

Werken aan weerbaarheid en veerkracht

Kennismobilisatie: beelden en ervaringen



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

Colofon

© Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV), 2024

Auteur(s) M. van Duin, M. Luesink, J. Landsman & E. Leentvaar
Met medewerking van M. Bakema
Contactpersoon E. Leentvaar

Datum 4 december 2024

Foto's Shutterstock

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

Inhoud

	Inleiding	4
2	Veerkracht, weerbaarheid en redzaamheid	7
2.1	Weerbaarheid en veerkracht als speerpunt	7
2.2	Duiding van de begrippen	8
2.3	Conclusie	10
3	Doelen en monitoring	11
3.1	Het formuleren en monitoren van doelen	11
3.2	Conclusie	14
4	Rollen en samenwerking	15
4.1	Rollen van verschillende niveaus	15
4.2	Conclusie	17
5	Praktische invulling	19
5.1	Beleid en organisatie	19
5.2	Concrete activiteiten	20
5.3	Ambities en verwachtingen	21
5.4	Conclusie	22
6	Beschouwing	23
6.1	Reflectie op begrippen	23
6.2	Reflectie op activiteiten en uitvoering	24
6.3	Aanzet tot een overkoepelende visie	25
	Literatuurlijst	28
	Bijlage 1: Overzicht respondenten	29
	Bijlage 2: Topiclijst	31

Inleiding

Ontwikkeling van de begrippen weerbaarheid en veerkracht

In de wereld van publieke veiligheid zijn de woorden weerbaarheid en veerkracht sinds een aantal jaar bijna dagelijks aan de orde. De begrippen zijn echter niet nieuw. In de *Glossographia* wordt al in 1656 het Engelse begrip 'resilience' omschreven als 'rebound and to go back to one's word' (Van Duin et al., 2024). De betekenis van *bouncing* en *rebounding* blijft in de jaren erna terugkeren in het gebruik van het begrip. Vanaf het begin van de 19^e eeuw is een duidelijke koppeling te vinden met rampen. Resilience gaat dan over het vermogen om te herstellen van tegenslag, bijvoorbeeld het doorstaan van de gevolgen van een aardbeving. Het begrip komt in steeds meer vakgebieden voor en krijgt daar een vergelijkbare invulling.

Ruim een eeuw later, in 1973, beschrijft de ecooloog Holling resilience als de mogelijkheid van een ecosysteem om shocks op te kunnen vangen en na een shock terug te keren naar de situatie daarvoor: bounce-back. Ook wordt het vertaald naar andere vakgebieden als economie en technologie. Rond de eeuwwisseling past een aantal wetenschappers resilience voor het eerst toe in de sociale wetenschappen in een sociaalecologische systeem benadering (Bakema, 2019). Steeds meer wordt resilience gedefinieerd als de capaciteit van een samenleving om zich na een shock aan te passen aan de nieuwe situatie en te kunnen transformeren naar een verbeterde staat: bounce-forward (Davoudi, 2012). Kernelementen van resilience zijn dan ook het vermogen van een sociaalecologisch systeem (of samenleving) om 1) een shock te kunnen absorberen of opvangen (weerbaarheid en robuustheid), 2) zich aan te kunnen passen (adaptatie), en 3) te kunnen leren en transformeren (transformatie) (Bakema, 2019).

In het Nederlands wordt resilience vaak vertaald naar de begrippen weerbaarheid en veerkracht. Zij hebben hun intrede inmiddels op meerdere beleidsthema's gedaan, zoals klimaat, geopolitiek, cyber, de vitale infrastructuur en in raakvlakken met maatschappelijke polarisatie en (dalend) vertrouwen in de overheid. Weerbaarheid en veerkracht kunnen binnen deze thema's in het groot (dreiging van oorlogen) en in het klein (uitvallen van een stoplicht dat wordt opgevangen door verkeersbegeleiders) aan de orde zijn. Voor beide begrippen geldt dat het niet iets is van de overheid of een bepaalde doelgroep; bestuurders, organisaties en de maatschappij zelf (individueel, in groepen of als collectief) hebben allemaal een actieve rol. In de context van publieke veiligheid richt het werken aan weerbaarheid en veerkracht zich niet alleen op de voorbereidende fase van crises (bijvoorbeeld in risicocommunicatie, netwerken bouwen en in stand houden), maar evenzeer op de responsfase (zoals de inzet van bedrijven en burgers, nieuwe initiatieven) en op de nafase (herstel en verbeteren).

Er gebeurt momenteel veel op het gebied van weerbaarheid en veerkracht. Ook termen als zelf- of samenredzaamheid komen daarbij regelmatig terug. Vanuit de overheid worden campagnes opgezet, veiligheidsregio's en gemeenten ontwikkelen plannen waarin weerbaarheid en/of veerkracht als centrale begrippen worden gebruikt, en verschillende

instanties, zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), TNO, het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) en het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV), voeren onderzoek uit naar veerkracht (Boin et al., 2020; Bouwmeester et al., 2021; Fekkes et al., 2023; Stellinga et al., 2020). Weerbaarheid (of een vergelijkbare term) komt bijvoorbeeld meer dan vijftig keer voor in het regeerprogramma van het kabinet-Schoof (Rijksoverheid, 2024).

Vraag- en doelstelling

De bestaande onderzoeksrapporten geven nog weinig inzicht in de huidige stand van zaken: wat zijn nu ervaringen van verschillende partijen met het werken aan (meer) weerbaarheid en veerkracht? Deze kennismobilisatie heeft als doel een eerste beeld te geven van de bestaande en gewenste weerbaarheid en veerkracht in crisisbeheersing. De hoofdvraag voor dit onderzoek luidt dan ook als volgt:

Op welke wijze geven overheidspartijen invulling aan weerbaarheid en veerkracht op het terrein van crisisbeheersing?

Methodologie

Met deze empirische verkenning sluiten we aan bij en bouwen we voort op onder andere het rapport Versterken van veerkracht (Boin et al., 2020), het programma Verkenning naar het versterken van veerkracht en maatschappelijke weerbaarheid (Gelton, 2024) en de Nationale Veiligheidsstrategie (NCTV, 2023), inclusief de bijbehorende Trendanalyse Nationale Veiligheid 2024 (Analistennetwerk Nationale Veiligheid, 2024), en bij de ontwikkeling van de kabinetsbrede aanpak van de weerbaarheid tegen militaire en hybride dreigingen (NCTV, 2024).

Het onderzoek richt zich op lokaal, regionaal en nationaal niveau. Voor het beantwoorden van de hoofdvraag zijn een documentstudie uitgevoerd en interviews afgenomen.

Documentstudie

In de documentstudie zijn beleidsdocumenten van overheidsorganisaties op lokaal, regionaal en nationaal niveau verzameld om te onderzoeken wat deze organisaties in hun beleid hebben opgenomen over veerkracht in relatie tot veiligheid en crisisbeheersing. De documenten betreffen recente beleidsstukken (2018-2024). Op lokaal niveau is de veiligheidsstrategie van de G4-gemeenten bekeken, op regionaal niveau het beleidsplan van elke veiligheidsregio en op nationaal niveau de nationale veiligheidsstrategie, de landelijke agenda crisisbeheersing en enkele landelijke crisisplannen. In totaal zijn dit 35 documenten. We hebben de documenten gescand aan de hand van de zoektermen 'veerkracht', 'weerbaar'/'weerbare', 'redzaam'/'redzame' en 'resilience'/'resilient'. Daarnaast hebben respondenten tijdens interviews vaak nog uitwerkingen van deze beleidsplannen genoemd en met ons gedeeld. Ook hebben we diverse rapporten en onderzoeken van overheids- en onderzoeksinstanties bestudeerd die betrekking hebben op weerbaarheid en veerkracht.

Interviews

Er zijn 34 personen geïnterviewd die vanuit diverse functies werkzaam zijn bij de Rijksoverheid (NCTV), veiligheidsregio's en gemeenten. Dit betreft onder andere burgemeesters, directeuren, afdelingshoofden en medewerkers die zich specifiek richten op veerkracht, weerbaarheid of aanverwante thema's. In totaal zijn respondenten van 23 verschillende organisaties gesproken. Een overzicht van de respondenten en de gebruikte topiclijst voor de interviews zijn opgenomen in bijlage 1 en 2.

Afbakening

Deze kennismobilisatie levert een eerste beeld op van de bestaande en gewenste weerbaarheid en veerkracht in crisisbeheersing. De uitkomsten van deze kennismobilisatie geven ook inzicht in de thema's of vraagstukken waarvoor nader onderzoek wenselijk is. Deze inzichten wil het lectoraat Crisisbeheersing benutten om toe te werken naar een systematische onderzoekslijn op het gebied van weerbaarheid en veerkracht. Daarin kunnen we kennis bundelen over – onder meer – de verschillende aspecten van dit thema, factoren en actoren, praktijkervaringen, ambities, mogelijkheden voor versterking en (de monitoring van) effecten.

De breedte van het gebruik van de begrippen weerbaarheid en veerkracht vraagt binnen deze kennismobilisatie om een afbakening. In onderzoeken gebeurt dit veelal door een (voorlopige) definitie te geven van het onderwerp. De duiding van de begrippen is in dit geval juist onderdeel van het onderzoek. Om de reikwijdte van de begrippen te versmallen, hebben wij in de documentenanalyse en gesprekken weerbaarheid en veerkracht geplaatst in de context van veiligheid en crisisbeheersing. Zowel lokaal als nationaal worden de begrippen ook gebruikt in andere disciplines en beleidsdomeinen dan veiligheid. Vaak zijn deze beleidsterreinen direct of indirect weer van invloed op veiligheid. Deze raakvlakken hebben wij in deze rapportage niet uitgewerkt.

Hoewel we het belang erkennen van de maatschappij, maatschappelijke organisaties en private partijen bij het versterken van weerbaarheid en veerkracht, zijn voor deze kennismobilisatie alleen respondenten gesproken van overheidsinstanties met een primaire verantwoordelijkheid in veiligheid en crisisbeheersing. Deze focus is gekozen om in relatief korte tijd een beeld te verzamelen van weerbaarheid en veerkracht in relatie tot crisisbeheersing. In één van de vervolgonderzoeken kunnen wij dit beeld uitbreiden met de ideeën, verwachtingen en stand van zaken bij andere organisaties.

Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk beschrijven we de invulling van en duiding die in dit onderzoek aan de begrippen weerbaarheid, veerkracht en redzaamheid zijn gegeven. Hoofdstuk 3 richt zich op wat partijen willen bereiken op het gebied van weerbaarheid en veerkracht; welke doelen formuleren zij? Wie daarin welke rol heeft en met wie zij daarin samenwerken komt aan de orde in het vierde hoofdstuk. Hoofdstuk 5 geeft een overzicht van voorbeelden van de huidige stand van zaken in het werken aan weerbaarheid en veerkracht en een vooruitblik op de komende jaren. In het laatste hoofdstuk beschouwen we de uitkomsten van de eerdere hoofdstukken.

