

Werken aan een weerbare
samenleving: aandacht voor
mensen in een kwetsbare positie



Nederlands Instituut Publieke Veiligheid
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
Kemperbergerweg 783, Arnhem
www.nipv.nl
info@nipv.nl
088 274 74 00

Colofon

© Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV), 2026

Auteurs M. Bakker & A. de Haan.
Contactpersoon M. Bakker

Datum 21 april 2026

Foto's Shutterstock

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

Het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid is bij wet vastgelegd onder de naam Instituut Fysieke Veiligheid.

Samenvatting

De overheid is niet alleen in staat om alle dreigingen het hoofd te bieden. In Nederland, maar ook in de landen om ons heen, wordt daarom geïnvesteerd in de weerbaarheid van de samenleving. De weerbaarheid van onze samenleving wordt onder andere versterkt, wanneer mensen zelf het heft in eigen hand nemen door zich voor te bereiden op crises en dreigingen. Niet iedereen is echter in staat om in alle situaties voor zijn of haar eigen veiligheid te zorgen. Deze groep mensen wordt wel aangeduid als 'mensen in een kwetsbare positie'. Nu het versterken van de weerbaarheid van de samenleving (de 'weerbaarheidsopgave') een cruciaal onderwerp is geworden, is het belangrijk om te kijken of en hoe deze mensen worden meegenomen.

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in hoeverre de overheid oog heeft voor de mensen in een kwetsbare positie in relatie tot het versterken van de weerbaarheid van de samenleving, en om een beeld te krijgen van de bijdrage die mensen in een kwetsbare positie kunnen en willen leveren aan het versterken van de weerbare samenleving, en wat daarvoor eventueel van de overheid nodig is. Hiervoor is een documentstudie uitgevoerd en zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van relevante maatschappelijke organisaties, gemeenten en veiligheidsregio's,

Het blijkt dat de maatschappelijke organisaties, veiligheidsregio's en gemeenten zich allemaal bewust zijn dat specifieke aandacht uit moet gaan naar mensen in een kwetsbare positie. Als we echter kijken wat er de afgelopen tijd concreet is gedaan voor deze mensen, blijkt dat nog beperkt. Overheidsorganisaties zijn vooral bezig met de vraag hoe ze de hele weerbaarheidsopgave zullen organiseren. Waar een en ander al wel duidelijker is, wordt vooral prioriteit gegeven aan andere thema's uit die opgave. Daarnaast richt de overheidscommunicatie zich vooral op de algemene bevolking en niet op specifieke groepen. Maatschappelijke organisaties voelen zich verantwoordelijk om de groep mensen in een kwetsbare positie te vertegenwoordigen, maar zijn zoekende naar hun rol en mogelijkheden. Sommige proberen aan tafel te komen bij de overheid om aandacht te vragen voor deze mensen en mee te denken, maar dat gaat vaak moeizaam.

Gemeenten, veiligheidsregio's en maatschappelijke organisaties hebben vrijwel allemaal voornemens of plannen om mensen in een kwetsbare positie te betrekken bij de weerbaarheidsopgave. Nu moeten die voornemens omgezet worden in concrete stappen. Dit vraagt om inspanning en samenwerking tussen alle betrokken partijen.

Inhoud

	Samenvatting	3
	Inleiding	5
1	Methode	7
1.1	Documentenstudie	7
1.2	Interviews	7
1.3	Data-analyse	8
1.4	Kwaliteit van het onderzoek	8
2	Mensen in een kwetsbare positie	9
2.1	Wie zijn mensen in een kwetsbare positie?	9
2.2	Verantwoordelijkheden	10
3	Weerbaarheid	12
3.1	Mate van weerbaarheid	12
3.2	De ontwikkeling van noodsteunpunten	14
4	Bijdrage maatschappelijke organisaties en de overheid	17
4.1	Maatschappelijke organisaties	17
4.2	Overheden	19
5	Conclusie en slotbeschouwing	23
5.1	Conclusie	23
5.2	Slotbeschouwing	25
	Literatuurlijst	26
	Bijlage 1 Respondentenlijst	28

Inleiding

Achtergrond

De overheid is niet alleen in staat om alle dreigingen het hoofd te bieden. Als we toekomstige rampen en crises goed voorbereid tegemoet willen treden, is de volledige kracht van de samenleving nodig (Gelton, 2024). In Nederland, maar ook in de landen om ons heen, wordt daarom geïnvesteerd in de weerbaarheid van de samenleving. Termen als zelf- en samenredzaamheid komen daarbij regelmatig terug (Van Duin et al., 2024). Zo heeft de overheid een landelijke communicatiecampagne opgezet om burgers te informeren hoe zij zichzelf kunnen voorbereiden op noodsituaties, en ontwikkelen veiligheidsregio's en gemeenten allerlei plannen (waaronder de ontwikkeling van noodsteunpunten) waarin weerbaarheid en/of veerkracht als centrale begrippen worden gebruikt. Ook in het reageerakkoord van het kabinet-Jetten wordt het versterken van onze weerbaarheid een aantal keren genoemd.

De weerbaarheid van onze samenleving wordt onder andere versterkt, wanneer mensen zelf het heft in eigen hand nemen door zich voor te bereiden op crises en dreigingen. De overheid vindt dat mensen zichzelf 72 uur dienen kunnen te redden als bijvoorbeeld de stroom uitvalt. Nederland sluit zich daarbij aan bij het Europese advies om in geval van een ramp, een cyberaanval of een oorlog genoeg in huis te hebben om het drie dagen te kunnen redden zonder hulp van buitenaf.

Niet iedereen is echter in staat om in alle situaties voor zijn of haar eigen veiligheid te zorgen. Deze groep mensen wordt aangeduid als 'mensen in een kwetsbare positie'. Nu het versterken van de weerbaarheid van de samenleving (de 'weerbaarheidsopgave') een cruciaal onderwerp is geworden, is het belangrijk om te kijken of en hoe deze mensen worden meegenomen.

De term verminderd zelfredzamen

In het verleden werd in de crisisbeheersing (en ook door het NIPV) gesproken over verminderd zelfredzamen om de groep mensen te duiden die niet in staat zijn zichzelf te redden wanneer zij te maken krijgen met een crisissituatie in Nederland (IFV, 2018). In de gesprekken met maatschappelijke organisaties kwam naar voren dat deze term stigmatiserend werkt; hij doet geen recht aan de complexe situaties waarin mensen zich bevinden. Daarnaast legt de term de nadruk op tekortkomingen en doet het geen recht aan de veerkracht en de mogelijkheden die iemand vaak nog wél heeft. Op basis hiervan hebben we besloten om in dit rapport te spreken over 'mensen in een kwetsbare positie'.

