerbaarheidsopgave vergt een maatschappijbrede aanpak. Het is dan ook van belang dat gemeenten maatschappelijke organisaties, inwoners, ondernemers en andere relevante partijen betrekken bij hun aanpak. Weerbaarheid en veerkracht zijn immers niet alleen veiligheidsvraagstukken, maar vergen betrokkenheid van alle domeinen in de samenleving. Deze 'whole-of-society'-benadering vraagt van gemeenten dat zij afspraken maken met medeoverheden, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties, inwoners en het bedrijfsleven over welke rol door eenieder wordt vervuld. Dit geldt voor de warme fase van een ramp of crisis, maar juist ook voor de koude fase: een vertrouwde en gestroomlijnde samenwerking in de koude fase legt tenslotte een goede basis voor samenwerking ten tijde van rampen en crises. Hierbij is het van belang dat deze samenwerking gelijkwaardig is, en dat iedere partij zich bewust is van de rol en verantwoordelijkheid die zij vervult ten opzichte van de andere partijen.

Naast nauwe samenwerking met verschillende maatschappelijke partijen op lokaal niveau, verdient de samenwerking tussen veiligheidsregio's en gemeenten speciale aandacht. Om de weerbaarheid en veerkracht op lokaal niveau te versterken, dienen gemeenten en veiligheidsregio's duidelijke en concrete afspraken met elkaar te maken over de verantwoordelijkheden, rollen en taken die zij gezamenlijk vervullen. Zij staan immers samen aan de lat in de lokale en regionale weerbaarheidsopgave. Bij elke maatregel staat benoemd welke partij eindverantwoordelijk is, en welke partij een ondersteunende rol vervult. Bij het merendeel van de maatregelen geldt echter dat de rolverdeling tussen gemeente en veiligheidsregio afhankelijk is van lokale afspraken die onderling tussen de beide partijen worden gemaakt. Het is van belang dat er voldoende ruimte wordt gelaten voor lokaal maatwerk; gemeenten en veiligheidsregio's weten immers zelf het beste welke rolverdeling het meest logisch is voor de lokale context.

Een versterkte weerbaarheidsaanpak brengt ook een capaciteitsvraagstuk met zich mee. Het uitvoeren van de maatregelen vraagt niet alleen iets van de eigen gemeentelijke organisatie, maar ook van de partners op lokaal en regionaal niveau; denk hierbij aan politie, welzijnsorganisaties, vervoersbedrijven, et cetera. Met de huidige druk op het gemeentelijke bestand, krapte op de arbeidsmarkt en beperkte financiële middelen, vraagt een geïntensiveerde inzet op maatschappelijke weerbaarheid om duidelijke (her)prioritering en bijbehorende afspraken over de verdeling van verantwoordelijkheden en rollen, en de capaciteitsinzet in geval van crisis. Bijkomend is het feit dat in het geval van een NAVO artikel-5 scenario, of in het kader van host nation support, reservisten kunnen worden opgeroepen. Hiermee valt dus mogelijk een deel van de capaciteit weg. Het is daarom van belang dat gemeenten in kaart brengen welk personeelslid reservist is en wellicht in tijden van crisis niet kan worden ingezet voor andere doeleinden. Daarbij is het van belang dat er in de koude fase geïnventariseerd wordt waar er al krapte is en waar er krapte kan ontstaan tijdens een ramp of crisis. Oefenen met verschillende crisisscenario's, zowel met de eigen gemeentelijke organisatie als samen met veiligheidsregio's, maatschappelijke partners en inwoners, kan helpen met het verkrijgen van inzicht in de kwetsbaarheden en stelt gemeenten in staat hierop te anticiperen en passende maatregelen te nemen om de kwetsbaarheden te verkleinen.

Deze versterkte inzet op maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht heeft tevens financiële implicaties voor gemeenten. Er zijn vanuit het rijk middelen beschikbaar gesteld voor het inrichten van noodsteunpunten en burgerhulpverlening. Onder het kopje 'Financiën' staat een nadere toelichting van de financiële middelen waar gemeenten een beroep op kunnen doen. Weerbaarheid raakt alle domeinen van het gemeentelijk beleid. Het is dan ook aan te raden om vanuit dat besef weerbaarheid expliciet onderdeel te maken van bredere afwegingen binnen het publieke domein. Daardoor raakt het verweven met bestaande taken en processen en krijgt het op efficiënte wijze een vaste plaats binnen het beleidsproces.

De hiernavolgende lijst met maatregelen is geen vaststaand eindpunt maar een uitnodiging tot lokale vertaling en doorontwikkeling. Niet iedere maatregel is in de lokale context even urgent of haalbaar. Gemeenten wordt dan ook geadviseerd om de lijst met maatregelen te gebruiken als leidraad voor gesprekken met partners zoals de veiligheidsregio, maatschappelijke organisaties en inwoners over wat lokaal nodig en mogelijk is. Uitgangspunt is hierbij dat de maatregelen gelden als aanvulling op huidig beleid.