2 Veerkracht, weerbaarheid en redzaamheid

Op nationaal, regionaal en lokaal niveau wordt het versterken van weerbaarheid en veerkracht gezien als een belangrijke opdracht en speerpunt voor beleid. In alle bestudeerde documenten worden de termen veerkracht, weerbaarheid en/of redzaamheid genoemd. In sommige veiligheidsregio's maken ze zelfs deel uit van de titel van het meerjarenbeleidsplan: *Samen weerbaar & wendbaar* (Veiligheidsregio Kennemerland, 2019), *Samenwerken aan veerkracht en veiligheid* (Veiligheidsregio Brabant Noord, 2023). Definities van de begrippen komen echter weinig voor in de bestudeerde documenten. Wat wordt verstaan onder deze begrippen en waarom is er nu zoveel aandacht voor?

2.1 Weerbaarheid en veerkracht als speerpunt

Weerbaarheid en veerkracht zijn niet alleen in beleidsdocumenten veelvoorkomende begrippen. Ze zijn een 'hot topic' geworden en respondenten zien ze overal terugkomen: op congressen en symposia, in nieuwsberichten, in communicatiecampagnes van de overheid, in planvorming en meerjarenstrategieën. Dat roept de vraag op waarom dit juist nu gebeurt.

- > Weerbaarheid en veerkracht staan al langere tijd op de agenda. "Veerkracht is niet nieuw", zegt een respondent, "maar door de ontwikkelingen van de laatste tijd, zoals voorbereidingen op extreem weer en op oorlog in Europa, is de term relevanter geworden."
- > Argwaan en twijfel over het nut van weerbaarheid en veerkracht zijn omgeslagen in begrip en urgentiebesef dat 'we' – overheidsinstanties, crisisorganisaties maar ook de maatschappij – iets met veerkracht moeten doen.
- > Maar daar zijn we nog niet. "Weerbaarheid, voorbereiding en zelfredzaamheid zijn [in organisaties en de maatschappij] absoluut nog geen gemeengoed", aldus een respondent.
- > Gebeurtenissen die het urgentiebesef hebben aangewakkerd, zijn de coronacrisis, de opvang van Oekraïense vluchtelingen, (langdurige) uitval van vitale infrastructuur, digitale verstoringen en militaire dreiging.
- > Crises van de afgelopen jaren hebben duidelijk gemaakt dat er grenzen zijn aan de inzet van hulpdiensten en crisisstructuren. "De laatste decennia zijn we als overheid de burgers gaan pampereën. Veel is hen uit handen genomen omdat we hebben gezegd 'de overheid regelt het wel'. We lopen nu tegen de grenzen aan: we willen het als overheid wel regelen, maar krijgen het niet voor elkaar".
- > Respondenten relateren veerkracht ook aan het vertrouwen in de overheid en verwachtingsmanagement tussen de overheid en burgers. "We moeten echt op een andere manier gaan samenwerken [als overheid en burgers]. We moeten het sociaal kapitaal gaan gebruiken".

2.2 Duiding van de begrippen

De termen veerkracht, weerbaarheid en redzaamheid worden veelvuldig gebruikt, maar wie verstaat wat onder deze begrippen? Uit de documentenanalyse en interviews komt duidelijk naar voren dat er geen eenduidige definities zijn voor de drie begrippen; ze worden veel door elkaar heen gebruikt en verwijzen soms naar dezelfde processen. In weinig documenten wordt een duidelijke beschrijving of definitie van de termen gegeven.

- > Respondenten geven aan dat hun organisatie een keuze heeft gemaakt om een of meerdere van de begrippen te gebruiken, om zo de semantische discussie over te slaan en verder te kunnen met het ontwikkelen van plannen en activiteiten op het gebied van veerkracht, weerbaarheid en redzaamheid. “Je kunt tientallen jaren studeren op de definities van deze begrippen. De termen, het maakt niet uit welke, betreffen allemaal het in positie brengen van mensen of organisaties om een stukje eigen verantwoordelijkheid te pakken en in te zien dat je het samen moet oppakken”.
- > Andere respondenten geven aan dat hun organisatie definities heeft opgesteld of aan het opstellen is, om vervolgens daarop voort te bouwen met plannen, programma's en activiteiten. De totstandkoming van deze definities komt vaak voort uit onderzoek (veelal van partnerorganisaties en relevante overheids- en onderzoeksinstanties) en discussies binnen de organisatie met een selecte groep. “Er moest een afbakening zijn om het project op te starten”, zegt een respondent. Respondenten geven ook aan dat het belangrijk is dat iedereen hetzelfde beeld heeft bij de begrippen.

Op basis van de interviews en documentstudie zien we enig onderscheid in de duiding van de begrippen.

2.2.1 Veerkracht

- > Bij de term veerkracht ligt de focus op het vermogen om terug te veren, zich aan te passen en te herstellen na een verstoring. Daarbij legt een aantal organisaties nadruk op de verantwoordelijkheid van burgers en organisaties om zelf het heft in handen te nemen na een ingrijpende gebeurtenis.
- > Veerkracht blijft voor sommige respondenten een paraplueterm of enigszins ongrijpbaar.
- > Veerkracht lijkt, meer dan weerbaarheid en redzaamheid, een mentale component in zich te hebben. “Weerbaarheid en redzaamheid gaan over het aanbieden van tools. Veerkracht is vooral een ‘state of mind’”, aldus een respondent.
- > De focus ligt bij veerkracht veelal op de respons- en nafase van een crisis.
- > Het gaat bij veerkracht vaak over de samenleving (als geheel).

2.2.2 Weerbaarheid

- > Bij weerbaarheid leggen organisaties de focus op de voorbereiding op een crisissituatie. Weerbaarheid heeft een preventie component: het vergroten van de weerbaarheid van de samenleving, organisaties of bedrijven kan de impact van bedreigingen verkleinen of kan afschrikkend of ontmoedigend werken.
- > De voorbereiding op een crisis staat nauw in relatie tot de responsfase. Zo wordt weerbaarheid ook beschreven in termen van risicobewustwording en bereidheid om samen op te treden.
- > Het borgen van continuïteit komt regelmatig terug als een aspect van weerbaarheid. Het gaat daarbij om het continueren van de taken van bestuur en (hulp)diensten, het zo snel mogelijk weer functioneren van organisaties en het dagelijks leven door laten gaan of opnieuw oppakken.

- > De term weerbaarheid wordt zowel voor de samenleving als voor (individuele) burgers en organisaties gebruikt.

2.2.3 Zelf- en samenredzaamheid

- > Bij redzaamheid gaat het voornamelijk over zelfredzaamheid: in hoeverre burgers zichzelf kunnen redden tijdens een crisis en ze zich bewust zijn van risico's.
- > Samenredzaamheid wordt gezien als collectieve zelfredzaamheid of zelfredzaamheid met een sociaal vangnet.
- > Het gaat vrijwel altijd over individuen die meer of minder zelfredzaam zijn. Tevens gaat het veelal over een wisselwerking tussen burgers en hulpdiensten of de overheid: hoeveel kan de overheid van burgers verwachten en hoeveel ondersteuning moet aangeboden worden?
- > Bij de term zelfredzaamheid ligt meer nadruk op het eigen initiatief van burgers (bottom-up) dan bij weerbaarheid en veerkracht.

2.2.4 Hoe staan de begrippen in relatie tot elkaar?

- > Een van de respondenten geeft aan dat de begrippen elkaar raken en overlappen en noemt het 'een familie van begrippen'. We zien dat veel respondenten het ene begrip definiëren ten opzichte van het andere:
- > Een respondent geeft aan weerbaarheid en veerkracht als paraplu termen te gebruiken, maar aan de slag te gaan met zelf- en samenredzaamheid.
- > Een andere respondent ziet het trapsgewijs: "Zelfredzaamheid draagt bij aan weerbaarheid en weerbaarheid draagt bij aan veerkracht, want hoe weerbaarder burgers zijn, hoe groter de veerkracht van de samenleving".
- > Ten opzichte van veerkracht lijkt de term weerbaarheid meer nadruk te leggen op het verweer tegen een (bepaalde) dreiging. Zo zien we dat weerbaarheid, meer dan redzaamheid en veerkracht, wordt toegepast op specifieke risico's, waaronder weerbaarheid in relatie tot criminaliteit, ondermijning en digitale ontwijking.

Definities van veerkracht, weerbaarheid en redzaamheid in rapporten

De afgelopen jaren zijn er verscheidene rapporten verschenen van overheids- en onderzoeksinstaties op het gebied van veerkracht. Ook hierin zien we variatie in het gebruik en de duiding van de begrippen.

- > In het rapport *Versterken van Veerkracht* (Boin et al., 2020) staat veerkracht beschreven als "wanneer mensen samenwerken om een bedreigende situatie het hoofd te bieden en te werken aan herstel" (p. 16). Vervolgens wordt een onderscheid gemaakt tussen drie vormen van veerkracht:
 - a) Bestuurlijke veerkracht: veerkrachtig leiderschap tijdens een crisis, door middel van sense-making, besluitvorming, coördinatie en communicatie.
 - b) Institutionele veerkracht: (reeds bestaande) organisaties, bedrijven en instellingen werken mee aan het minimaliseren van de gevolgen van maatschappelijke ontwijking, ook als ze formeel niet een rol in de crisisrespons hebben.
 - c) Maatschappelijke veerkracht: netwerken van groepen, die niet verbonden zijn aan een organisatie, werken samen om verstoringen en tegenslagen te overwinnen.
- > De WRR en TNO gebruiken beide de term veerkracht, waarbij ze ook beide onderscheid maken tussen individuele veerkracht en maatschappelijke of collectieve veerkracht.
- > In het rapport over de langetermijneffecten van de coronacrisis beschrijft de WRR veerkracht als volgt: "We kunnen niet alle risico's voorkomen, maar wel zorgen dat we problemen zo goed

mogelijk kunnen opvangen en ons snel kunnen aanpassen aan nieuwe omstandigheden” (Stellinga et al., 2020, p. 36).

- > In het metaonderzoek veerkracht van TNO wordt veerkracht gedefinieerd als “een dynamisch proces waardoor mensen zich aanpassen aan stressvolle omstandigheden. Veerkracht bepaalt in hoeverre iemand na een belastende gebeurtenis kan ‘terugveren’. Dit kan herstel naar de beginsituatie betekenen, maar kan ook een nieuw gecreëerd evenwicht zijn binnen de veranderende context” (Fekkes et al., 2023, p. 16). Interessant aan deze definitie is dat veerkracht expliciet als proces beschreven wordt. TNO ziet veerkracht als een proces dat tussen individu en omgeving plaatsvindt.
- > In het rapport *Zelfredzaamheid en burgerhulp bij rampen en crises*, geschreven in opdracht van het WODC, wordt zelfredzaamheid gedefinieerd als “het vermogen van burgers om zichzelf te helpen in voorbereiding op, tijdens en na een crisis, waar nodig en mogelijk gefaciliteerd door de overheid” (Bouwmeester et al., 2021, p. 13). Zelfredzaamheid stelt de burger centraal die zelfstandig moet kunnen handelen en hiervoor verantwoordelijkheid moet voelen en nemen.