Doel- en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in hoeverre de overheid oog heeft voor de mensen in een kwetsbare positie in relatie tot het versterken van de weerbaarheid van de samenleving. Daarnaast wordt bij (vertegenwoordigers van) mensen in een kwetsbare

positie opgehaald hoe zij zelf hun bijdrage zien aan de weerbare samenleving. Op deze wijze ontstaat een beeld van de bijdrage die mensen in een kwetsbare positie kunnen en willen leveren aan het versterken van de weerbare samenleving, en wat daarvoor eventueel van de overheid nodig is.

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

In hoeverre houdt de overheid rekening met mensen in een kwetsbare positie in de huidige weerbaarheidsopgave en hoe zien deze mensen zelf hun bijdrage daaraan?

Deelvragen zijn:

1. Wie behoren tot de groep mensen in een kwetsbare positie?
2. Wat zijn de (wettelijke) kaders waarbinnen de verantwoordelijk van de overheid valt voor de zorg aan mensen in een kwetsbare positie tijdens rampen en crises?
3. Wat kunnen en willen mensen in een kwetsbare positie zelf bijdragen aan de weerbare samenleving?
4. In hoeverre zetten de maatschappelijke organisaties zich in op het versterken van de weerbaarheid van mensen in een kwetsbare positie?
5. In hoeverre zetten gemeenten en veiligheidsregio's zich in op het versterken van de weerbaarheid van mensen in een kwetsbare positie?

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 worden de gemaakte keuzes met betrekking tot de gebruikte onderzoeksmethode toegelicht. Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van de groep mensen in een kwetsbare positie en een beschrijving van de verantwoordelijkheid van de overheid voor de zorg aan mensen in een kwetsbare positie tijdens rampen en crises. In hoofdstuk 3 wordt beschreven in hoeverre de mensen in een kwetsbare positie zelf kunnen bijdragen aan de weerbare samenleving en waar zij (naar verwachting) ondersteuning nodig hebben. Hoofdstuk 4 gaat in op de mate waarin maatschappelijke organisaties, gemeenten en veiligheidsregio's zich inzetten om mensen in een kwetsbare positie te betrekken in de weerbaarheidsopgave. Ten slotte bevat hoofdstuk 5 de conclusies en aandachtspunten van dit onderzoek.

1 Methode

In dit onderzoek is gebruikgemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden, namelijk een documentenstudie en interviews. Op basis van bestaande rapporten kan inzicht gekregen worden in de verschillende groepen mensen in een kwetsbare positie en de (wettelijke) kaders over de verantwoordelijkheid voor mensen in een kwetsbare positie tijdens een ramp of crisis. Interviews met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, veiligheidsregio's en gemeenten maken het mogelijk om een beeld te krijgen van de ervaringen, opvattingen en bijdragen van mensen in een kwetsbare positie in relatie tot het versterken van de weerbaarheid van de samenleving.

1.1 Documentenstudie

Het onderzoek is gestart met het uitvoeren van een (beknopte) documentenstudie. Het doel daarvan was om antwoord te kunnen geven op deelvragen 1 en 2. Met zoektermen zoals 'mensen in een kwetsbare positie', 'verminderd zelfredzaam' en 'verantwoordelijkheid' is via Google gezocht. De informatie uit de gevonden documenten is gebruikt als input voor hoofdstuk 2: mensen in een kwetsbare positie.

1.2 Interviews

Voor de interviews is op verschillende manieren contact gelegd met de respondenten. Op basis van de uitkomsten van de documentenstudie over de groepen mensen in een kwetsbare positie die te onderscheiden zijn, is actief contact gelegd met maatschappelijke organisaties die deze groepen vertegenwoordigen. Via verkennende gesprekken met de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de trekker van programma weerbaarheid van de veiligheidsregio's zijn enkele gemeenten en veiligheidsregio's actief benaderd door de onderzoekers om een bijdrage te leveren aan dit onderzoek. Ten slotte is een oproep over het onderzoek op de LinkedIn-pagina van de onderzoekers geplaatst om aanvullende respondenten te werven vanuit maatschappelijke organisaties, gemeenten en veiligheidsregio's. Ondanks onze inspanningen is het helaas niet gelukt om met vertegenwoordigers van alle specifieke groepen mensen in een kwetsbare positie te spreken. Zo ontbreekt bijvoorbeeld het perspectief van mensen met een auditieve of visuele beperking. In totaal zijn 17 interviews afgenomen en is gesproken met 25 personen. Zie bijlage 1 voor de respondentenlijst.

De semigestructureerde interviews, waarbij twee onderzoekers aanwezig waren, duurden doorgaans een uur en vonden plaats via Microsoft Teams. De gesprekken zijn – na toestemming van de respondenten – opgenomen. Naderhand is een verslag opgesteld.

1.3 Data-analyse

Voor het analyseren van de data uit de documenten en de interviews is gebruikgemaakt van een iteratief proces: de processen van dataverzameling en analyse wisselden elkaar af. Op basis van tussentijdse bevindingen is de topiclijst aangepast en zijn aan de respondenten die al gesproken waren (waar nodig) aanvullende vragen gesteld, zodat gedurende de dataverzameling verdere verdieping kon worden verkregen. De gevonden informatie is thematisch geanalyseerd aan de hand van de topiclijst (deductieve benadering).

1.4 Kwaliteit van het onderzoek

De kwaliteit van het onderzoek kan vastgesteld worden op basis van de betrouwbaarheid (zijn de resultaten hetzelfde als het onderzoek wordt herhaald?) en validiteit (is onderzocht wat de onderzoekers wilden onderzoeken?)

Voor dit onderzoek is gesproken met een selectie van maatschappelijke organisaties, gemeenten en veiligheidsregio's, waardoor de resultaten en de conclusies niet gegeneraliseerd kunnen worden. Als dit onderzoek wordt herhaald met andere maatschappelijke organisaties, gemeenten en veiligheidsregio's kan dit leiden tot andere inzichten. De betrouwbaarheid is echter vergroot door het zichtbaar, zorgvuldig en gestructureerd documenteren van de voorbereiding, uitvoering en verslaglegging van de kwalitatieve dataverzameling.