Maatregelen weerbaarheid en veerkracht op lokaal niveau

1. Eigen continuïteit
Bevoegd gezag: wethouder/gemeentesecretaris

Maatregel	Fase	Eindverant-woordelijk	Samenwerkings-partner
⚠ 1. Gemeenten brengen de kritieke bedrijfsprocessen, zoals uitkeringen, betalingen en taken op het gebied van openbare orde en veiligheid in beeld en leggen duidelijke waarborgen vast voor de continuïteit ervan.	🟢	Gemeenten	
⚠ 2. Gemeenten zorgen ervoor dat er in hun Business Continuity Management een prioritering komt voor de meest kritieke bedrijfsprocessen.	🟢	Gemeenten	
3. Gemeenten zorgen ervoor dat de gemeentelijke informatievoorziening robuust en bereikbaar is, zowel online als offline. Denk hierbij aan combinaties van digitale en fysieke informatiekanalen.	🟢 🔴< 🔴>	Gemeenten	
4. Gemeenten versterken de digitale infrastructuur door afspraken met ICT-leveranciers en cloud-aanbieders met aandacht voor: bescherming tegen cyberaanvallen en hacks, inclusief detectie- en responsprocedures; opslag van gevoelige data op dataservers binnen Europees grondgebied, conform de Europese privacy- en veiligheidsrichtlijnen. Gemeenten hebben hiervoor een standaard gemeentelijk Service Level Agreement (SLA) met eisen rondom beschikbaarheid, herstelcapaciteit en communicatie bij incidenten ontwikkeld.	🟢	Gemeenten	BZK, JenV (NCSC)
5. Gemeenten oefenen op langdurige crises met een brede vertegenwoordiging uit de gemeentelijke organisatie (dus breder dan de veiligheidskolom en MT-niveau).	🟢	Gemeenten	Veiligheidsregio's
6. Gemeenten hebben afspraken over interne communicatie: wie is waarvoor aan zet? Wie moet wat weten? Daarbij is een inschatting gemaakt van de gevoeligheid van de informatie: gedetailleerde informatie over voorbereidingshandelingen van de gemeente kan ook misbruikt worden.	🟢	Gemeenten	
7. Gemeenten hebben oog voor de continuïteit onder eigen personeel, waarbij een deel persoonlijk betrokken zal zijn bij crises. Denk bijvoorbeeld aan het samenstellen van een gemeentelijk kernteam, het inventariseren van reservisten en mantelzorgers binnen de gemeentelijke organisatie.	🟢	Gemeenten	

🟢 Koude fase 🔴< Warme fase (<72 uur) 🔴> Warme fase (>72 uur) 🟡 Nafase ⚠ Meest cruciale maatregel

2. Crisisorganisatie
Bevoegd gezag: burgemeester

Maatregel	Fase	Eindverant-woordelijk	Samenwerkings-partner
⚠ 1. Gemeenten ontwikkelen een duidelijk communicatieplan richting inwoners in tijden van crisis maar ook in de voor- en nafase.	🟢 < > 🟡	Gemeenten	Veiligheidsregio's
⚠ 2. Gemeenten richten noodsteunpunten in, in samenwerking met veiligheidsregio's. De noodsteunpunten voorzien in informatieverstrekking, ook worden de mogelijkheden verkend in het kader van noodstroom en maatschappelijke initiatieven. Sociale partners weten welke noodsteunpunten voor hun wijk relevant zijn. Er zijn afspraken gemaakt over de taakverdeling tussen noodsteunpunten en hulpdiensten.	🟢 < >	Gemeenten	Veiligheidsregio's, maatschappelijke partners
3. Test en borg de werking van de Nood Communicatie Voorziening (NCV) en de crisisnoodlijn binnen de gemeente en sluit deze aan op de noodstroomvoorziening.	🟢	Gemeenten	
4. Gemeenten hebben afspraken gemaakt met veiligheidsregio's in het kader van bevolkingszorg, ook na 72 uur.	🟢	Gemeenten	Veiligheidsregio's
5. Gemeenten ondersteunen de veiligheidsregio's bij het geven van een situationeel en actueel beeld (overzicht van wat er aan de hand is, waar, wie etc.). Contacten en verbindingen met de relevante partners zijn op orde zodat alle relevante informatie in beeld komt.	🟢 < >	Gemeenten	Veiligheidsregio's
6. Veiligheidsregio's ontwikkelen met hulpdiensten alternatieve en analoge (crisis)communicatiemiddelen, bijvoorbeeld DARES en satellietcommunicatie.	🟢	Veiligheids-regio's	Gemeenten, GHOR, brandweer
7. Gemeenten verkennen of bepaalde sleutelfiguren ook in een lijn van crisiscommunicatie kunnen worden opgenomen zoals het inzetten via noodsteunpunten.	🟢 < >	Gemeenten	
8. Gemeenten en veiligheidsregio's integreren burgerhulpverlening in de planvorming en benutten indien mogelijk burgerinitiatieven in de warme fase van een crisis op een gecoördineerde wijze.	🟢 < >	Gemeenten	Veiligheidsregio's