2.3 Conclusie

Weerbaarheid en veerkracht zijn veelbesproken thema's en zijn op nationaal, regionaal en lokaal een belangrijk speerpunt voor beleid.¹ Hoewel deze begrippen al geruime tijd op de agenda staan, heeft een reeks recente gebeurtenissen het gevoel van urgentie versterkt. Hiermee is de gevoelde noodzaak toegenomen om actief met weerbaarheid en veerkracht aan de slag te gaan. Ondanks het frequente gebruik van deze termen, ontbreekt het echter vaak aan heldere definities. In dit hoofdstuk hebben we verkend wat wordt verstaan onder veerkracht, weerbaarheid en redzaamheid, en hoe deze begrippen volgens respondenten met elkaar samenhangen. In de afsluitende beschouwing (hoofdstuk 6) reflecteren we hierop en presenteren we onze eigen beschouwing van de begrippen.

¹ Wij hebben ervoor gekozen om in dit rapport niet verder in te gaan op, noch gebruik te maken van, het begrip zelfredzaamheid. De noodzaak voor mensen om zichzelf te redden, kan leiden tot vormen van egoïsme (vergelijk het hamsteren van wc-papier tijdens van de coronacrisis). Wanneer individuen bij een verstoring meer doen dan alleen zichzelf redden, zien wij dit als een uiting van veerkracht.

3 Doelen en monitoring

Het belang van veerkracht staat bij de in dit onderzoek betrokken organisaties niet ter discussie. In de analyse van de documenten en in de interviews is geïnventariseerd welke doelen of uitkomsten de organisaties voor ogen hebben. Doelstellingen kunnen geformuleerd zijn als resultaten, als streven of als koers voor het werken aan die doelstelling. De uitwerking van doelstellingen is dan weer bepalend voor de mogelijkheden om voortgang of effecten te zien. Wanneer zijn we weerbaar en veerkrachtig (genoeg)? Hoe ziet een weerbare, veerkrachtige samenleving eruit voor, tijdens en na een crisis?

3.1 Het formuleren en monitoren van doelen

In het verlengde van het duiding geven aan de begrippen weerbaarheid en veerkracht, omschrijven respondenten ook de doelen die organisaties hebben gesteld of nastreven op verschillende wijze. Het merendeel van de doelstellingen is gericht op de fases voor en tijdens een crisis; de nafase van een crisis blijft in doelen vaak onderbelicht. Daarnaast zien we variatie in doelen, een onderscheid tussen intern en extern gerichte doelen en het bestaan van dilemma's die spelen bij het formuleren van doelen.

3.1.1 Variatie in doelen

- > De variatie in doelen is mede te verklaren door de keuzes in de verschillende invalshoeken van het thema (veiligheid, zorg, economie, sociaal, klimaat/infrastructuur, digitale veiligheid, geopolitiek) en in de verschillende aspecten van uitwerking van de doelen (onder andere het vergroten van het risicobewustzijn, voorbereiding van de maatschappij of doelgroepen op noodsituaties, en verbinding met organisaties in lokale of regionale netwerken).
- > Daarbij valt op dat de invulling lokaal en nationaal specifieker is dan op regionaal niveau.

Voorbeelden van doelstellingen op lokaal, regionaal en nationaal niveau

Resilience strategie, gemeente Den Haag (2019, p. 3):

- > Werken aan een verbonden stad waar iedereen mee kan doen.
- > Iedereen voorbereiden op de nieuwe economie.
- > Aanpassen aan klimaatverandering.
- > Verbeteren van risicobewustzijn en voorbereiden op noodsituaties.
- > Samenwerken met partners in en buiten de stad.

Programmaplan Weerbare samenleving, Veiligheidsregio Brabant-Noord (2021, p. 12):

- > Het vermogen vergroten om succesvol om te gaan met kwetsbaarheden door inwoners, overheid en bedrijfsleven te enthousiasmeren en motiveren zelf in beweging te komen.

Nationale Veiligheidsstrategie, NCTV (2023, pp. 30-32):

- > Het inventariseren en vervolgens verminderen van de risicovolle afhankelijkheden voor vitale infrastructuur.

- > Het uitbreiden van noodvoorzieningen en strategische (civiele en militaire) voorraden, het opstellen en beoefenen van crisisplannen en het investeren in de samenwerking en wederzijdse ondersteuning tussen overheid (inclusief Defensie) en de vitale aanbieder.
- > De paraatheid van de samenleving vergroten door onder andere gerichte voorlichtingscampagnes, trainingen voor bestuurders van overheden, bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld en (grootschalige) oefeningen.

3.1.2 Intern of extern gerichte doelen

- > Doelstellingen zijn vaker extern gericht dan intern. Extern gerichte doelen betreffen het versterken van weerbaarheid of veerkracht bij organisaties en burgers.
- > Veelal formuleert de overheid de doelstellingen zelf; de verbinding met inwoners en private organisaties is tijdens het opstellen van doelstellingen vaak nog niet aan de orde.
- > In enkele interviews benoemen respondenten intern gerichte aspecten:
 - de verandering in denken en doen binnen de crisisorganisatie en bestuur wanneer veerkracht het uitgangspunt wordt in de crisisaanpak
 - de inbedding van het gebruikmaken van organisaties en burgers tijdens of na een crisis
 - de voorbereiding op de continuïteit van de eigen organisatie bij een verstoring.

Van de coronacrisis naar de opvang van Oekraïense vluchtelingen – een pragmatische aanpak van GHOR Zuid-Holland Zuid

In februari 2022, de periode dat de omvang van de gevolgen van de coronapandemie afneemt, breekt de oorlog in Oekraïne uit en wordt vrij snel duidelijk dat er veel Oekraïners naar Nederland komen. Gemeenten en de veiligheidsregio krijgen de vraag om deze mensen op te vangen. In het geval van de GHOR betekent dat onder andere het regelen van zorg op de gemeentelijke opvanglocaties. Op deze opvanglocaties moeten onder meer zorg van een huisarts of tandarts, een vaccinatie en andere medicijnen beschikbaar zijn. In eerste instantie is de aanpak om voor iedere opvanglocatie een huisarts te regelen, maar dat leidt tot knelpunten. Huisartsen hebben nog veel capaciteitsproblemen als gevolg van de coronapandemie en structureel zijn er problemen met opvolging en waarneming in de praktijk.

“Continuïteit van zorg, dagelijks en tijdens bijzondere (crisis)situaties, is een belangrijk uitgangspunt”, zegt een respondent. “In het netwerk van zorginstellingen hebben we daarom voor een andere aanpak gekozen: laten we wat regulier kan ook regulier doen, en voor de andere situaties nu maatwerk organiseren. Zo hebben we gepensioneerde huisartsen ingezet, zijn we toegang gaan regelen voor een elektronisch patiëntendossier, hebben we accounts voor zorgmail, zodat deze huisartsen ook in de systemen konden werken. Voor de GGZ, waar de druk op de zorg ook heel hoog is, hebben we een team van Oekraïense en Nederlandse psychologen opgezet om de opvanglocaties af te gaan.”

3.1.3 Dilemma's bij het formuleren van doelen

Met name uit gesprekken met veiligheidsregio's komt een aantal thema's en dilemma's bij het formuleren van doelen naar voren.

- > Een eerste thema is het bepalen van normen, bijvoorbeeld: burgers en organisaties moeten zichzelf 48 of 72 uur na de start van een crisissituatie kunnen redden.
- > Een dilemma is: hoe werk je aan bewustzijn en urgentie zonder paniek te veroorzaken? Een respondent geeft aan: “De afgelopen jaren zijn we er aan gewend dat de boodschap vanuit de overheid positief moet klinken, we moeten geen onrust stoken. Maar als we de indruk geven dat de overheid alles onder controle heeft, kan je ook niet

van mensen verwachten dat zij zich voldoende realiseren dat ze er zelf een rol in hebben.”

- > Een ander dilemma betreft de eigen verantwoordelijkheid: dient de overheid burgers actief te beïnvloeden en stimuleren tot bepaald gedrag of moet vooral worden uitgegaan van ieders eigen verantwoordelijkheid en gezond verstand.
- > Daarbij speelt ook de haalbaarheid een rol. Het vermogen van burgers of bedrijven om veerkrachtig of weerbaar te zijn, is afhankelijk van de situatie. Wanneer zij bijvoorbeeld door financiële problemen vooral een focus hebben op het zorgen voor voldoende eten en drinken voor een dag of een maand, zijn mensen niet bezig met vooruitdenken over noodpakketten of het nemen van andere voorbereidingsmaatregelen op een crisis.

3.1.4 Aanwezige veerkracht

Het versterken van veerkracht of weerbaarheid betekent ook dat er al een basis is. Inwoners en bedrijven hebben in eerdere crises al laten zien dat de samenleving al heel veerkrachtig kan zijn. Dat wordt niet alleen zichtbaar tijdens crises, maar ook in de meer dagelijkse gebeurtenissen.

Langdurige inzet veerkracht

In een deel van Groningen worden woningen versterkt die beschadigd zijn door aardbevingen, waardoor inwoners en bedrijven tijdelijk het gebied hebben moeten verlaten met de verwachting later terug te keren. Er bestaat echter een kans dat ditzelfde gebied wordt bestemd voor de aanleg van munitiedepots, waardoor mensen mogelijk permanent hun net versterkte of nieuwgebouwde woning moeten verlaten. Twee keer je thuis moeten achterlaten is niet menselijk, vraagt onevenredig veel van de veerkracht van de inwoners, en zorgt begrijpelijkerwijs voor veel weerstand in de regio.

Bestaande basis van veerkracht

Tijdens de herdenking van de aanslag in Israël op 7 oktober 2024 vindt in Amsterdam gelijktijdig een pro-Palestijnse tegendemonstratie plaats. Om dit zoveel mogelijk in goede banen te leiden, is ook veel politie zichtbaar aanwezig. Inwoners of bezoekers in het centrum van Amsterdam zijn niet van slag door de onrust van de tegendemonstratie, maar drinken als altijd gewoon een kop koffie op de terrassen van de horeca. Het dagelijks leven wordt niet geraakt door dit soort incidenten.