De validiteit van dit onderzoek is vergroot door gebruik te maken van verschillende methoden, namelijk een documentenstudie en interviews. Hierdoor is vanuit meerdere perspectieven onderzoek gedaan naar mensen in een kwetsbare positie in relatie tot de weerbare samenleving. Alle interviews zijn uitgevoerd door dezelfde twee onderzoekers. Daarnaast zijn alle interviews opgenomen en vervolgens uitgewerkt en beschreven in hoofdstukken 2, 3 en 4.

2 Mensen in een kwetsbare positie

Niet iedereen zal tijdens een ramp of crisis in staat zijn om zelf voor zijn of haar eigen veiligheid te zorgen. Deze groep mensen wordt ook wel mensen in een kwetsbare positie genoemd. In dit hoofdstuk geven we een toelichting op de verschillende categorieën mensen die te onderscheiden zijn. Daarnaast beschrijven we waar de (wettelijke) verantwoordelijkheid ligt voor de zorg aan mensen in een kwetsbare positie tijdens een ramp of crisis.

2.1 Wie zijn mensen in een kwetsbare positie?

Uit de gesprekken kwam naar voren dat gemeenten en veiligheidsregio's behoefte hebben om te weten wie de mensen zijn in een kwetsbare positie. Welke categorieën kunnen onderscheiden worden? Helaas is het niet zo eenvoudig om daar een sluitend antwoord op te geven. Wie tot de groep kwetsbaren behoort, verschilt per crisissituatie en is afhankelijk van contextvariabelen. Voorbeelden van contextvariabelen zijn een lage sociaaleconomische status, beschikken over een sociaal netwerk, informatie- en digitale vaardigheden en het doenvermogen¹ (WRR, 2017; IFV, 2018).

Desondanks zijn enkele groepen mensen te onderscheiden die een grotere kans maken om in een kwetsbare positie te raken (zie bijvoorbeeld Cabinet Office, 2008; Stel, Ketelaar, Gutteling, Giebels & Kerstholt, 2017; IFV, 2018). Het gaat om de volgende mensen:

- > Kinderen jonger dan 12 jaar
- > Ouderen ouder dan 65 jaar
- > Mensen met een lichamelijke beperking
- > Mensen met een cognitieve en/of neurologische beperking
- > Mensen met een psychische beperking (inclusief mensen met een verslaving)
- > Mensen met een auditieve beperking
- > Mensen met een visuele beperking
- > Mensen met een tijdelijke beperking
- > Mensen met een taalbarrière
- > Toeristen
- > Gedetineerden / mensen in een gesloten inrichting
- > Mensen in een zorginstelling.

Binnen deze groepen zijn echter grote verschillen zichtbaar in de mate waarin de mensen daadwerkelijk kwetsbaar zijn. Zo worden ouderen vaak neergezet als hulpbehoevend (afhankelijk van hulp van derden), zwak (door lichamelijke problemen) en eenzaam (geen sociaal netwerk), maar dat geldt lang niet voor iedere oudere. Bij mensen met een

¹ Het 'doenvermogen' van mensen houdt in dat mensen in staat zijn om een plan te maken, in actie te komen, vol te houden en om te kunnen gaan met verleidingen en tegenslag (WRR, 2017).

lichamelijke beperking zal de ernst van de beperking mede bepalen in hoeverre iemand daadwerkelijk behoort tot de groep 'mensen in een kwetsbare positie' tijdens een crisissituatie. Ook voor mensen met een cognitieve en/of neurologische beperking is het afhankelijk van de diagnose in hoeverre iemand kan zorgen voor zijn of haar eigen veiligheid. Bij kinderen is het afhankelijk van de leeftijd, maar ook de ondersteuning die ouders kunnen bieden aan hun kinderen (IFV, 2018).

In plaats van in vaste groepen te denken, kan het zinvol zijn om gebruik te maken van zogenoemde 'profielen' van mensen in een kwetsbare positie. Door kenmerken van een persoon (zoals een cognitieve beperking, anderstalig of kind zijn) en contextvariabelen (zoals sociaaleconomische status en/of de beschikking over een sociaal netwerk) te combineren, kan nagegaan worden in hoeverre iemand naar verwachting in staat zal zijn zelf (eventueel met hulp van anderen uit de sociale omgeving) voor zijn of haar eigen veiligheid te zorgen tijdens een specifieke crisissituatie.

2.2 Verantwoordelijkheden

De overheid verricht allerlei inspanningen om ontwrichting van de samenleving als gevolg van rampen en crises te voorkomen en de veiligheid van de bevolking (zoveel mogelijk) te garanderen. De capaciteit van de professionele hulpverlening is echter beperkt en wordt in principe het eerste ingezet voor de mensen die deze hulp het hardst nodig hebben. De overheid rekent daarmee op de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van mensen. Voor de mensen die niet zelf voor hun eigen veiligheid en gezondheid kunnen zorgen wanneer we in Nederland te maken krijgen met een ramp of crisis, ligt er – op basis van de visie *Bevolkingszorg op Orde 2.0* (Veiligheidsberaad, 2014) – een expliciete taak voor de overheid. Deze visie is vastgesteld in het Veiligheidsberaad; gemeenten en veiligheidsregio's hebben zich daardoor gecommitteerd aan de kaders en prestatie-eisen voor bevolkingszorg. Maar waar liggen precies de verantwoordelijkheden voor mensen in een kwetsbare positie?

Gemeenten hebben als onderdeel van het openbaar bestuur een algemene zorgplicht voor hun inwoners, ook tijdens rampen en crises. Een belangrijke taak die hieruit voortvloeit, is het inrichten van een team bevolkingszorg, dat belast is met crisiscommunicatie, acute bevolkingszorg en herstelzorg.

- > Crisiscommunicatie is geregeld in artikel 7 van de Wet veiligheidsregio's (Wvr). Daarin staat beschreven dat de burgemeester zorgdraagt voor het informeren van zijn of haar burgers over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van een ramp of crisis die de gemeente bedreigt of treft. Ook dient gecommuniceerd te worden over de maatregelen die de bevolking dient te treffen om de negatieve consequenties van een ramp of crisis zoveel mogelijk te beperken. Er dienen speciale instructies gegeven te worden voor bepaalde bevolkingsgroepen (Besluit informatie inzake rampen en crises, art. 11).
- > Acute bevolkingszorg gaat om de bevolkingszorg die, naast de spoedeisende zorg, door hulpverleners ter plaatse direct wordt geleverd. Het gaat hierbij vooral om de opvang en verzorging van getroffenen, het registreren van de slachtoffers en het informeren van verwanten.
- > Herstelzorg is de bevolkingszorg die na de acute fase van een crisis nodig is om een terugkeer naar de reguliere situatie te ondersteunen. Het kan hierbij gaan om psychosociale nazorg, bijzondere uitvaartverzorging, herstellen van schade, het

afleggen van verantwoording en het laten uitvoeren van evaluaties (IFV, 2018; Dückers & Van Zutphen, 2025).