🟢 Koude fase < Warme fase (<72 uur) > Warme fase (>72 uur) 🟡 Nafase ⚠ Meest cruciale maatregel

3. Vitale voorzieningen
Bevoegd gezag: wethouder

Maatregel	Fase	Eindverant-woordelijk	Samenwerkings-partner
1. Gemeenten hebben een back-up en/of alternatieven voor stroomvoorziening zoals batterijen en aggregaten (en dan ook voor de daarvoor benodigde diesel) en weten waar die zich bevinden en hoeveel er nodig zijn voor bedrijfskritische processen (onder meer afvalverwerking en crisisvoorzieningen in het kader van bevolkingszorg).	🟢 🔴< 🔴>	Gemeenten	
⚠ 2. Gemeenten en veiligheidsregio's hebben een protocol in geval van uitval van de drinkwatervoorziening. Bij uitval van waterzuiveringsinstallaties zijn er nood(drink)waterpunten ingericht om de watervoorziening in samenwerking met drinkwaterbedrijven tijdelijk te waarborgen.	🟢 🔴< 🔴>	Gemeenten, drinkwater-bedrijven	Veiligheidsregio's, IenW
3. Gemeenten hebben met de afvalketen afspraken gemaakt over continuering van afvalinzameling en -verwerking.	🟢 🔴<	Gemeenten	
4. Gemeenten gaan in gesprek met hun corporaties over autonome energievoorziening voor en in corporatiewoningen.	🟢	Gemeenten	Woningbouwcorporaties, energieleveranciers
5. Gemeenten gaan in gesprek met maatschappelijke partijen over het borgen van voedselvoorziening aan kwetsbaren in tijden van crisis.	🟢 🔴< 🔴>	Gemeenten	EU en rijk komen mogelijk met nationale voedselstrategie en kader voor voedseldistributie
6. Gemeenten hebben bij uitval van het rioolstelsel of waterdruk alternatieve sanitaire voorzieningen beschikbaar en weten wat de kwetsbaarheden zijn bij langdurige uitval. Gemeenten stemmen af met het verantwoordelijke waterschap op welke manier deze kwetsbaarheden weggenomen kunnen worden.	🟢 🔴< 🔴>	Gemeenten	Waterschappen

🟢 Koude fase 🔴< Warme fase (<72 uur) 🔴> Warme fase (>72 uur) 🟡 Nafase ⚠ Meest cruciale maatregel

3. Vitale voorzieningen
Bevoegd gezag: wethouder

Maatregel	Fase	Eindverant-woordelijk	Samenwerkings-partner
7. Gemeenten houden in hun mobiliteits- en verkeersplannen rekening met noodsituaties waarbij voldoende ruimte moet zijn voor aanrijroutes voor hulpdiensten en meerdere uitvalswegen (evacuatiemogelijkheden) per wijk voor inwoners.	🟢 < >	Gemeenten	Nationale politie
8. Vitale infrastructuur zoals wegen, bruggen en dijken wordt versterkt. De gemeente brengt in kaart welke infrastructuur in eigen beheer is en zoekt de samenwerking met Rijkswaterstaat en waterschappen om bestand te zijn tegen extreme (weers)omstandigheden (evacuatieroutes) of langdurige of bovenmatige belasting in crisistijd.	🟢	Gemeenten	Rijkswaterstaat, waterschappen, veiligheidsregio's
9. Gemeenten werken samen met provincies en vervoerspartners om de continuïteit van het openbaar vervoer te waarborgen tijdens langdurige crisissituaties.	🟢 >	Gemeenten	Provincies, vervoerspartners
10. Gemeenten maken afspraken met vervoersbedrijven op lokaal en regionaal niveau, voor crisisbestendige plannen, inclusief scenario's voor personeelstekort, brandstofschaarste en verstoring van dienstregelingen.	🟢	Provincie en vervoers-bedrijven	Gemeenten

🟢 Koude fase < Warme fase (<72 uur) > Warme fase (>72 uur) 🟡 Nafase ⚠ Meest cruciale maatregel