3.1.5 Monitoren van doelen

- > Het monitoren van weerbaarheid en veerkracht en inzicht geven in de effecten is lastig en volgens sommige respondenten zelfs ondoenlijk. Voor een deel hangt dit samen met de formulering van de doelstellingen. Een respondent stelde daarbij de vraag in hoeverre sprake is van een resultaat- of een inspanningsverplichting.
- > Andere knelpunten in de monitoring zijn de insteek op niet zichtbare gedragingen of effecten (bewustzijn, voorkómen van maatschappelijke ontwrichting) en de verwevenheid met andere (beter meetbare) beleidsterreinen.

Voorbeeld van effectmeting veerkracht: preventieve programma's in Den Haag

De gemeente Den Haag zet in op het versterken van weerbaarheid en veerkracht van jongeren met meerdere projecten. Voorbeelden hiervan zijn een training voor jongeren op scholen om met elkaar in discussie te gaan over grondrechten en polarisatie, en een project waarin jongeren ingaan op hun

eigen identiteit en hoe zij zich verhouden tot anderen. In een brief aan de gemeenteraad wordt een toelichting gegeven op de evaluatie van deze projecten:

“Bij preventieve programma’s is het vaak lastig vast te stellen of het beoogde doel wordt bereikt. Mensen staan bijvoorbeeld aan meer invloeden bloot dan alleen het te evalueren programma en het is complex om scherp te krijgen welke invloed tot welk gedrag heeft geleid. Wel kan door het bevragen van deelnemers een redelijk betrouwbaar beeld worden verkregen van de impact die een programma op hen heeft.

Er zijn drie verschillende evaluatievormen toegepast: de planevaluatie, procesevaluatie en effectevaluatie.

- > Een planevaluatie geeft inzicht in de bestaande werkwijze van de projecten op papier en beschrijft de opzet, doelstellingen, doelgroepen en risico’s.
- > De procesevaluatie onderzoekt of de praktijk overeenkomt met wat er op papier is bedacht. Hiervoor is gesproken met [...] leerlingen, [...] docenten, [...] gastdocenten en is bij [...] lessen geobserveerd.
- > Tot slot is de effectevaluatie bedoeld om vast te stellen of de projecten hebben bijgedragen aan het behalen van de vooraf gestelde doelen. In de effectevaluatie wordt onderscheid gemaakt tussen effecten van de projecten op kennis/bewustwording, attitude/houding en effect op gedragsintentie (de bereidheid om bepaald gedrag te vertonen) en het feitelijke gedrag. Voor de effectevaluatie zijn 616 vragenlijsten onder leerlingen afgenomen” (Gemeente Den Haag, 2021, p.2).

3.2 Conclusie

De manier waarop organisaties hun doelstellingen formuleren blijkt divers te zijn. Respondenten geven aan dat het merendeel van de doelen zich richt op de voorbereidings- en responstijd, de periodes voorafgaand aan en tijdens een crisis. De nafase van een crisis, waarin herstel en veerkracht op de langere termijn centraal staan, krijgt daarentegen vaak minder aandacht in beleidsdoelstellingen. Daarnaast blijkt de nodige variatie te bestaan in de gehanteerde doelstellingen, waarbij de invulling op lokaal en nationaal niveau specifiek is dan op regionaal niveau. Opvallend is dat doelstellingen vaker gericht zijn op het versterken van weerbaarheid en veerkracht van andere organisaties en burgers, en minder op de eigen organisatie. Ten slotte blijken het monitoren van weerbaarheid en veerkracht en het verkrijgen van inzicht in de effecten van interventies een aanzienlijke uitdaging te zijn.

4 Rollen en samenwerking

In documenten en interviews staat centraal: we moeten het samen doen. Gemeenten, hulpdiensten, veiligheidsregio's en Rijksoverheid kunnen het niet alleen, aldus de respondenten. Weerbaarheid en veerkracht zijn vermogens die gezamenlijk gevormd worden en uit samenwerking voort (moeten) komen. Maar welke partij heeft daarin nu welke rol?

4.1 Rollen van verschillende niveaus

Respondenten van de drie overheidsniveaus geven allemaal aan een rol te hebben op het gebied van weerbaarheid en veerkracht. Ook hebben ze ideeën over wat anderen kunnen doen wat betreft activiteiten en initiatieven.

4.1.1 Nationaal niveau

- > Bij een crisis staat de nationale overheid aan de lat voor de continuïteit van het algehele proces: elk ministerie moet ervoor zorgen dat essentiële taken goed blijven functioneren. Het is belangrijk om van tevoren bedacht te hebben wat moet blijven doordraaien in geval van een crisis.
- > Maar de Rijksoverheid moet ook niet te veel doen. Tijdens de coronapandemie bleef de nationale overheid lang zeggen wat burgers en organisaties moesten doen, maar had ze volgens respondenten ook netwerken of platforms kunnen gebruiken om de aanpak meer vanuit de samenleving zelf te laten komen.
- > Het nationale niveau ziet voor de veiligheidsregio's en gemeenten vooral een rol in het contact leggen en onderhouden met de directe omgeving. Zij zijn vooral de schakel met gemeenschappen, bedrijven en partnerorganisaties. Ook voor het kanaliseren van verwachtingen die de overheid heeft van burgers, heeft het nationale niveau de veiligheidsregio's en gemeenten nodig.

4.1.2 Regionaal niveau / veiligheidsregio's

- > Van vrijwel alle respondenten op regionaal niveau horen we dat de rol van de veiligheidsregio's de afgelopen jaren is veranderd. Veiligheidsregio's zijn niet alleen meer aan zet bij klassieke fysieke flitsincidenten, maar worden steeds vaker gevraagd ook hulp te verlenen en een rol te spelen bij meer maatschappelijke en soms ook langer durende crisissituaties.
- > Een andere ontwikkeling die de rol van de veiligheidsregio (enigszins) verandert, is de netwerkfunctie die regio's meer en meer op zich hebben genomen. Zo zien veel veiligheidsregio's zichzelf ook als netwerkorganisaties op het gebied van weerbaarheid en veerkracht. Maar, zo geeft een respondent aan, "binnen de veiligheidsregio hebben we veel discussies over welke rol we hebben: zijn we trekker of facilitator?"
- > Als netwerkorganisatie vinden veiligheidsregio's het van belang dat ze op de hoogte zijn van wat partners (zoals het Rode Kruis en de GGD) al doen op het gebied van weerbaarheid en veerkracht, zodat ze daarbij kunnen aansluiten en kijken hoe ze kunnen helpen.

- > Wat betreft het nationale niveau is er onder veiligheidsregio's vraag naar eenduidigheid en mogelijk een landelijk platform. Respondenten geven aan het belangrijk te vinden om tot een gezamenlijke en eenduidige boodschap voor de burger te komen. "Individuele boodschappen die van elkaar verschillen, brengen mensen in verwarring", zegt een respondent. Een richtlijn voor het uitzetten van beleid op dit vlak zou wenselijk zijn, voornamelijk met betrekking tot communicatie (inclusief gerichte campagnes), waarbij ruimte blijft voor regionaal maatwerk. Daarnaast zou een platform kunnen helpen om ervaringen te delen, zodat niet iedereen het wiel opnieuw hoeft uit te vinden.
- > Veiligheidsregio's zien voor gemeenten een centrale rol. Zij zitten meer 'in de haarvaten van de samenleving' en kunnen een bijdrage leveren om de bewustwording van risico's en dreigingen te vergroten. "Je hebt gemeenten nodig", zegt een respondent. "Zij staan in contact met mensen die in de wijken komen: zij zien en horen wat er speelt, waar behoefte aan is, wie een sleutelrol hebben. Van de veiligheidsregio vraagt dit dat zij aankloppen bij de gemeenten met een helder verhaal: om deze reden is het nodig en dit is wat we willen."

4.1.3 Lokaal niveau / gemeenten

- > Weerbaarheid en veerkracht worden door gemeenten verschillend opgepakt, en daarom verschillen ook de rollen die zij op dat vlak pakken. Gemeenten zien het, net als de nationale en regionale overheid, als hun taak om zicht te hebben op en contact te hebben met burgers en gemeenschappen. Zij staan veel dichterbij. Maar dergelijke activiteiten worden niet door elke gemeente (expliciet) onder deze noemer uitgevoerd. Waar de ene gemeente programma's heeft op het gebied van veerkracht, heeft de andere gemeente gelijksoortige activiteiten integraal verwerkt.
- > Een belangrijk punt, vooral voor gemeenten, is maatwerk in de aanpak van het versterken van weerbaarheid. Des te groter de afstand tot de samenleving, des lastiger het is in te schatten waar maatwerk nodig is. Zo vraagt een respondent zich af of de veiligheidsregio wel verantwoordelijk moet zijn voor weerbaarheid en veerkracht, omdat de veiligheidsregio op grotere afstand staat. "Wat is als gemeente onze taak, wat kunnen wij organiseren? Wij merken tussen de wijken in onze gemeente al grote verschillen, laat staan voor de hele regio."
- > Maatwerk op gemeentelijk niveau betreft al snel zicht hebben op kwetsbare groepen en/of wijken waar mogelijk meer aandacht aan besteed moet worden, niet alleen in crisissituaties, maar ook in rustige tijden. Hiervoor zet een aantal gemeenten vooral in op bewustwording van risico's en dreigingen en het bieden van concrete en laagdrempelige handvatten. Dit gebeurt veelal op basis van specifieke risico's, zoals brandveiligheid, digitale weerbaarheid en radicalisering.
- > Over het algemeen kijken gemeenten naar veiligheidsregio's voor coördinatie van de overkoepelende samenwerking tussen gemeenten en voor risico- en crisiscommunicatie.
- > Tegelijkertijd zijn bestuurders binnen de gemeente zich er terdege van bewust dat de ene gemeente de andere niet is. In een gemeente met veel kleine (plattelands)kernen is de weerbaarheid en ook de mate van veerkracht niet gelijk aan die van een grote stadswijk.

4.1.4 'Whole of society'

'Whole of society' wordt in de *Veiligheidsstrategie* beschreven als de "samenwerking tussen alle betrokken actoren, inclusief maatschappelijke organisaties, bedrijven en kennisinstellingen" (NCTV, 2023, p. 40). Deze term wordt vaak genoemd wanneer het gaat over weerbaarheid en veerkracht. Samenwerking staat in dit begrip centraal.

De overheid

- > De uitwisseling en samenwerking tussen gemeenten, veiligheidsregio's en de nationale overheid is er in enige mate, maar lijkt (nog) beperkt te zijn. De meeste respondenten geven aan dat aansluiting bij elkaar en op de hoogte zijn van de ontwikkelingen op de verschillende niveaus van meerwaarde kan zijn.
- > We hebben voorbeelden gehoord van veiligheidsregio's die samenwerken en *best practices* met elkaar delen; gemeenten en veiligheidsregio's die samenwerken om het thema op de agenda te zetten; en veiligheidsregio's en gemeenten die bij de nationale overheid langsgaan en inzichten delen. Vooral nog zijn deze voorbeelden echter relatief schaars.