Wat betreft de invulling van crisiscommunicatie spreekt de wet voor zich, maar voor de invulling van acute bevolkingszorg en herstelzorg biedt zij weinig houvast. Ter aanvulling op de wetgeving is daarom in 2014 het visiedocument *Bevolkingszorg op orde 2.0* (Veiligheidsberaad, 2014) verschenen, met daarin prestatie-eisen die duidelijk maken wat onder adequate bevolkingszorg wordt verstaan. Hoewel de prestatie-eisen uit dit document niet wettelijk zijn vastgesteld, hebben gemeenten (c.q. veiligheidsregio's) deze eisen wel omarmd, en staan ze soms beschreven in regionale beleidsplannen van de veiligheidsregio's. Toch wordt ook daarin vaak niet concreet benoemd wat die verantwoordelijkheid voor mensen in een kwetsbare positie inhoudt.

Wie verantwoordelijk is voor de zorg voor mensen in een kwetsbare positie tijdens een ramp of crisis is afhankelijk van de plaats waar de mensen in een kwetsbare positie in die situatie en op dat moment verblijven. Wanneer deze mensen in een zorginstelling wonen, dan is de zorginstelling primair zelf verantwoordelijk voor het verlenen van goede zorg, ook tijdens en na een crisis. Om goed voorbereid te zijn, dienen instellingen een zorgcontinuïteitsplan op te stellen en eigen personeel op te leiden, bij te scholen en te oefenen. De GHOR heeft hierin een regisserende, adviserende en ondersteunende rol. De wet maakt niet duidelijk wie verantwoordelijk is voor de zorg aan de mensen in een kwetsbare positie die zelfstandig in de wijk wonen. In de praktijk zal, afhankelijk van de situatie, de GHOR of de gemeente deze verantwoordelijkheid oppakken (IFV, 2018). Tijdens de overstromingen in Limburg (2021) moesten duizenden mensen hun huis onverwacht verlaten, onder wie mensen in een kwetsbare positie. Doordat er geen regionaal evacuatieplan beschikbaar was, werd er door de veiligheidsregio's en gemeenten samengewerkt met de reddingsbrigades, BOA's, Defensie en verzorgingstehuizen om iedereen in veiligheid te brengen (COT, 2022).

3 Weerbaarheid

Wat mensen in een kwetsbare positie zelf kunnen bijdragen aan het weerbaar maken van de samenleving en waar ondersteuning nodig is, is afhankelijk van de groep – maar zeker ook van het individu – waarnaar gekeken wordt. In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de vertegenwoordigers van verschillende groepen van mensen in een kwetsbare positie hiernaar kijken. Daarnaast bespreken we de ontwikkeling van noodsteunpunten. Hoe kan daarbij rekening gehouden worden met de mensen in een kwetsbare positie?

3.1 Mate van weerbaarheid

We hebben verschillende geluiden gehoord over de mate waarin mensen in een kwetsbare positie zelf kunnen bijdragen aan hun eigen weerbaarheid en daarmee aan de weerbaarheid van de samenleving.

Het Leger des Heils zet zich in voor iedereen die ondersteuning nodig heeft bij meervoudige problemen, zoals dakloosheid, verslaving, psychische probleem, schulden en werkloosheid. Volgens de respondent moeten we niet gek staan te kijken als juist mensen die tot deze groepen behoren weerbaar zullen zijn in een crisissituatie, omdat ze gewend zijn om dagelijks te overleven en creatief zijn in het vinden van oplossingen. Ook zijn deze mensen geneigd om elkaar op te zoeken en met elkaar te delen als de nood hoog is. Desondanks kan het geen kwaad om te zorgen voor 'een stukje bewustwording' over het feit dat een beroep gedaan kan worden op de eigen verantwoordelijk als Nederland getroffen wordt door een crisissituatie. De Denk vooruit-campagne van de NCTV is hier niet voldoende voor: deze campagne bereikt niet alle mensen, omdat de informatie te ingewikkeld is, mensen angstig worden of de boodschap niet serieus nemen. Daarnaast is niet iedereen in staat om een noodpakket samen te stellen door een gebrek aan financiële middelen. Een noodpakket verstrekken heeft ook geen zin; het eten dat erin zit, zal direct opgegeten worden en spullen met waarde worden verkocht. Mogelijk is het zinvoller om te investeren in sterke sociale netwerken. Dat levert niet alleen voordeel op in crisissituaties, maar ook nu al in het dagelijkse leven. Door gezamenlijk te werken aan een wijkplan (wie doet wat en wanneer tijdens een crisissituatie) verwacht de respondent dat mensen in een wijk gezamenlijk die eerste 72 uur wel doorkomen.

ANBO-PCOB behartigt de belangen van ouderen. De respondent merkt dat zij vaak het beeld moeten bestrijden dat ouderen hulpbehoevend zijn en dus niet voor zichzelf kunnen zorgen in het dagelijkse leven, dus ook niet tijdens een crisissituatie. Terwijl ouderen vaak al veel meegemaakt hebben en weten hoe zij om kunnen gaan met tegenslagen, waardoor zij wellicht wel goed toegerust zijn om accuraat te reageren op een crisis. Ouderen zijn bijvoorbeeld van oudsher gewend om boodschappen op voorraad te hebben om zich een tijdje te kunnen redden, terwijl jongeren vaker van dag tot dag leven en dagelijks hun boodschappen doen. Mogelijk kunnen jongeren dus wat leren van ouderen, terwijl jongeren ook weer iets kunnen betekenen voor de ouderen die kwetsbaar zijn door fysieke of mentale problemen.