4. Sociaal weefsel
Bevoegd gezag: wethouder

Maatregel	Fase	Eindverant-woordelijk	Samenwerkings-partner
⚠ 1. De gemeente brengt lokale maatschappelijke en (in)formele netwerken in kaart en versterkt de netwerken/ sociale infrastructuur in de wijken met extra aandacht voor verminderd zelfredzame doelgroepen zoals alleenstaande ouders, mindervaliden, ouderen, statushouders, vluchtelingen, etc.	🟢 🔴< 🔴> 🟡	Gemeenten	Veiligheidsregio's, maatschappelijke partners
⚠ 2. Gemeenten faciliteren participatieprojecten/ burgerinitiatieven in de wijken en buurten (leer je buren beter kennen/ samenredzaamheid).	🟢 🔴< 🔴> 🟡	Gemeenten	Maatschappelijke partners
3. In een crisissituatie mobiliseert de gemeente sleutelfiguren, (getrainde) vrijwilligers en netwerken, zoals Bondgenoten.	🔴< 🔴>	Gemeenten	
4. Gemeenten bieden dienstverlening om de bestaanszekerheid van hun inwoners te versterken.	🟢 🔴< 🔴> 🟡	Gemeenten	
5. Gemeenten zorgen dat er in iedere wijk of buurt een wijkagent en een sociaal werker is die herkenbaar en bereikbaar is en/of zet sleutelfiguren in. Betrek hen bij het opzetten en inrichten van de lokale noodsteunpunten.	🟢	Gemeenten, politie, welzijnsor-ganisaties	
6. Burgemeester (en college) organiseert het gesprek met inwoners en ondernemers over wat zij nodig hebben om weerbaar en veerkrachtig te worden of dit te versterken, bijvoorbeeld via de gesprekstool van de NCTV.	🟢 🔴< 🔴>	Gemeenten	
7. Gemeenten zorgen voor laagdrempelige en goed functionerende (zorg-, veiligheid en openbare ruimte) meldpunten, luister- en gespreksinitiatieven, en monitoren spanningen in de samenleving actief, zodat escalatie kan worden voorkomen en vertrouwen behouden blijft.	🟢 🔴< 🔴> 🟡	Gemeenten	

🟢 Koude fase 🔴< Warme fase (<72 uur) 🔴> Warme fase (>72 uur) 🟡 Nafase ⚠ Meest cruciale maatregel

5. Zelfredzaamheid inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties
Bevoegd gezag: wethouder

Maatregel	Fase	Eindverant-woordelijk	Samenwerkings-partner
⚠ 1. Gemeenten en veiligheidsregio's bevorderen zelf- en samenredzaamheid door voorlichting (risicocommunicatie) en bieden inwoners en bedrijven handelingsperspectief over hoe zij zich kunnen voorbereiden op en wat ze kunnen doen bij langdurige verstoringen. Gemeenten sluiten hierbij aan op landelijke campagnes, zoals Denk vooruit.	🟢 < > 🟡	Gemeenten	Veiligheidsregio's
⚠ 2. Gemeenten informeren inwoners en ondernemers over de lokale noodsteunpunten in hun wijk en over handelingsperspectieven, bijvoorbeeld met een meterkastkaart.	🟢 < >	Gemeenten	Veiligheidsregio's
3. Gemeenten en veiligheidsregio's stimuleren brede maatschappelijke oefening en voorbereiding, waarbij zowel inwoners, maatschappelijke verenigingen als ondernemers actief deelnemen. Interne crisisoefeningen worden aangemoedigd binnen bedrijven en instellingen, om de respons bij verstoringen te verbeteren.	🟢	Veiligheids-regio's	Gemeenten, maatschappelijke partners
4. Gemeenten vergroten de digitale weerbaarheid van inwoners en ondernemers en zijn voorbereid op digitale ontwrichting onder andere door aansluiting bij programma's zoals het VNG-programma Agenda Digitale Veiligheid. Voorzie in laagdrempelige voorlichting, trainingen en bewustwordingscampagnes over cyberrisico's en digitale veiligheid.	🟢	Gemeenten	Regionale veilig-heidsnetwerken
5. Gemeenten faciliteren in het kader van burgerhulpverlening de samenwerking met partners, zoals trainingen in eerste hulp- en benodigde (crisis)vaardigheden voor inwoners, vrijwilligers en leden van (sport)verenigingen.	🟢	Gemeenten	
6. Gemeenten ondersteunen en maken afspraken met organisaties zoals het Rode Kruis en Leger des Heils, die bij kunnen dragen aan de ontlasting van de reguliere zorg- en hulpverleningsketen in tijden van crisis.	🟢	Gemeenten	Maatschappelijke organisaties, veiligheidsregio's

🟢 Koude fase < Warme fase (<72 uur) > Warme fase (>72 uur) 🟡 Nafase ⚠ Meest cruciale maatregel

6. Samenleving als overkoepelend systeem
Bevoegd gezag: wethouder

Maatregel	Fase	Eindverant-woordelijk	Samenwerkings-partner
⚠ 1. Gemeenten zorgen ervoor dat democratische processen (o.a. beraadslaging, besluitvorming, verkiezingen en demonstraties) kunnen doorgaan, ondersteund door doordachte en goed geoefende scenario's voor uiteenlopende situaties.	🟢 🔴< 🔴>	Gemeenten	BZK
⚠ 2. Gemeenten hebben de publieke gezondheidszorg op orde, waarbij GGD's structureel zijn ingericht om ook onder druk hun taken te blijven uitvoeren, en Wmo- en jeugdtaken ook ten tijde van crisis geborgd zijn.	🟢 🔴< 🔴>	Gemeenten	VWS
3. Gemeenten gaan (samen met GGD) in gesprek met de regionale uitvaartbranche over de continuïteit en capaciteit van regionale crematoria en mortuaria bij langdurige crisis in het kader van de Wet op de lijkbezorging, publieke gezondheidszorg en hygiëne.	🟢	Gemeenten	GGD, BZK, VWS

🟢 Koude fase 🔴< Warme fase (<72 uur) 🔴> Warme fase (>72 uur) 🟡 Nafase ⚠ Meest cruciale maatregel

Enkele maatregelen uitgelicht

Een aantal maatregelen uit de bovenstaande lijst zijn in een wat verder stadium uitgewerkt. Voor een aantal van deze acties zijn middelen vanuit het rijk beschikbaar (zie voor meer informatie onder het kopje Financiën).