De samenleving

- > Over de inzet van burgers en de welwillendheid van eenieder in de samenleving om samen te werken aan weerbaarheid en veerkracht, bestaan verschillende opvattingen.
- > Het draait om vertrouwen en verwachtingsmanagement. De hulpdiensten kunnen niet altijd even snel op locatie zijn, zijn onderbemenst of overvraagd en hopen daarom ook (steeds meer) te kunnen vertrouwen op de medewerking en kundigheid van burgers om bijvoorbeeld bij een ongeval op straat ook hulp te verlenen. Maar ook in langdurige situaties zoals de coronacrisis, geven respondenten aan de samenleving hard nodig te hebben en burgers daarom ook meer en/of eerder bij de aanpak te betrekken. Belangrijk is daarbij dat voor burgers duidelijk is wat die verwachtingen dan zijn.
- > Die verwachtingen komen in een wisselwerking tussen de samenleving en de overheid tot stand en worden ook door niet-crisissituaties beïnvloed. Zij kunnen dus 'grillig' zijn. Zo stelt een respondent over de situatie in Groningen naar aanleiding van de gaswinningproblematiek: "Aan de ene kant verwachten mensen niks meer van de overheid, maar aan de andere kant heb je ook zeer strijdbare mensen. Wat zegt dat over veerkracht?"

Organisaties en bedrijven

- > Respondenten geven aan zich te richten op maatschappelijke organisaties als verenigingen, het Rode Kruis en het Leger des Heils. Dit wordt voornamelijk vanuit de netwerksamenwerking gezien. Zo geeft een veiligheidsregio aan sessies te organiseren met sportverenigingen om te kijken wat zij en de veiligheidsregio voor elkaar kunnen betekenen in geval van een crisis.
- > De samenwerking met private organisaties en bedrijven is nog in mindere mate georganiseerd. In enkele gemeenten zien we, meestal wijk- of gebiedsgericht, een vorm van netwerken met vertegenwoordigers van verschillende sectoren, zoals onderwijs, zorg, religieuze organisaties en buurtverenigingen. Deze samenwerking is gericht op meer dagelijkse vormen van onveiligheid dan op crisissituaties. De netwerken blijken voor wat betreft signalering en respons echter ook bruikbaar bij oplopende spanningen.

4.2 Conclusie

Voor deze verkenning hebben we functionarissen van overheidsinstanties gesproken die een directe verantwoordelijkheid hebben in crisisbeheersing. Op basis van schaalgrootte en reguliere taken zijn op het gebied van weerbaarheid en veerkracht enkele hoofdlijnen te

schetsen in de rollen van gemeenten, veiligheidsregio's en nationale overheid. In de tabel hieronder staat een samenvatting van de rollen van de drie overheidslagen.

Actor	Rol(en) in relatie tot weerbaarheid en veerkracht
Gemeente	Gemeenten hebben het meest contact met (hun) inwoners, verenigingen en bedrijven. Zij gebruiken lokale netwerken steeds meer in het signaleren van en met maatwerk acteren op mogelijke crisissituaties.
Veiligheidsregio	De kunst voor veiligheidsregio's is om te zorgen voor een aansluiting van de crisisstructuur op lokale netwerken. Daarnaast ligt de rol van de veiligheidsregio's in de verbinding tussen de gemeenten, wanneer lokaal maatwerk vraagt om onderlinge afstemming. Veiligheidsregio's kunnen ook netwerken bouwen en onderhouden; het gaat dan om deelnemende organisaties of groepen die niet lokaal georganiseerd zijn.
Rijksoverheid	De nationale overheid zet de koers uit voor de overheid als geheel, inclusief de connectie tussen de uitwerking van weerbaarheid en veerkracht op de verschillende beleidsterreinen.

Tabel 4.1 Overzicht rollen van de gemeenten, veiligheidsregio en Rijksoverheid in relatie tot weerbaarheid en veerkracht

Naast een verdieping van deze rollen is winst te behalen op de onderlinge verbinding in en tussen de verschillende overheidslagen. Daarbij moet gezegd worden dat veerkracht niet alleen vanuit een overheid-centrisch perspectief beschouwd moet worden. De mogelijkheden van de overheid om de weerbaarheid en veerkracht van de burgers, organisaties en de samenleving te vergroten, zijn begrensd. Daarbij speelt gelukkig mee dat de samenleving vaak veerkrachtiger is dan gedacht.

5 Praktische invulling

Wij zien aanzienlijke verschillen in de manier waarop de respondenten en organisaties in de praktijk invulling geven aan weerbaarheid en veerkracht. Wel is iedereen overtuigd van het nut om hier aandacht aan te besteden, maar in hoeverre er daadwerkelijk acties aan verbonden zijn, verschilt per organisatie. Uit de gesprekken blijkt dat weerbaarheid en veerkracht soms als 'verlamdend' grote onderwerpen worden ervaren. Hoe kan je werk maken van en werken aan deze thematiek? Waar te beginnen?

5.1 Beleid en organisatie

- > Organisaties doorlopen verschillende processen van beleidsvorming op het gebied van weerbaarheid en veerkracht. Waar de ene organisatie inzet op het ontwikkelen van een visie, is een ander bezig met het ontplooiën van verschillende activiteiten om weerbaarheid en veerkracht te vergroten.
- > Het vaststellen van een visie gaat niet in alle gevallen vooraf aan het organiseren van activiteiten. Activiteiten worden soms uitgezet onder de noemer van veerkracht of weerbaarheid binnen een daarvoor opgericht programma; binnen andere organisaties worden de activiteiten gekoppeld aan al bestaande thema's.
- > Bij enkele organisaties is een nieuwe medewerker aangenomen of zijn bestaande medewerkers specifiek vrijgemaakt om te werken aan de thema's weerbaarheid en veerkracht. Een respondent die werkzaam is bij een organisatie waarbij dit niet het geval is, uit zijn zorgen over het lage tempo van de uitvoering wanneer dit werk 'erbij' moet worden gedaan, terwijl de urgentie juist hoog is.

Voorbeelden van programma's en projecten met betrekking tot weerbaarheid en veerkracht

- > Programma versterken maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht (ministerie Justitie en Veiligheid, veiligheidsregio's, gemeenten, NIPV), onderdeel van de Landelijke Agenda Crisisbeheersing. Hoofddijnen van het programma zijn:
 - Het ontwikkelen van een platform om crisispartners en maatschappelijke behoeften met elkaar te verbinden.
 - Het activeren van de maatschappij door landelijke netwerken te ontwikkelen.
 - Het ontwikkelen van maatschappelijke netwerkkaarten.Het programma richt zich op vijf terugkerende maatschappelijke behoeften: veiligheid (redden, evacueren, schuilen), bevolkingszorg (bad, bed, brood, breedband), welzijn (nafase en herstel), gezondheid (opgeschaalde medische en psychosociale zorg) en continuïteit van de maatschappij (water, voedsel, energie, transport, etc).
- > Programma risicogerichtheid (Veiligheidsregio Midden West Brabant): gestart in 2015. Drie pijlers:
 - Het leren kennen van en in verbinding zijn met de samenleving.
 - Het bevorderen van de redzaamheid van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties.
 - Risicogerichte dienstverlening.
- > Project hulpvraag en hulpaanbod bij elkaar brengen (Veiligheidsregio Drenthe): gestart in zomer 2024. Doel van dit project is om een systeem/omgeving te ontwikkelen waarmee bij een incident

of crisis de hulpvraag en hulpaanbod, zowel uit de samenleving als uit de eigen organisatie, zo snel mogelijk bij elkaar gebracht kunnen worden.

- > Project weerbaarheid en veerkracht (Veiligheidsregio Hollands Midden): gestart begin 2024. Doel is om de visie op zelf- en samenredzaamheid te concretiseren.
Project continuïteit en weerbaarheid (Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland): gestart begin 2024. Doel is om een visie te creëren over wat de komende jaren op dit thema moet gebeuren, met een focus op twee scenario's: langdurige stroomuitval met keteneffecten en evacuatie bij overstroming.
- > Programma weerbare en redzame samenleving (Veiligheidsregio Brabant Noord): gestart in 2020 en gericht op vitale gemeenschappen, bedrijven, instellingen en onderwijs. Dit programma heeft nauwe verbinding met het speerpunt Continuïteit van de Samenleving, dat is gefocust op crisispartners in de kolommen en vitale processen. Het programma heeft twee hoofdoelen:
 - Het vergroten van het vermogen succesvol om te gaan met kwetsbaarheden door met een programmatische aanpak inwoners, overheid en bedrijfsleven te enthousiasmeren en motiveren, zodat zij ook zelf letterlijk en figuurlijk in beweging komen.
 - Het waarborgen van een gezamenlijk niveau van risico-acceptatie zodat eenieder zelf verantwoordelijkheid neemt voor zijn of haar veiligheid en gezondheid.

5.2 Concrete activiteiten

Vrijwel alle respondenten maken gebruik van, of zijn voornemens gebruik te maken van, goede voorbeelden van partners die zich met dezelfde thematiek bezighouden. Een vindplaats met een overzicht van ontplooiden activiteiten rond weerbaarheid en veerkracht bestaat echter (nog) niet. Hieronder beschrijven we een aantal concrete uitgezette activiteiten voor het bevorderen van de weerbaarheid en veerkracht.

5.2.1 Scenario's en serious games

- > De drie Risk Factories in Brabant, Limburg, en Twente zijn een mooi voorbeeld van hoe kwetsbaardere doelgroepen (basisschoolkinderen, brugklassers en bejaarden) geïnformeerd kunnen worden over diverse risico's. Het doel van de Risk Factories is om de bezoekers realistische en interactieve scenario's te laten ervaren om ze handvatten te geven voor het omgaan met veiligheidsvraagstukken.
- > Veiligheidsregio Groningen heeft in Zuidwolde, een dorp in de provincie Groningen, als onderdeel van een multidisciplinaire oefening een aardbevingsscenario beoefend samen met inwoners. Voorafgaand aan en na afloop van de oefening is de veiligheidsregio met bewoners in gesprek gegaan over hoe ze elkaar kunnen helpen in geval van nood. Hierbij werd er bijvoorbeeld gekeken naar wie in het dorp een EHBO-diploma heeft en wie toegang heeft tot belangrijke locaties zoals de kerk, die in een noodsituatie als verzamelplek kan dienen.

5.2.2 Risicocommunicatie en voorlichtingscampagnes

Veiligheidsregio's, de nationale overheid en sommige gemeenten maken gebruik van online risicocommunicatie om burgers voor te bereiden op een crisissituatie en om ze handelingsperspectieven te bieden. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- > www.denkvooruit.nl: een website van de landelijke overheid met een uiteenzetting van risico's, waarbij voor elk risico tips aan burgers worden gegeven om het te helpen voorkomen, het te signaleren en zich ertegen te beschermen. Een van de belangrijkste adviezen in de campagne is het aanschaffen van een noodpakket, waarmee bewoners zichzelf de eerste 48 uur na een ramp of noodsituatie kunnen redden.