Hoewel het Rode Kruis Nederland er in principe is voor alle bewoners van Nederland, biedt het vooral hulp aan mensen die het kwetsbaarst zijn, zoals ouderen, mensen met een taalbarrière, analfabeten, ongedocumenteerden en mensen met een lichamelijke of cognitieve beperking. Vaak speelt bij deze mensen een combinatie van kwetsbaarheden. De mate van weerbaarheid is volgens de respondenten afhankelijk van het profiel van een persoon. Zo kan een migrant met een taalbarrière minder weerbaar zijn, wanneer deze kort in Nederland is en zich niet bewust is van mogelijke Nederlandse crises en de voorbereiding daarop. Deze persoon kan Nederland zien als een veilig land ten opzichte van het land van herkomst, waardoor er een gebrek aan urgentie gevoeld zal worden. Bovendien heeft deze migrant waarschijnlijk andere zaken aan zijn of haar hoofd die prioriteit krijgen. Door een taalbarrière zal daarnaast het bouwen aan een lokaal sociaal netwerk lastig zijn, en zal informatie die verstrekt wordt over (mogelijke) crises deze persoon niet bereiken door onbekendheid met de kanalen of informatie die voor hem of haar niet te begrijpen is. Daarentegen zal een vrouw met ouderdomsverschijnselen en een beperkt netwerk waarschijnlijk geen problemen hebben met toegang krijgen tot informatie via de traditionele informatiekkanalen, en zal deze informatie ook kunnen begrijpen. Ook zal zij zich mogelijk voorbereiden op basis van ervaringen uit het verleden. Denk bijvoorbeeld aan het aanleggen van een noodvoorraad van boodschappen. Deze vrouw zal mogelijk wel minder weerbaar zijn als het gaat om voorbereidingen treffen die echt om fysieke inspanning vragen, ook door het gebrek aan een sociaal netwerk dat daarbij kan ondersteunen.

Ieder(in) is de koepelorganisatie van mensen met een lichamelijke beperking, een cognitieve beperking of een chronische ziekte. Volgens de respondenten is het zeer divers wat de groepen die zij vertegenwoordigen zelf kunnen doen om hun weerbaarheid te vergroten en waarvoor zij anderen nodig hebben. Wat in ieder geval helpt, is dat bij de ontwikkeling van de Denk vooruit-campagne, Ieder(in) betrokken werd om zo het perspectief van mensen met een lichamelijke of cognitieve beperking, of een chronische ziekte mee te nemen. Dit maakt de informatie toegankelijker. Desalniettemin roept de campagne bij deze mensen de nodige vragen op waar ze zelf geen antwoord op hebben, maar die wel bepalend kunnen zijn voor hun weerbaarheid. Denk bijvoorbeeld aan de vraag zij zich kunnen voorbereiden op langdurige stroomuitval, als ze afhankelijk zijn van zorgapparatuur op stroom.

De Nederlandse GGZ is de branchevereniging voor de geestelijke gezondheidszorg en verslavingszorg. Volgens de respondent hebben mensen met geestelijke gezondheidsproblemen en/of verslavingsproblemen vaak te maken met een stapeling van kwetsbaarheden. Deze mensen kennen een psychische kwetsbaarheid, maar hebben daarnaast vaak een beperkt of geen sociaal netwerk. Soms is ook sprake van financiële problemen. Hierdoor mag van deze doelgroep niet zomaar verwacht worden dat zij zichzelf kan voorbereiden op mogelijke crises. Deze doelgroep zal bovendien de mentale ruimte niet hebben om de informatie uit de landelijke campagne tot zich door te laten dringen, laat staan dat ze actie kan ondernemen op basis van die informatie. Tijdens een daadwerkelijk crisis zal deze groep mensen ook niet in staat zijn om veerkrachtig te reageren, omdat de vaste structuren waar ze houvast aan hebben onder druk zullen komen te staan.

Sociaal werk Nederland zet zich in voor de gezamenlijke belangen van en goede randvoorwaarden voor de sociaalwerkorganisaties. De sociaalwerkorganisaties zetten zich in op het versterken van de sociale en mentale veerkracht van bewoners en buurten. Ze richten zich op thema's als veiligheid, huiselijk geweld, jongerenwerk, integratie, schuldhulp-

verlening en ouderenwerk. Volgens de respondent hebben de doelgroepen waar zij mee te maken hebben lang niet allemaal de mogelijkheid om te investeren in hun eigen weerbaarheid in relatie tot potentiële crises. Dit komt met name, omdat ze meestal al problemen hebben om mee te kunnen draaien in het dagelijkse leven. Zij hebben vaak niet de financiële middelen om te investeren in een goede voorbereiding door bijvoorbeeld een noodpakket aan te schaffen of contant geld in huis te halen. Toch zit er volgens de respondent vaak kracht in wijken met een lage sociaaleconomische status die naar boven komt wanneer de nood echt hoog is.

UNICEF Nederland zet zich in voor de rechten van het kind door onder andere gesprekken te voeren met kinderen en jongeren om hun belangen in kaart te brengen, aan te schuiven bij beleidsmakers en kinderrechten op de politieke agenda's te zetten. Wat betreft de bijdrage van kinderen aan de weerbare samenleving, zal het afhankelijk van de leeftijd zijn – en van de ondersteuning door ouders – wat van deze groep verwacht mag worden. Volgens de respondent zijn kinderen tot nu toe een vergeten groep in het versterken van weerbaarheid als gekeken wordt naar de landelijke campagne en de samenstelling van het noodpakket. Er is in de campagne geen aandacht voor kinderen, terwijl zij specifieke behoeften hebben en met allerlei vragen zitten door wat zij meekrijgen via sociale media, internet en televisie. Zo wordt er bijvoorbeeld momenteel meer gebeld naar de kindertelefoon door kinderen die zich druk maken over de ontwikkelingen die gaande zijn in onze samenleving (bijvoorbeeld de kans op oorlog) en willen weten hoe het zit.

MantelzorgNL is de vereniging van en voor mantelzorgers. Mantelzorgers zijn mensen die langdurig en onbetaald zorgen voor een chronisch zieke, gehandicapte of hulpbehoevende partner, ouder, kind, vriend of buur. Het gaat om de persoonlijke zorg die voortkomt uit een sociale relatie. Volgens de respondent zijn mantelzorgers misschien wel het boegbeeld van een weerbare samenleving. Zij zijn degenen op wie kwetsbare mensen steunen, maar ook mantelzorgers kunnen kwetsbaar zijn. Overbelasting van mantelzorgers zal met name spelen op de momenten dat zij de regie over de situatie verliezen – iets wat eerder het geval zal zijn tijdens een crisis. Als mantelzorgers wegvallen, wordt ook direct de zorgontvanger geraakt. Mantelzorgers zullen zich beperkt voorbereiden op mogelijke crises in relatie tot de zorg die zij verlenen, omdat ze in het dagelijkse leven vaak al zwaar belast worden. Dit is problematisch, omdat er wel allerlei randvoorwaarden gelden die nodig zijn om zorg te kunnen blijven verlenen tijdens crises. Kan iemand nog bij de persoon komen die zorg nodig heeft? Kan de mantelzorger beschikken over voldoende middelen, zoals medicatie, wondmateriaal of incontinentiemateriaal? Wat als er geen water uit de kraan komt of de stroom uitvalt?