Noodsteunpunten

Noodsteunpunten vormen een essentieel onderdeel van een landelijk dekkend netwerk ter versterking van de maatschappelijke weerbaarheid. Momenteel werken het Veiligheidsberaad en de VNG een voorstel uit voor deze noodsteunpunten. Het idee is dat er een netwerk van coördinerende noodsteunpunten op regionaal niveau komt en daarnaast lokale noodsteunpunten op wijk- of buurtniveau. Het zal fysieke reeds bekende locaties in wijken betreffen waar inwoners tijdens een (langdurige) crisis terecht kunnen voor informatie en mogelijk aanvullende ondersteuning. Vanaf het najaar van 2025 starten er waarschijnlijk in iedere veiligheidsregio in samenwerking met gemeenten pilots gericht op het ontstaan van dit landelijk netwerk van noodsteunpunten. Welke functies ondergebracht kunnen worden bij de noodsteunpunten binnen de financiële kaders wordt in de pilots onderzocht en medio 2026 geëvalueerd aan de bestuurlijke tafel weerbaarheid.

Publiekscampagne

Onder de noemer 'Denk vooruit' heeft het ministerie van JenV eerder dit jaar inwoners opgeroepen een noodpakket samen te stellen en voldoende contant geld in huis te halen. Uitgangspunt is hierbij het stimuleren van zelfredzaamheid van inwoners. Vanaf het najaar van 2025 gaat er een nieuwe publiekscampagne van start, die onder andere oproept een noodplan te maken en elkaar te helpen in geval van (langdurige) crisis. Onderdeel van deze publiekscampagne is een huis-aan-huis publicatie. Gemeenten krijgen van het ministerie een communicatie-toolkit om ook lokaal op maat bij te kunnen dragen aan de campagne. Een eerste versie van deze toolkit met stylesheet is beschikbaar.

Rol en positie gemeenteraad

Uit de lijst met maatregelen blijkt dat het belangrijk is dat op een groot aantal maatregelen een goede samenwerking tussen gemeenten en veiligheidsregio's essentieel is. Gemeenten hebben een formele positie binnen de aansturing van de veiligheidsregio. De veiligheidsregio is een samenwerkingsverband op basis van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) en de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Het algemeen bestuur van een veiligheidsregio bestaat uit de burgemeesters van de inliggende gemeenten en is het hoogste besluitvormende orgaan. Hier worden besluiten genomen over beleid, inzet van middelen en de begroting van de veiligheidsregio. De gemeenteraad heeft een rol via de controlerende bevoegdheden op de burgemeester en via de begrotingscyclus. Sinds de wijziging van de Wgr in 2022 is de positie van de raad versterkt. Gemeenteraden moeten vroegtijdig betrokken worden bij beleidsvoornemens van de gemeenschappelijke regeling en hebben het recht om een zienswijze te geven. Ook moeten gemeenteraden instemmen met de bijdrage aan de begroting van de veiligheidsregio. Deze wettelijke structuur waarborgt dat gemeenten via zowel de burgemeester als de gemeenteraad invloed kunnen uitoefenen op het beleid en de inzet van middelen binnen de veiligheidsregio. Het is van belang deze formele lijnen actief te benutten, zodat er sprake is van democratische verankering en regionale samenhang in de besluitvorming. Zie voor meer informatie de Kennisbank Openbaar Bestuur.

Financiën

Op dit moment zijn nog geen directe en structurele middelen beschikbaar gesteld aan individuele gemeenten voor het versterken van maatschappelijke weerbaarheid. In de Voorjaarsnota is vanaf 2027 structureel € 70 miljoen beschikbaar gesteld voor maatschappelijke weerbaarheid, met een voorinvestering van € 10 miljoen in 2025 en € 20 miljoen in 2026. Deze middelen worden vooralsnog ingezet op het ontwikkelen van noodsteunpunten en burgerhulpverlening, het versterken van veiligheidsregio's, het lanceren van een landelijke publiekscampagne (zie hierboven) en evaluatie en onderzoek. Het geld wordt verdeeld via de veiligheidsregio's, waarbij het uitgangspunt is dat besteding plaatsvindt op basis van gezamenlijke besluitvorming met de betrokken gemeenten (zie ook 'Rol en positie gemeenteraad'). Dit betekent dat gemeenten via de bestaande begrotings- en verantwoordingsstructuren van de veiligheidsregio's invloed kunnen uitoefenen op de inzet van de middelen.
Tegelijkertijd vraagt de actualiteit om een stevigere positionering van gemeenten in het versterken van maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht. Een mogelijke route hiervoor is via de verhoogde NAVO-norm voor defensie-uitgaven (5%). Naar verwachting kan circa 1,5% van deze middelen worden ingezet voor defensiegerelateerde onderdelen zoals kritieke