- > Meerdere veiligheidsregio's hebben een speciale website of app (of zijn deze aan het ontwikkelen) waarop handelingsperspectieven voor verschillende risico's en informatie over acute incidenten worden gedeeld: bijvoorbeeld www.zeelandveilig.nl (inclusief app), www.rijnmondveilig.nl (inclusief app), www.eerstehulpbenijl.nl van Veiligheidsregio Groningen en www.brabantalert.nl van de Brabantse veiligheidsregio's.

5.2.3 Lokale bijeenkomsten

- > Veel gemeenten passen gebiedsgericht werken toe, waarbij de specifieke risico's van een gebied als uitgangspunt worden genomen om te bepalen wat inwoners, gemeente en anderen voor elkaar kunnen betekenen. De gemeenten Rotterdam en Utrecht focussen zich op het optimaliseren van wijkhubs, centraal gelegen in de wijken, om deze in te zetten als noodsteunpunt of tijdelijke opvang tijdens een crisis of in de nasleep daarvan.
- > De gemeente Alkmaar organiseert eens in de twee à drie maanden zogenoemde 'vredesoverleggen' waarin verschillende sleutelfiguren uit het gebied bij elkaar komen. Doordat hier ruimte is voor het delen van meningen en problemen, wordt inzicht verkregen in wat er speelt in de gemeente. Ook is het een manier om verbinding te vinden en maatschappelijke onrust in te dammen.
- > In Rotterdam-Rijnmond wordt gewerkt met een 'wijkbrandweer' (vergelijkbaar met de wijkagent). In bepaalde gebieden gaan wijkbrandweerlieden de wijk in om burgers in te lichten over het voorkomen van incidenten of om incidenten na te bespreken. Dit is onderdeel van het veilig leven programma, waarin ook aandacht wordt gevraagd voor voorbereiding op rampen en crises.

5.2.4 Netwerken en netwerkbijeenkomsten

Er worden symposia en netwerkbijeenkomsten georganiseerd met verschillende maatschappelijke partijen die betrokken kunnen raken bij een crisis (bijvoorbeeld verenigingen) om het gesprek aan te gaan over de vraag wat zij voor elkaar kunnen betekenen.

5.2.5 Interne activiteiten

- > Activiteiten die gericht zijn op de organisatie zelf, draaien vaak om het waarborgen van de continuïteit in geval van een verstoring. Dit omvat het maken van afspraken in 'vredesstijd' over kritieke processen die tijdens een crisis moeten blijven functioneren en welke middelen en voorbereidingen daarvoor nodig zijn.
- > Enkele organisaties richten zich ook op het versterken van de mentale veerkracht van medewerkers. Dit gebeurt bijvoorbeeld door medewerkers te stimuleren om aangrijpende ervaringen tijdens het uitoefenen van hun functie of normoverschrijdend gedrag binnen de organisatie te melden en daarover in gesprek te gaan.

5.3 Ambities en verwachtingen

De uiteenlopende manieren waarop weerbaarheid en veerkracht concreet worden ingevuld, vertalen zich door in de ambities en verwachtingen voor de komende jaren.

- > De verwachting van veel respondenten is dat we de ingeslagen weg van het werken aan weerbaarheid en veerkracht, al dan niet als expliciet thema, in de komende tijd niet zullen verlaten. De invulling loopt uiteen van het opstellen van een visie en de uitwerking daarvan tot een verdere uitvoering in concrete processen of activiteiten.

- > Respondenten vinden het belangrijk om veerkracht als geheel te blijven beschouwen en te voorkomen dat er thematisch allerlei separate vormen van weerbaarheid en veerkracht ontstaan (defensieweerbaarheid, cyberweerbaarheid, weerbaarheid met betrekking tot klimaatverandering, veerkracht bij crises, enzovoort). Een gedeelde definitie van weerbaarheid en veerkracht kan daarbij helpen.
- > Uit de gesprekken komen enkele randvoorwaarden naar voren. Weerbaarheid en veerkracht vragen om de 'basis op orde' (wijken opknappen, woningen, armoede), een goede informatiepositie (signaleren van risico's om daarop te kunnen acteren) en consistentie door beleidsterreinen heen (als voorbeeld van inconsistentie: werken aan sociale cohesie terwijl er sprake is van gemeentelijke bezuinigingen op verenigingen).
- > Sommigen maken zich er zorgen over dat activiteiten rondom weerbaarheid en veerkracht boven op het reguliere werk komen en zo tot overbelasting kunnen leiden. De uitdaging is daarom om deze activiteiten als een integraal onderdeel van het werk te beschouwen en ze in bestaande taken en processen in te bedden.
- > Respondenten geven aan dat het van belang is om te investeren in urgentiegevoel en draagvlak, zowel binnen veiligheidsregio's als bij partnerorganisaties. Zo zijn momenteel niet altijd alle kolommen binnen de crisisorganisatie aangehaakt en ontbreekt het soms aan draagvlak bij gemeenten en andere partnerorganisaties.
- > Enkel merken op dat er veel winst te behalen is door het stigma weg te nemen rondom burgers die zich voorbereiden op een ramp of crisis. Het moet voorkomen worden dat deze mensen automatisch als 'preppers' worden gezien, terwijl ook moet worden vermeden dat burgers (onnodig) angst wordt aangepraat.

5.4 Conclusie

De bestudeerde organisaties zijn bezig met het ontwikkelen en/of uitvoeren van activiteiten op het gebied van weerbaarheid en veerkracht. We zien dat veel activiteiten zijn gericht op het vergroten van het risicobewustzijn van burgers. Ook leggen de organisaties veel nadruk op netwerkactiviteiten. Wat opvalt is dat er vrij weinig activiteiten zijn beschreven door respondenten over het versterken van interne weerbaarheid of veerkracht. De activiteiten zijn voornamelijk extern gericht, op de samenleving. Tevens ontbreken ook specifieke voorbeelden van het vergroten van veerkracht tijdens de herstelfase na een crisis.

6 Beschouwing

Het zal geen verbazing wekken als wij constateren dat - onder andere blijkend uit alle gesprekken - het thema weerbaarheid en veerkracht leeft, en momenteel op vele plaatsen in het land over de begrippen en de waarde ervan wordt nagedacht. Verschillende redenen liggen ten grondslag aan deze groeiende belangstelling voor deze begrippen, maar de militaire dreiging (artikel 5 NAVO-verdrag) springt er daarbij wel uit. De laatste tien jaar hebben wij met onder andere de coronacrisis en de vluchtelingencrisis andersoortige gebeurtenissen gezien dan de meer 'klassieke' flitsincidenten en allerlei soorten van ongevallen en mini-crisis. De vrees bestaat dat wij de komende jaren meer met dergelijke langdurige crises zullen worden geconfronteerd. De toenemende afhankelijkheid van ICT en energie maakt ons kwetsbaarder. De opwarming van de aarde leidt tot meer weer calamiteiten. De geopolitieke verhoudingen laten de laatste jaren forse veranderingen zien (denk aan de opkomende mogendheid China en mogelijk ook India, de agressie vanuit Rusland, toenemende spanningen in het Midden-Oosten, maar ook elders) (Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2024).

Het begrip veerkracht houdt het NIPV en meer specifiek het lectoraat Crisisbeheersing al langer bezig (denk aan het Congres *Veerkrachtige crisisbeheersing* en het boek *De veerkracht van Nederland*) en zal ook onderwerp van aandacht voor de komende tijd zijn. Daarom willen wij in deze snelle kennismobilisatie niet alleen weergeven wat wij hebben opgehaald uit documenten en gesprekken, maar ook wat wij op sommige punten zelf vinden hoe we de kernbegrippen kunnen duiden en hoe wij denken dat verdere stappen (om weerbaarheid te vergroten) gezet kunnen worden.

In deze kennismobilisatie ligt de nadruk sterk op de rol van en de blik vanuit de overheid en is (nog) niet meegenomen hoe in de samenleving en hoe bij organisaties en bedrijfsleven naar weerbaarheid en veerkracht wordt gekeken. Dat staat dan ook op de planning om de komende periode verder te gaan onderzoeken en verkennen.

6.1 Reflectie op begrippen

Wij zien dat thans een flink aantal begrippen gehanteerd en soms ook door elkaar heen gebruikt wordt. In Angelsaksische landen is het eenvoudiger, omdat 'resilience' een brede lading dekt. Maar ook dit begrip kan verschillend geïnterpreteerd worden, gezien de vele verschillende perspectieven bestaan: sociologisch, psychologisch, ecologisch, economisch, organisatorisch (zie boek Comfort et al. (2010) voor een overzicht). In dit rapport hebben wij gekeken naar weerbaarheid en veerkracht in de context van crisisbeheersing. Op basis van het boek *Designing Resilience* (Comfort et al., 2010) en gesteund door enkele rapporten (Fekkes et al., 2023; NCTV, 2023; Stellinga et al., 2020), beschouwen wij de begrippen als volgt:

"Veerkracht is de capaciteit van een sociaal systeem (gezin, organisatie, gemeenschap) om zich aan te passen en te herstellen van niet-alledaagse, bijzondere verstoringen die het

sociale systeem waarneemt en treft” (Comfort et al., 2010, p. 9). **Veerkracht richt zich ten tijde van en na grote verstoringen, ongevallen, rampen en crises** zowel op het gedrag en de houding van burgers, organisaties en de overheid **om terug te kunnen veren** als op de middelen (financiële en fysieke middelen en het sociaal kapitaal) om te kunnen **aanpassen en herstellen**. Het is het vermogen van personen, organisaties en de samenleving om de crisis te doorstaan, mee te veren en soms zelfs er nog beter uit te komen. Veerkracht is een dynamisch proces tussen een actor/systeem, de situatie en de context. Veerkracht is geen statisch gegeven – je bent veerkrachtig of je bent het niet – maar is afhankelijk van zowel de crisissituatie als de persoonlijke situatie. Als van een persoon recent de partner is overleden of hij/zij net is gescheiden, is de kans groot dat zijn/haar veerkracht beperkter is. Elk sociaal systeem heeft potentie voor veerkracht, maar het is van verschillende factoren afhankelijk of een systeem zich ook veerkrachtig toont in geval van een verstoring. Het is ons inziens lastig veerkracht te versterken. Tegelijkertijd weten wij uit veel onderzoek dat de veerkracht van personen, organisaties en de samenleving zelf, behoorlijk groot is. Veel mensen redden zich ondanks soms grote ontberingen. Het vergroten van weerbaarheid is een manier om veerkracht in geval van een crisissituatie te faciliteren.