3.2 De ontwikkeling van noodsteunpunten

In de gesprekken met respondenten werd regelmatig de ontwikkeling van de noodsteunpunten benoemd. Zie het blauwe kader hieronder voor een beknopte uitleg van deze noodsteunpunten. Hoe kan en/of wordt in die ontwikkeling rekening gehouden met mensen in een kwetsbare positie?

Respondenten van veiligheidsregio's geven aan dat in de pilotfase van de noodsteunpunten aandacht is voor mensen in een kwetsbare positie. Het gaat dan met name over de toegankelijkheid en bereikbaarheid van noodsteunpunten. Ook in de *Verkenning Maatstaf*

Noodsteunpunten (RCDV, 2025) wordt benoemd dat de locatie van noodsteunpunten voor iedereen bereikbaar moeten zijn. Om te bepalen of dit inderdaad het geval is, kan gebruik worden gemaakt van de criteria die zijn opgesteld voor toegankelijke stemlokalen.²

Noodsteunpunten

In het verlengde van de discussie rondom het versterken van de weerbaarheid van de samenleving is in de crisisbeheersing op dit moment veel aandacht voor zogenoemde noodsteunpunten. Noodsteunpunten zijn fysieke locaties waar inwoners tijdens noodsituaties terecht kunnen voor informatie en eerste ondersteuning (VNG, 2025a). Uiteindelijk is het doel om een robuust netwerk aan noodsteunpunten door heel Nederland te hebben (RCDV, 2025). Om de noodsteunpunten verder te ontwikkelen, hebben de minister van Justitie en Veiligheid, VNG en het Veiligheidsberaad besloten tot de inrichting van een 'pilotfase noodsteunpunten' (VNG & VB, 2025). Deze pilotfase is heel 2026 actief.

Alle mensen in Nederland moeten op termijn terecht kunnen bij een noodsteunpunt binnen acceptabele afstand van hun woonadres. Hoewel nog niet is vastgelegd wat die acceptabele afstand is, wordt door enkele maatschappelijke organisaties benoemd dat een te grote afstand een probleem kan zijn voor mensen in een kwetsbare positie. Niet iedereen is mobiel genoeg om zelfstandig een dergelijk punt te kunnen bereiken. Meerdere maatschappelijke organisaties benoemen dan ook het belang van een noodsteunpunt op plekken waar veel mensen in een kwetsbare positie bij elkaar wonen. "Deze mensen [mensen met slechte mobiliteit] gaan bijvoorbeeld ook niet naar een huisarts, daar komt de huisarts op bezoek", aldus een respondent. ANBO-PCOB benoemt dat het niet altijd nodig is dat de noodsteunpunten op locaties moeten zitten waar veel kwetsbare mensen wonen. Als ouderen bijvoorbeeld in een zorginstelling wonen, dan kan de instelling zorgdragen voor bijvoorbeeld de informatievoorziening.

Voor de invulling van een noodsteunpunt zien vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en belangenorganisaties verschillende mogelijkheden. UNICEF Nederland benoemt dat er simpele oplossingen zijn om bijvoorbeeld rekening te houden met kinderen op een noodsteunpunt. Zo zijn noodsteunpunten in het Caribisch deel van Nederland ingericht met luiers en babyvoeding, maar ook met spelletjes en boeken (AD, 2025). In andere landen zijn er in rampscenario's zogenoemde 'child-safe guardians' van UNICEF om de (fysieke en psychische) veiligheid van kinderen te waarborgen. De Nederlandse GGZ vindt het belangrijk dat op een noodsteunpunt enige kennis over de geestelijke gezondheidszorg aanwezig is, zodat signalen van mentale klachten herkend kunnen worden en dat daarover op een passende manier het gesprek gevoerd kan worden. Mensen kunnen hierin getraind worden door middel van een bestaande cursus, bijvoorbeeld Mental Health First Aid. Daarnaast kan een noodsteunpunt mogelijk voorzien in essentiële medicatie. Voor alle gesproken organisaties geldt dat zij in ieder geval graag meedenken en adviseren op gebied van mensen in een kwetsbare positie en de ontwikkeling van de noodsteunpunten.

Voor veiligheidsregio's is in eerste instantie het uitgangspunt dat noodsteunpunten geen opvangplek vervullen, maar eerder een informatieknoppunt zijn (RCDV, 2025). Organisaties zoals ANBO-PCOB en de Nederlandse GGZ vragen zich af wat voor informatie dan te krijgen is op een noodsteunpunt. Voor zorgafhankelijke mensen zal het vooral van belang zijn om te weten of ze voorzien kunnen worden in hun zorgvraag. Het Rode Kruis en leder(in) benoemen ook het belang van de wijze waarop de informatie wordt verspreid.

² Zie [Toegankelijke stemlocaties: checklist voor gemeentemedewerkers | Formulier | Rijksoverheid.nl](#).

Wordt er rekening gehouden met laaggeletterden en mensen met een auditieve of visuele beperking? De Nederlandse GGZ vraagt zich af of wordt gedacht aan de mentale ruimte van mensen om informatie over noodsituaties te verwerken.

Maatschappelijke organisaties geven aan dat zij een bepaalde verantwoordelijkheid kunnen bekleden in de ontwikkeling van de noodsteunpunten. Het Leger des Heils denkt dat voor de noodsteunpunten gebruikgemaakt kan worden van de eigen buurtcentra waar mensen in een kwetsbare positie al mee bekend zijn. Het Leger des Heils is bereid hierin te investeren, met als voordeel dat de medewerkers als sleutelpersonen in het netwerk van mensen in een kwetsbare positie kunnen fungeren. Sociaal Werk Nederland deelt het belang van de inzet van sleutelpersonen in bestaande netwerken bij de ontwikkeling van de noodsteunpunten.

4 Bijdrage maatschappelijke organisaties en de overheid

In hoeverre zetten de maatschappelijke organisaties, gemeenten en veiligheidsregio's zich op dit moment in om mensen in een kwetsbare positie te betrekken bij de weerbaarheidsopgave? Waarover wordt nagedacht, welke ideeën zijn er en welke concrete stappen zijn al gezet?

4.1 Maatschappelijke organisaties

De maatschappelijke organisaties die we gesproken hebben, voelen zich allemaal op de een of andere manier verantwoordelijk om de mensen in een kwetsbare positie te ondersteunen bij hun voorbereiding op mogelijke crisissituaties. Daarnaast kunnen de maatschappelijke organisaties ook ondersteuning bieden aan overheden (met name gemeenten) in de weerbaarheidsopgave.