infrastructuur, civiele paraatheid, maatschappelijke weerbaarheid en innovatie. De exacte invulling hiervan is echter nog onderwerp van overleg en besluitvorming in NAVO- en EU-verband en is mede afhankelijk van het beleid van het nieuwe kabinet dat aantreedt na de verkiezingen op 29 oktober 2025. De VNG blijft zich inzetten voor meer middelen om de inzet van gemeenten en veiligheidsregio's op het gebied van maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht te versterken en concreet vorm te geven. Dit vergt nadere onderlinge afstemming over de verdeling, besteding en verantwoording van de middelen, evenals duidelijkheid over de rolverdeling tussen rijk, regio en gemeenten.

3
Good practices en toolkit

Denk vooruit-campagne
Sinds juli 2025 zijn de eerste communicatiemiddelen voor de publiekscampagne 'Denk vooruit' te vinden op de website van Denk vooruit. Gemeenten kunnen deze communicatiemiddelen lokaal inzetten en sluiten hierbij aan bij de landelijke campagne, die vanaf het najaar van 2025 van start gaat.

Platform WeerbaarNL
Platform WeerbaarNL is een verbindend kennis- en netwerkplatform dat organisaties ondersteunt bij het versterken van de maatschappelijke weerbaarheid in Nederland. Het platform is ontstaan vanuit een beleidsvoornemen in de Landelijke Agenda Crisisbeheersing en richt zich op het faciliteren van samenwerking tussen veiligheidspartners, sectorale organisaties en maatschappelijke actoren, zowel binnen als buiten het traditionele veiligheidsdomein. In een tijd waarin de samenleving geconfronteerd wordt met complexe transities en een toenemend aantal dreigingen, waaronder klimaatverandering, technologische ontwikkelingen, geopolitieke spanningen en economische ontwrichting, stimuleert WeerbaarNL het vormen van communities en het delen van kennis, ervaringen en goede voorbeelden. Gemeenten, veiligheidsregio's en maatschappelijke partners kunnen via het platform actuele inzichten opdoen, relevante initiatieven volgen en aansluiting vinden bij bredere netwerken gericht op het versterken van de weerbaarheid. De VNG en WeerbaarNL werken intensief samen om elkaar te versterken en aan te vullen.

Bondgenoten
Een Bondgenotennetwerk kan een belangrijke rol spelen in het vergroten van de veerkracht en het draagvlak binnen een gemeente. Bondgenoten zijn vertegenwoordigers van lokale gemeenschappen, maatschappelijke organisaties en sleutelfiguren die beschikken over toegang tot specifieke doelgroepen, kennis hebben van lokale netwerken en het vertrouwen van inwoners. Door deze partijen actief te betrekken, kan de gemeente sneller schakelen, signalen beter duiden en effectiever communiceren, ook in situaties waarin de overheid zelf minder zichtbaar of overtuigend is. In meerdere steden is het bondgenotennetwerk actief en wordt de agenda van het overleg niet bepaald door de gemeente. Verschillende gemeenten zoals Deventer, Utrecht en Amersfoort maken gebruik van het Bondgenotenoverleg, waarin vertegenwoordigers van onder andere de Somalische, Syrische, Eritrese, Joodse en LHBTQI⁺-gemeenschappen samen met de politie en gemeente structureel in gesprek zijn. Dit overleg vindt plaats in rustige tijden en wordt ingezet om spanningen vroegtijdig te signaleren, polarisatie te voorkomen en onderling vertrouwen te versterken. Juist doordat deze relaties zijn opgebouwd vóórdat een crisis zich voordoet, kunnen bondgenoten in de warme fase snel en effectief worden ingezet. Daarmee zijn zij geen incidentele hulpbron, maar een vast onderdeel van een duurzame en inclusieve crisisaanpak.

Gesprekstool NCTV
De NCTV heeft een gesprekstool maatschappelijke weerbaarheid ontwikkeld om gemeenten en andere organisaties te ondersteunen bij het voeren van gesprekken over weerbaarheid en de voorbereiding op verstoringen of crises. De tool is laagdrempelig en breed inzetbaar, zowel binnen de gemeentelijke organisatie als in samenwerking met maatschappelijke partners, bedrijven of bewonersinitiatieven. De gesprekstool bestaat uit verschillende onderdelen, waaronder instructies, themakaarten en scenariokaarten, die kunnen worden gebruikt om op gestructureerde wijze met elkaar in gesprek te gaan over kwetsbaarheden, mogelijke scenario's en te nemen maatregelen. Gemeenten kunnen de tool benutten om intern het bewustzijn onder medewerkers te vergroten en gezamenlijk handelingsperspectieven te verkennen, maar ook om in gesprek te gaan met inwoners, wijknetwerken of maatschappelijke

organisaties over de betekenis van weerbaarheid in de lokale context. Door ruimte te bieden voor dialoog, reflectie en het delen van perspectieven draagt de gesprekstool bij aan een inclusieve en gedeelde benadering van maatschappelijke weerbaarheid.