Weerbaarheid is gericht op de voorbereidingen en activiteiten om ten tijde van een crisis meer veerkrachtig te kunnen opereren/functioneren. Deze activiteiten hebben als doel de risico's en de gevolgen van de crisis te verkleinen (mitigeren). Weerbaarheid wordt door de NCTV (2023, p. 40) beschreven als “het vermogen om tegenstand te bieden aan dreigingen door de kans dat dreigingen zich voordoen te verkleinen, de schade te beperken mochten dreigingen zich toch manifesteren en adequaat herstel mogelijk te maken.” Hier zien wij het onderscheid tussen weerbaarheid en veerkracht, dat wat ons betreft een functionele waarde heeft (meer dan het beslechten van de semantische discussie). Weerbaarheid biedt de praktijk handvatten voor het ondernemen van (voorbereidende) activiteiten. Het vergroten van de weerbaarheid van een actor of systeem kan veerkracht faciliteren, omdat (een mate van) voorbereiding voordelen kan hebben bij het terugveren in geval van een crisis. Deze voorbereidingsactiviteiten bieden echter geen garantie voor een veerkrachtige respons en/of herstel.

6.2 Reflectie op activiteiten en uitvoering

Onze eerste beperkte inventarisatie van ervaringen in de praktijk levert een aantal observaties op:

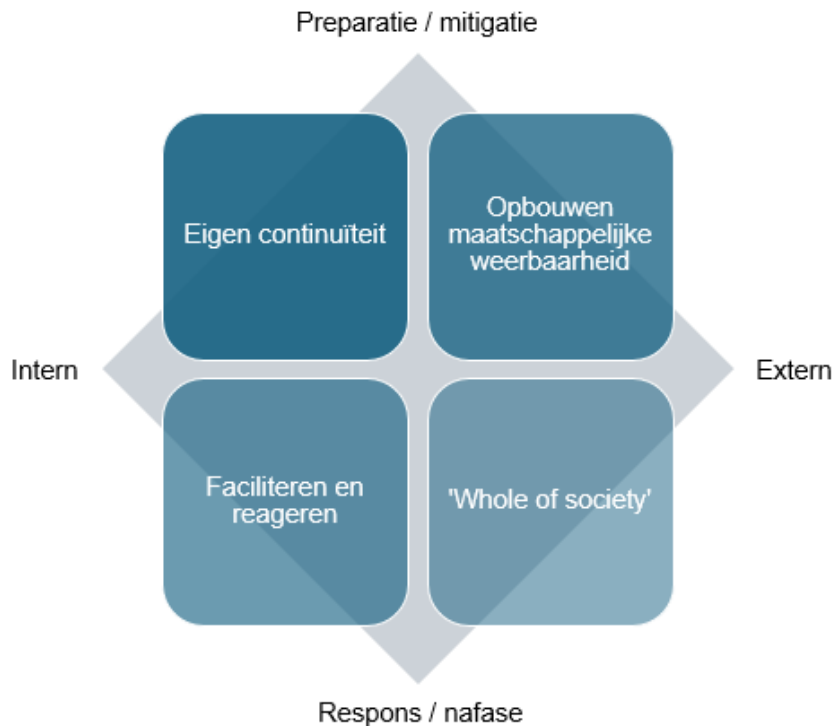
- > Bij alle organisaties waar de respondenten werken, is men inmiddels bezig met de begrippen weerbaarheid en veerkracht. Overall worden ideeën en activiteiten ontwikkeld op dit terrein.
- > Men (Rijksoverheid, gemeenten en regio's) constateert dat vooral gemeenten rechtstreekse relaties met burgers, verenigingen en bedrijven hebben. Veiligheidsregio's zouden vanuit de crisisstructuur kunnen aansluiten bij deze lokale netwerken en regionale/bovenlokale samenwerking kunnen faciliteren.
- > Veel activiteiten zijn gericht op risicobewustzijn. Inwoners onderschatten - zo is de inschatting – de risico's en ook wat hulpdiensten en de overheid in echte crisissituaties zouden kunnen doen. Daarnaast is gaandeweg meer aandacht voor het vormen van relevante netwerken rond dit thema.

- > De huidige (nationale) plannen om de weerbaarheid van de samenleving te vergroten (noodpakket e.v.) zijn vooral gericht op de kortere termijn (één of enkele dagen). Bij bepaalde crises (bijvoorbeeld stroomuitval, extreem weer, cyberincidenten) kan dat waardevol zijn.
- > Het thema 'noodpakket' riep verschillende kritische reacties op. Veel respondenten geven aan dat niet iedereen financieel in staat is om zo'n noodpakket aan te schaffen, en er lijkt ook weinig gehoor te worden gegeven aan dit advies. Een andere kanttekening is dat per huishouden sterk kan verschillen waar het noodpakket uit zou moeten bestaan. Zo heeft een groot gezin iets anders nodig dan iemand die alleen woont.
- > Naast deze korte termijnstrategie (de paar dagen) zou ook gewerkt kunnen gaan worden aan een meer lange termijn strategie. Hoe komen wij als samenleving een langdurige crisis door? De coronacrisis liet immers zien dat gaandeweg het vertrouwen in de overheid fors afnam.
- > Bij initiatieven en activiteiten moet er rekening mee gehouden worden dat je als overheid veerkracht niet aan burgers kunt opleggen. Sommige burgers zitten niet te wachten op allerlei vormen van weerbaarheidsactiviteiten, anderen vertrouwen de overheid niet en weer anderen denken het zelf wel te redden.
- > Er zijn nog niet zo veel concrete voorbeelden waarbij getracht wordt de weerbaarheid te vergroten of de veerkracht ten tijde van of na een crisis te versterken. Met 'het Ravijnjaar 2026' op komst is de verwachting dat dit onderwerp op korte termijn ook niet echt de gewenste aandacht gaat krijgen.

6.3 Aanzet tot een overkoepelende visie

Weerbaarheid en veerkracht zijn veelomvattende begrippen. Een overkoepelende visie is nog lastig. In bijgaand figuur proberen wij verschillende van de observaties uit de gesprekken en onze eigen analyse weer te geven. Ongetwijfeld zal gaandeweg dit figuur nog wel een nadere en betere invulling krijgen, maar dit is ons eerste 'werkmodel'.

Wij stellen in deze figuur twee variabelen centraal, die wij benaderen vanuit het perspectief van de in dit onderzoek betrokken overheidsinstanties. De eerste betreft het onderscheid tussen preparatie/mitigatie en aan de andere kant respons/nafase. Feitelijk verschillende onderdelen van de veiligheidsketen dus. De tweede variabele onderscheidt interne processen (van de eigen organisatie) van externe partners en processen. Daarmee richt de bovenkant van het kwadrant zich meer - indachtig de wijze van definiëring in deze publicatie - op het organiseren en bevorderen van de weerbaarheid en de onderkant op de veerkracht. Met elkaar gecombineerd levert dat vier cellen op.



Figuur 6.1 Kwadrant weerbaarheid en veerkracht

Voorbereiden op het versterken van de weerbaarheid

1. **Eigen continuïteit.** Dit onderdeel richt zich op de voorbereiding van de eigen organisatie op rampen en crises. Organisaties kunnen op basis van risicoanalyses voorbereidingen treffen om in geval van een ramp of crisis de vitale processen in werking te houden of bij uitval zo snel mogelijk weer op te starten en zo de *continuïteit van de dienstverlening* te borgen. Daarbij is het belangrijk dat organisaties en hun medewerkers voldoende *zicht hebben op hun mogelijke rol* in onverwachte crisissituaties. Tevens is voldoende bemensing belangrijk. Uit veel ramp- en crisisonderzoek weten wij dat de *eigen veiligheid van have en goed* ook voor hulpverleners (uiteraard) van groot belang is. In situaties van een forse pandemie kunnen veel medewerkers ziek uitvallen, maar bij een mogelijk grote evacuatie of ander groot probleem willen hulpverleners ook wel zeker zijn dat het thuisfront voldoende veilig is. Het is goed dergelijke thema's met elkaar te bespreken. In deze lijn past ook de *mentale weerbaarheid van het eigen personeel*. Schokkende gebeurtenissen maar ook de hoeveelheid aan incidenten waarmee hulpverleners worden geconfronteerd kunnen de mentale spankracht overtreffen. Mentale weerbaarheid is een permanente verantwoordelijkheid van de (leiding van) een organisatie.
2. **Opbouwen (maatschappelijke) weerbaarheid.** Rijk, gemeenten en veiligheidsregio's werken - mede vanwege de mogelijke crises die ons te wachten staan – aan het versterken van de maatschappelijke weerbaarheid. Hierbij zijn verschillende dimensies te onderkennen. Zo kan (en wordt ook binnenkort zichtbaar in campagnes) gewerkt worden aan het vergroten van de *weerbaarheid van de bevolking*. Door de bewustwording te vergroten dat zich situaties kunnen voordoen (stroomuitval bijvoorbeeld) waar burgers kortere of langere tijd vooral op zichzelf zijn aangewezen, is de verwachting/wens dat burgers vervolgens ook *voorbereidende maatregelen*

(bepaalde zaken als water, voedsel, kaarsen in huis te halen) gaan nemen. Het is belangrijk dat mensen zich bewust worden dat in dergelijke situaties ook aandacht voor anderen (meer kwetsbaren) nodig is.

Bedrijven en organisaties kunnen – mogelijk gestimuleerd door en in samenwerking met gemeenten en anderen – voorbereidingen treffen voor zichzelf maar ook voor anderen. Daarnaast kunnen overheden *gerichte afspraken* met deze bedrijven en organisaties maken (waakvlamovereenkomsten) en (verder) bouwen aan sterke netwerken met allerlei soorten van maatschappelijke partners (Rode Kruis, kerken, verenigingen e.a.). Overheden kunnen ook zelf (en in nauwe samenwerking met deze maatschappelijke organisaties en instellingen) bepaalde maatregelen nemen om in een onverhoopte crisis kwetsbaren en anderen te ondersteunen.

Ten slotte wordt de maatschappelijke weerbaarheid vergroot door personen en organisaties te betrekken bij hun dagelijkse omgeving en daarmee het 'coping' vermogen te vergroten. Het vergroten van het sociaal kapitaal en 'noaberschap' in algemene zin en het versterken van sociale verbanden en buurten levert niet alleen dagelijks, maar ook in een crisis meer veerkracht op.