Voor het Leger des Heils is weerbaarheid een dagelijks thema. De organisatie werkt dagelijks met mensen die in een lastige situatie terecht zijn gekomen en biedt deze mensen ondersteuning bij het terugkrijgen van regie over hun leven. Het Leger des Heils ziet het als plicht om de gesprekstool Maatschappelijke Weerbaarheid van de NCTV³ te gebruiken in de gesprekken die gevoerd worden in de zogenoemde buurthuis kamers. In een buurthuis kunnen buurtbewoners van alle leeftijden terecht met hun hulpvragen, problemen of gewoon voor een praatje en een kop koffie. Het is een plek die de sociale samenhang in een buurt versterkt (Leger des Heils, z.d.). Door het gesprek aan te gaan over weerbaarheid hoopt het Leger des Heils het bewustzijn van buurtbewoners te vergroten en ze te stimuleren om zichzelf (waar mogelijk) voor te bereiden op een noodsituatie. Ook worden gesprekken over weerbaarheid gevoerd door de ambulante zorgverleners die bij de mensen thuishkomen. Naast het directe contact met mensen in de wijken, kan het Leger des Heils gemeenten ook ondersteunen in de weerbaarheidsopgave. Volgens de respondent kunnen gemeenten ongeveer 80 % van de kwetsbare mensen bereiken; de overige 20 % kan bereikt worden via maatschappelijke organisaties. Deze organisaties hebben allemaal hun eigen netwerk van mensen in een kwetsbare positie en weten hoe ze deze mensen het beste kunnen benaderen en ondersteunen. "Het lijkt mij waardevol dat maatschappelijke organisaties ook verantwoordelijk worden gemaakt. Anders is het voor maatschappelijke organisaties te vrijblijvend. Daar zit wel een ontwikkelpunt: er mag meer gevraagd worden van maatschappelijke organisaties. Daar zijn namelijk ook de netwerken al in beeld", aldus de respondent.

³ Met behulp van de gesprekstool kan (binnen een organisatie) het gesprek worden gevoerd over dreigingen en weerbaarheid. In de handleiding wordt het belang van dit gesprek uitgelegd, wat de huidige situatie in de wereld betekent voor (de veiligheid van) Nederland en hoe dat gesprek met behulp van de gesprekstool gevoerd kan worden. Zie [Gesprekstool Maatschappelijke weerbaarheid | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid](#)

Het Rode Kruis Nederland bereidt iedereen in Nederland voor op noodsituaties door basisinformatie te verstrekken via publieksvoorlichting (onder andere via sociale media). Daarnaast richt het zich op kwetsbare groepen door de basisinformatie specifiek te maken of aan te passen, zodat ze bruikbaar is voor die groep. Met basisinformatie worden concrete interventies ontwikkeld, zoals een workshop of spel. Die interventies zijn bedoeld voor organisaties die veel in contact komen met kwetsbare groepen, zoals buurthuizen. Ook zit het Rode Kruis aan tafel bij verschillende organisaties zoals gemeenten, om te praten en afspraken te maken over de bijdrage van het Rode Kruis aan de ontlasting van de reguliere zorg- en hulpverleningsketen in tijden van crises.

Ieder(in) vindt haar bijdrage op het gebied van de weerbaarheidsopgave nog te beperkt. Door de NCTV was deze organisatie goed aangehaakt bij de ontwikkeling van de Denk Vooruit-campagne, maar over het algemeen wordt zij helemaal niet of slechts gedeeltelijk betrokken in de voorbereiding op crisissituaties. "Het is moeilijk om aan tafel te komen: de overheid wil het eerst zelf uitzoeken", aldus een respondent. Dit wordt als jammer ervaren, omdat er veel vragen leven onder de mensen in een kwetsbare positie waar nog geen duidelijke antwoorden op zijn. Zo willen mensen die afhankelijk zijn van zorgapparatuur zich goed voorbereiden op 72 uur stroomuitval, omdat dit voor hen van levensbelang is, maar weten gewoonweg niet hoe zij dat kunnen doen. Volgens Ieder(in) moet de overheid loskomen van aannames en met (de bestaande netwerken van) mensen in een kwetsbare positie in gesprek gaan over het thema weerbaarheid om een realistisch beeld te krijgen. Wat kunnen zij zelf en waarin hebben zij echt ondersteuning nodig van de overheid?

Sociaal Werk Nederland ziet de eigen rol met name in het voorkomen dat de groepen mensen in een kwetsbare positie vergeten worden in de weerbaarheidsopgave. "In Nederland zijn bijvoorbeeld grote verschillen tussen arm en rijk, dus niet iedereen heeft dezelfde mogelijkheden om zichzelf voor te bereiden en te redden tijdens een daadwerkelijke crisissituatie." De sociaalwerkorganisaties kunnen dergelijke knelpunten bespreken in hun gesprekken met gemeenten. Daarnaast kunnen zij een bijdrage leveren aan het versterken van de sociale cohesie in wijken door aanwezig te zijn in de wijk, in kaart te brengen welke kwetsbaarheden er waar zijn, mensen te verbinden enzovoort. Versterking van de sociale cohesie vergroot de weerbaarheid van wijken. Daar is echter wel voldoende tijd, menskracht, middelen en dus geld voor nodig.

UNICEF Nederland vraagt aandacht voor (de rol) van kinderen in het versterken van de weerbaarheid van de samenleving. In de Denk vooruit-campagne stond niets over kinderen, terwijl UNICEF merkte dat het onderwerp wel leefde onder kinderen. UNICEF is daarop in gesprek gegaan met de NCTV om ook aandacht te vragen voor kinderen. De NCTV staat open voor een vertaalslag van de campagne voor kinderen, maar de vorm en manier waarop zijn nog niet duidelijk. In antwoord op een Kamervraag is wel gezegd dat communicatie richting jongeren en kinderen prioriteit heeft.

ANBO PCOB heeft in het kader van de weerbare samenleving een artikel geplaatst op zijn website over het samenstellen van een betaalbaar noodpakket. Verder zet de bond zich, net als de Nederlandse GGZ en Mantelzorg Nederland, (nog) niet specifiek in op het vergroten van de weerbaarheid van de groepen die hij vertegenwoordigt met het oog op toekomstige crisissituaties.