Voorbeelden uit de praktijk

Aanpak weerbaarheid, gemeente Utrecht
De gemeente Utrecht laat zien hoe je als lokaal bestuur invulling kan geven aan een weerbaarheidsaanpak. Sinds 2023 werkt Utrecht aan een integrale weerbaarheidsaanpak, waarin realistische crisisscenario's, zoals langdurige uitval van het elektriciteitsnet, het vertrekpunt zijn. De stad ontwikkelt concrete plannen: van steunpunten in de wijk met eigen stroomvoorziening tot scenario's voor waterdistributie en extra aandacht voor kwetsbare groepen. Utrecht bewijst dat dit geen theoretische opgave is. De afhankelijkheid van digitale systemen, druk op de zorg en de noodzaak van betrouwbare communicatie maken duidelijk dat gemeenten nu moeten investeren in weerbaarheid.

Gesprek met inwoners, gemeente Haarlemmermeer
De gemeente Haarlemmermeer laat zien hoe samenredzaamheid op lokaal niveau handen en voeten krijgt. In dorpen als Burgerveen wordt actief gewerkt aan buurtplannen, waarin inwoners, dorpsraden en vrijwilligers samenwerken aan praktische afspraken voor als het misgaat, bijvoorbeeld bij een langdurige stroomstoring. Deze plannen gaan verder dan alleen bewustwording: ze bevatten concrete afspraken over wie de sleutel van het dorpshuis heeft, wie medische kennis heeft in de buurt, en welke middelen beschikbaar zijn, van een radio tot een EHBO-kit. Haarlemmermeer kiest voor een aanpak die voortbouwt op het bestaande vertrouwen in de gemeenschap. De gesprekken in dorpen en wijken vormen het vertrekpunt, niet alleen voor het versterken van zelfredzaamheid, maar juist ook voor het stimuleren van samenredzaamheid: het vermogen om elkaar te helpen als systemen falen. De buurtplannen sluiten aan bij een breder beleidskader waarin veerkracht, bereikbaarheid en lokale betrokkenheid centraal staan.

'Whole-of-society'-aanpak, Stedendriehoek
De Stedendriehoek (Apeldoorn, Deventer en Zutphen) werkt aan een whole-of-society aanpak van weerbaarheid en veerkracht, waarin ze toewerken naar een gezamenlijke, regionale aanpak waarin publieke en private partijen, maatschappelijke organisaties en inwoners worden betrokken bij de aanpak van crisisbeheersing en rampenbestrijding. De publiek-private coalitie die gevormd is om weerbaarheid regionaal en maatschappijbreed op te pakken, richt zich op het creëren van beweging die begint bij het voeren van gesprekken met maatschappelijke organisaties, bedrijven en decentrale overheden in de regio. Met behulp van een mobiele app wordt er duidelijkheid geschapen over de verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen. Deze aanpak wordt vormgegeven vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid, en is daarom breed gedragen door gemeenten, veiligheidsregio's, maar ook het bedrijfsleven.

Relevante literatuur

- Werken aan weerbaarheid en veerkracht - NIPV
- Visiedocument 'Verkenning naar versterken van maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht' - NIPV
- Bestuurlijke netwerkkaarten crisisbeheersing: nooddrinkwater en noodwater - NIPV
- Safer Together: Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness – Europese Commissie
- Risico- en crisisbarometer voorjaar 2025 - NCTV
- Kamerbrief Weerbaarheid tegen militaire en hybride dreigingen 6 december 2024 – Ministerie van Justitie en Veiligheid
- Kamerbrief maatschappelijke weerbaarheid en militaire paraatheid tegen militaire en hybride dreigingen 11 juli 2025 – Ministerie van Justitie en Veiligheid