Veerkrachtig handelen ten tijde van en na de crisis

3. **Faciliteren en reageren.** Hulpdiensten en gemeenten hebben uiteraard zelf belangrijke taken ten tijde van (dreigende) crises. Hulpdiensten starten met activiteiten en gaandeweg wordt vaak de rol van gemeenten steeds groter (ook in de nafase). Feitelijk zijn hulpdiensten (inclusief de veiligheidsregio's) primair *veerkrachtorganisaties*. Bij grotere rampen en crises kunnen hulpdiensten het zeker niet alleen en is goede *samenwerking met burgerhulpverlening* van groot belang. Uit het verleden weten wij dat hulpdiensten dat 'best lastig vinden' en het rood-witte lintje vaak een welkom attribuut is. Bij grote crises is een dergelijk uitgangspunt niet meer mogelijk. Dat vergt juist intern het nodige van deze organisaties. Bij grote verstoringen kunnen bijvoorbeeld ook de gebouwen en posten van de hulpdiensten, zoals dat ook al geldt bij het uitvallen van 112, een rol spelen. Zowel het eigen functioneren als de *faciliterende functie* voor anderen zijn thema's binnen deze cel.
4. **'Whole of society'**. De externe rol van gemeenten, hulpdiensten en anderen ten tijde van en na een crisis wordt in belangrijke mate gedekt door de 'whole of society' gedachte. Bij grote crises zullen wij (liefst zoveel mogelijk ook al voorbereid en de relaties gelegd) alle organisaties en partners nodig hebben om het hoofd boven water te houden. In deze situatie komt het echt aan op de *maatschappelijke veerkracht* van en daarmee ook op de *sociale cohesie* in de gehele samenleving. Ten tijde van de coronacrisis zagen wij hoe belangrijk *goede communicatie* vanuit de overheid hierbij is, maar ook hoe belangrijk *vertrouwen* van de burgers in de overheid is.

Het komt hier aan om met elkaar zo goed mogelijk de crisis door te komen en ook nadien weer van deze situatie te herstellen. Deels betekent dat weer terug naar hoe het was, maar idealiter kan dit soms ook leiden tot voorbeelden van 'building back better'.

Literatuurlijst

- Adviesraad Internationale Vraagstukken. (2024). *Hybride dreigingen en maatschappelijke weerbaarheid*.
- Analistennetwerk Nationale Veiligheid. (2024). *Trendanalyse Nationale veiligheid 2024*.
- Bakema, M. M. (2019). *Disaster governance*. Rijksuniversiteit Groningen, Katholieke Universiteit Leuven.
- Boin, A., Linck, R., Van Duin, M., Hendriks, J., Van der Varst, L., & Berger, E. (2020). *Versterken van veerkracht*. NIPV.
- Bouwmeester, J., Ten Doeschot, F., Mathurin, A., Van Straaten, G., Stel, M., Kuttschreuter, M., & Haandrikman, M. (2021). *Zelfredzaamheid en burgerhulp bij rampen en crises*.
- Comfort, L., Boin, A., & Demchak, C. (2010). *Designing resilience, preparing for extreme events*. University of Pittsburgh Press.
- Davoudi, S. (2012). Resilience: a bridging concept or a dead end? *Planning Theory and Practice*, 13, 299–333.
- De Vries, A., Wemmers, S., & ism met Veiligheidsregio Groningen. (2023). *Eerste hulp bij crisis. Handboek burgerhulp voor hulpdiensten tijdens een crisis*. TNO.
- Fekkes, M., De Wolff, M., & Rutgers, L. (2023). *Meta onderzoek veerkracht*. TNO.
- Gelton, P. (2024). *Verkenning naar het versterken van maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht in tijden van crises*. NIPV.
- Gemeente Den Haag. (2019). *Den Haag resilience strategie*.
- Gemeente Den Haag. (2021). *Rapportage evaluatie preventieve projecten, Raadsinformatie*.
- Heijmans, D., Van der Varst, L., & Groenendaal, J. (2021). *Cyberscenario's voor veiligheidsregio's*. IFV.
- Kool, M., & Ros, P. (2021). *Handreiking omgang met spontane burgerinitiatieven*. Veiligheidsregio Fryslân.
- NCTV. (2023). *Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden 2023-2029*.
- NCTV. (2024). *Rijksoverheid biedt informatie over toegenomen dreiging*. <https://www.nctv.nl/actueel/nieuws/2024/10/25/rijksoverheid-biedt-informatie-nav-toegenomen-dreiging>
- NOS. (2024). *Bacterie in drinkwater Apeldoorn*. <https://nos.nl/artikel/2539631-bacterie-in-drinkwater-apeldoorn-inwoners-slaan-flesjes-water-in>
- Rijksoverheid. (2024). *Regeerprogramma*.
- Stellinga, B., Hesselmans, M., De Hoog, J., & Bijleveld, C. (2020). *Kwetsbaarheid en veerkracht*. WRR.
- Van Duin, M. (2011). *Veerkrachtige crisisbeheersing, nuchter over het bijzondere*. Politieacademie en NIFV.
- Van Duin, M., Van Maren, A., Gieling, A., Van Limburg Stirum, C., & Broertjes, P. (2024). *De veerkracht van Nederland*. Lecturis.
- Veiligheidsregio Brabant Noord. (2021). *Programmaplan weerbare samenleving*.
- Veiligheidsregio Brabant Noord. (2023). *Samenwerken aan veerkracht en veiligheid, beleidsplan 2024-2027*.
- Veiligheidsregio Kennemerland. (2019). *Samen weerbaar & wendbaar, beleidsplan risico- en crisisbeheersing 2019-2022*.

Bijlage 1: Overzicht respondenten

Organisatie	Functie
Gemeente Alkmaar	Unitmanager veiligheid Adviseur openbare orde en veiligheid Gebiedsmanagers
Gemeente Altena	Burgemeester
Gemeente Amsterdam	Afdelingshoofd crisis- en incidentbeheersing
Gemeente Den Haag	Beleidsmedewerker radicalisering en extremisme
Gemeente Eindhoven	Coördinator crisisbeheersing en rampenbestrijding
Gemeente Lopik	Burgemeester
Gemeente Midden-Groningen	Burgemeester
Gemeente Rotterdam	Crisismanager Beleidsadviseur crisisbeheersing
Gemeente Utrecht	Coördinator team crisisbeheersing Strategisch adviseur crisiscommunicatie Adviseur veiligheid
GGD GHOR Twente	Directeur Publieke Gezondheid
NCTV	Hoofd NCC Directeur nationale crisisbeheersing
Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland	Sectormanager crisisbeheersing
Veiligheidsregio Brabant Noord	Programmamanager weerbare en redzame samenleving/adviseur netwerkmanagement
Veiligheidsregio Drenthe	Adviseur crisismanagement
Veiligheids- en gezondheidsregio Gelderland Midden	Directeur publieke gezondheid
Veiligheidsregio Groningen	Adviseur crisiscommunicatie Beleidsadviseur crisisbeheersing
Veiligheidsregio Hollands Midden	Adviseurs crisisbeheersing
Veiligheidsregio Kennemerland	Beleidsadviseur crisisbeheersing

Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant	Programmamanager zelfredzaamheid Hoofd communicatie
Veiligheidsregio Noord-Holland Noord	Expert crisisbeheersing
Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond	Strategisch adviseur Beleidsadviseur crisismanagement
Veiligheidsregio Twente	Adviseur risicocommunicatie
Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid	Adviseur GHOR

Bijlage 2: Topiclijst

Onderstaande topiclijst fungeerde als leidraad tijdens de interviews.

Introductie

- Introductieronde respondenten en interviewers
- Introductie van het onderzoek:
We zijn bezig met de ontwikkeling van een systematisch onderzoeksprogramma gericht op weerbaarheid en veerkracht binnen crisisbeheersing. Als eerste stap voeren we momenteel een snelle kennismobilisatie uit. We onderzoeken hierbij de huidige stand van zaken binnen veiligheidsregio's, rijksoverheid en gemeenten: wat doen zij al op het gebied van weerbaarheid en veerkracht, wat zijn hun ambities, hoe definiëren zij deze concepten en hoe zien zij hun eigen rol in dit thema?
- Gespreksverslag (geen opname/transcriptie), anonieme verwerking van data, bondig rapport
- Concept tegenlezen op fouten
- Afronding in de herfst

Begripsbepaling en rol

Begrip veerkracht e.a.

- Welk begrip/welke begrippen worden gebruikt (veerkracht; zelf/samen/mederedzaamheid; weerbaarheid) en wat verstaat u onder deze begrippen?
- Tijdsperiode: vanaf wanneer begrip(pen) gehanteerd en gebruikt?
 - Evt. doorvragen op bestuurlijke, institutionele en maatschappelijke veerkracht
 - (voorbereiding op) andere vorm van bestuurlijk leiderschap tijdens crises? (pragmatisme, onzekerheid, acceptatie, improvisatie)
 - betrekken van een breed palet aan organisaties?
 - ruimte voor maatschappelijke initiatieven, betrekken maatschappelijke netwerken, inwoners, bedrijfsleven..?
- Waarom is veerkracht nodig? Waarom nu? Wat is er anders dan 'vroeger'?
- Wat is de doelstelling? (wanneer zijn 'we' veerkrachtig genoeg?)

Rol van de organisatie

- Wat ziet u als rol voor uw organisatie t.a.v. veerkracht? (denk aan facilitator, aanjager, volger, ...)
- Welke taak of verantwoordelijkheid vormt daarvoor de basis?
- Werkt u hierin samen met andere organisaties? (*whole of society*)
 - Evt. doorvragen op onderdelen in de veiligheidsketen
- Welke rol hebben anderen (als resp. veiligheidsregio dan vragen naar bijvoorbeeld gemeente) daarin?

Invulling van veerkracht

Activiteiten

- Zijn er voorbeelden van concrete activiteiten die zijn geïnitieerd of ideeën die in ontwikkeling zijn (van plan, afstemming over e.d.) m.b.t. veerkracht?
 - Zijn deze activiteiten gericht op een bepaald risico of meer algemeen?
 - Op de veerkracht van wie of wat is dit gericht?
 - Gaat het om behouden of versterken van veerkracht?
 - Evt. doorvragen in relatie tot eerder genoemde doelstelling
- Bij wie ligt de ontwikkeling en uitvoering van deze activiteiten? (functie, vast of ad hoc team, samenwerking met andere partijen)
- Welke ervaringen (pos/neg) heeft u opgedaan in de ontwikkelingsfase of tijdens de uitvoering van deze activiteiten?

Monitoring/effect

- Hoe krijgt of houdt u zicht op de effecten van deze activiteiten?
 - Evt. doorvragen wat het beeld is van de eerste effecten

Goede voorbeelden

- Wat zijn voor u goede voorbeelden van activiteiten om veerkracht te behouden of te versterken (uit eigen of andere organisaties)?

Blik vooruit

- Ziet u het werken aan veerkracht als een waardevolle weg?
- Wat zijn uw verwachtingen?
- Welke stappen zijn nog nodig en wat zijn eventuele hindernissen?

Afsluitend

- Heeft uw organisatie relevante documenten m.b.t. weerbaarheid of veerkracht die u met ons kunt delen?
- Heeft u nog andere ervaringen met het thema weerbaarheid of veerkracht die nog niet aan de orde zijn gekomen?