4
Geleerde lessen

Geleerde lessen uit Oekraïne

De effecten van de grootschalige Russische aanval in Oekraïne slaan ook neer in Oekraïense gemeenten. Deze Oekraïense gemeenten zetten in tijden van nood en crisis alles op alles om de samenleving te beschermen. Hieruit zijn een aantal belangrijke lessen te trekken, die ook voor Nederlandse gemeenten relevant zijn. Uit Oekraïense ervaring blijkt dat de samenwerking tussen de gemeente en de rest van de samenleving, het bedrijfsleven, NGO's en vrijwilligers cruciaal is. Gemeenten met nauwe samenwerking tussen de overheid en alle relevante partners in de lokale samenleving, blijken weerbaarder tegen de constante dreigingen dan gemeenten waar dit niet het geval is. Daarnaast is continuïteit van leiderschap van belang; de herkenbaarheid van de lokale burgemeester en andere bestuurders zorgt voor vertrouwen en draagt bij aan de draagkracht van de samenleving. Bovendien is ook in Oekraïne gebleken dat informatievoorziening en goede risico- en crisiscommunicatie richting inwoners cruciaal is. Het gebruik van digitale apps waarop inwoners live updates ontvangen van de risico's en gevaren blijkt effectief, maar het is ook noodzakelijk om alternatieve (analoge) communicatiekanalen te ontwikkelen. Uitgangspunt bij dit alles is de inzet op zelfredzaamheid van de inwoners. In september 2025 wordt door Veiligheidsregio Utrecht en VNG International een gezamenlijke policy brief gepubliceerd met een uitgebreide toelichting op geleerde lessen uit Oekraïense gemeenten.

Geleerde lessen coronacrisis

De coronapandemie heeft het belang onderstreept van een brede en tijdige samenwerking tussen overheden en maatschappelijke partijen. Een effectieve (crisis)respons bleek niet alleen afhankelijk van formele ketenpartners, maar juist ook van het vroeg betrekken van maatschappelijke organisaties, zorginstellingen, ondernemers, wijknetwerken en inwoners. Dit vraagt om het voorafgaand aan een crisis al structureel opbouwen en onderhouden van deze netwerken. Daarnaast werd duidelijk dat het vertrouwen van de samenleving in hoge mate wordt bepaald door de kwaliteit van de overheidscommunicatie en een brede belangenafweging. Een effectieve crisisaanpak wekt vertrouwen maar het tijdig afschalen van de crisisstructuren evenzo. De praktijk liet zien dat lokaal maatwerk werkt: gemeenten die ruimte kregen of namen voor eigen afwegingen bleken beter in staat om aan te sluiten bij de specifieke behoeften van hun gemeenschap. De sociale samenhang binnen buurten en wijken fungeerde als een stille kracht die bijdroeg aan veerkracht, wat het belang onderstreept van investeren in sociale infrastructuur en gemeenschapsnetwerken. Tegelijkertijd werd de kwetsbaarheid van vitale processen zichtbaar en groeide het besef dat weerbaarheid niet alleen een technische, maar ook een organisatorische en sociale opgave is. Tot slot heeft de pandemie aangetoond dat een structurele voorbereiding noodzakelijk is; het opbouwen van maatschappelijke weerbaarheid vraagt om beleidsmatige verankering, duidelijke taakverdeling en een continue investering in voorbereiding, scenariodenken en oefening, ook voor langdurige of minder zichtbare crises.

5
Contact

Met vragen of opmerkingen over deze handreiking kunt u contact opnemen met het team Weerbaarheid van de VNG via weerbaarheid@vng.nl. Via dit e-mailadres kunt u zich ook aanmelden als u wilt deelnemen aan het besloten VNG-forum 'Weerbare Samenleving', waar gemeenten en veiligheidsregio's kennis, ervaringen en good practices uitwisselen. We raden u aan om lid te worden van het VNG-forum 'Weerbare Samenleving'. Hier vindt u actualiteiten, bijeenkomsten en verdiepende documenten.

We gaan u verder ondersteunen in het operationaliseren van deze handreiking binnen uw gemeente en regio. Bijvoorbeeld met scenario-studies, digital twins en impactanalyses. Zodra daar meer over bekend is informeren we u daarover via bovengenoemde kanalen.

6
Bijlagen

Definities

- *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.

- De *whole-of-society aanpak* houdt in dat álle onderdelen van de samenleving, overheid, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen én inwoners worden betrokken bij het voorkomen, voorbereiden, reageren op en herstellen van crises.

- De *all-hazard benadering* is een beleidsaanpak waarbij (mede)overheden en hulpdiensten zich voorbereiden op alle typen risico's en crises ongeacht hun oorzaak (o.a. natuurrampen, cyberdreigingen, militaire hybride dreigingen),

- *Burgerhulpverlening* (first responders) houdt in dat inwoners die, al dan niet opgeleid of georganiseerd (zoals via burgernetwerken of EHBO-vrijwilligers), snel eerste hulp kunnen verlenen of informatie kunnen bieden bij incidenten of rampen voordat professionele hulpdiensten arriveren. Gemeenten en veiligheidsregio's kunnen deze informele netwerken faciliteren en integreren in crisisvoorbereiding en -respons.

- *NCV* is een communicatienetwerk dat specifiek bedoeld is voor gebruik door overheid en hulpdiensten tijdens een ramp of crisis als het reguliere openbare telefoonnet geheel overbelast raakt of uitvalt.

Bestuurlijke opdracht VNG

Het VNG-bestuur heeft op 24 januari 2025 ingestemd 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 basisniveau 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 ‘resillience 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.

De volledige tekst van de bestuurlijke opdracht is te vinden op ons Forum.

Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93

info@vng.nl
augustus 2025