4.2 Overheden

Het is per veiligheidsregio en gemeente afhankelijk in hoeverre zij op dit moment aandacht hebben voor mensen in een kwetsbare positie in relatie tot de weerbaarheidsopgave. Sommige zitten nog een in verkennende fase, terwijl andere al concrete stappen zetten.

4.2.1 Gemeenten

Voor gemeenten is de *Handreiking weerbaarheid en veerkracht op lokaal niveau* (VNG, 2025b) het vertrekpunt voor de weerbaarheidsopgave. De maatregelen in de handreiking geven gemeenten richting bij het versterken van de maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht. De maatregelen gaan onder andere over het versterken van het sociaal weefsel (onder andere sociale cohesie) en het versterken van de zelfredzaamheid van inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties. In een van de maatregelen worden mensen in een kwetsbare positie specifiek genoemd. “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.” (VNG, 2025b, p. 11). In hoeverre wordt door gemeenten gewerkt aan het versterken van de weerbaarheid van mensen in een kwetsbare positie?

Volgens de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) zijn veel gemeenten nog aan het verkennen hoe zij de weerbaarheidsopgave op zullen pakken. Gemeenten die er al meer mee bezig zijn, richten zich tot nu toe vooral op de noodsteunpunten. “We zeggen dat de weerbaarheidsopgave vanuit een whole of society⁴ benadering opgepakt wordt, maar in de praktijk is dat nog niet zo”, aldus een respondent. Gemeenten zijn zich wel bewust van het feit dat mensen in een kwetsbare positie specifieke aandacht vragen in de weerbaarheidsopgave, maar concrete stappen zijn nauwelijks nog gezet.

- > Soms wachten gemeenten nog op de stappen die gezet worden door de veiligheidsregio. “Je wil proberen om als gemeenten gezamenlijk binnen de veiligheidsregio actie te ondernemen. Zoveel mogelijk hetzelfde te zijn. Eenduidigheid naar buiten toe.” Sommige veiligheidsregio’s richten zich echter eerst op de eigen bedrijfscontinuïteit en de continuïteit van de crisisorganisatie. Daarna komt de weerbaarheid van de samenleving aan de beurt (inclusief aandacht voor mensen in een kwetsbare positie), waar gemeenten vooral een rol in hebben.
- > Gemeenten zijn zoekende wie de mensen in een kwetsbare positie zijn die echt ondersteuning nodig hebben in een situatie waarin verwacht wordt dat mensen zichzelf 72 uur moeten kunnen redden. Wat vinden we de minimale zorg die geleverd moet worden? Wie kan die hulp het beste bieden? “Het is een balans tussen zoveel mogelijk mensen willen steunen, maar ook verantwoordelijkheid bij henzelf leggen”, aldus een respondent. Daarnaast moet ook met een realistische blik gekeken worden naar de draagkracht van gemeenten. Wat is haalbaar? “We kunnen niet garanderen dat we iedereen gaan redden. Dat is een illusie”.
- > Gemeenten zetten samenredzaamheid centraal. De samenleving heeft een rol in de zorg voor mensen in een kwetsbare positie om deze mensen zelfredzamer te maken. “Er zijn al wijken en buurten waar nu al iets gebeurt op eigen initiatief”, aldus een respondent.

⁴ De whole of society aanpak houdt in dat alle onderdelen van de samenleving (inwoners, maatschappelijke organisaties, bedrijven en overheden) worden betrokken bij het voorkomen, voorbereiden, reageren op en herstellen van crises (VNG, 2025).

- > Gemeenten willen er zicht op krijgen waar mensen met een kwetsbare positie wonen, zodat ze daarop kunnen anticiperen in het kader van bevolkingszorg. Zo ver is het nu echter nog niet; het ontbreekt soms aan geld en capaciteit om hiermee aan de slag te gaan. Daarnaast is het lastig dat informatie hierover versnipperd over organisaties zit.
- > Gemeenten willen inzetten op het in kaart brengen van netwerken. Wat kan een groep (kerk, buurthuis, vereniging et cetera) betekenen voor de mensen in een kwetsbare positie in de omgeving? De bereidheid van de groepen om zich in te zetten voor anderen is er, maar gemeenten hebben dit nog niet centraal in beeld.

Hoewel we zien dat gemeenten vooral nog met veel vragen zitten over de mensen in een kwetsbare positie en hoe zij daarop in moeten, willen en kunnen zetten, zien we toch hier en daar al wat kleine stapjes die worden gezet. Op basis van de landelijke Denk vooruit-campagne pakken enkele gemeenten hun kans op bijvoorbeeld open dagen en markten om in gesprek te gaan met de samenleving over het bevorderen van de weerbaarheid, met daarbij oog voor mensen in een kwetsbare positie. Ook wordt gesproken met maatschappelijke organisaties over de vraag hoe ervoor gezorgd kan worden dat iedereen kan beschikken over een noodpakket, ook degenen die daar niet de financiële middelen voor hebben.

4.2.2 Veiligheidsregio's

Een rol die veiligheidsregio's de afgelopen jaren meer en meer op zich hebben genomen, is de netwerkfunctie. Veel veiligheidsregio's zien zichzelf als netwerkorganisatie op het gebied van weerbaarheid (Van Duin et al., 2024). Maar hoe zien de veiligheidsregio's specifiek hun rol met betrekking tot de weerbaarheid van mensen in een kwetsbare positie? In hoeverre zetten zij zich daarvoor in?

- > De rol van de veiligheidsregio's ligt volgens de respondenten in het leggen van de verbinding tussen de gemeenten, wanneer onderlinge afstemming gewenst is. Dit geldt ook wanneer het gaat om mensen in een kwetsbare positie. "Je wil niet dat er te grote verschillen zitten tussen gemeenten hoe zij zich inzetten voor de mensen in een kwetsbare positie met betrekking tot de weerbaarheidsopgave", aldus een respondent.
- > Daarnaast kunnen veiligheidsregio's een rol hebben in het bouwen en onderhouden van netwerken van (zorg)organisaties die niet lokaal georganiseerd zijn. Gemeenten zullen dit moeten doen voor de lokale maatschappelijke organisaties en zorginstellingen.
- > Een enkele veiligheidsregio bereidt gemeenten erop voor dat het tijdens een langdurige verstoring niet vanzelfsprekend is dat de veiligheidsregio op het gebied van bevolkingszorg ondersteuning kan bieden aan de gemeenten. "Na een aantal uren kan je niet meer communiceren met elkaar. Zolang er brandstof is, kan je nog heen en weer rijden, maar ook dat houdt ergens op. Inwoners zijn dan op zichzelf aangewezen, maar gemeenten ook". Gemeenten komen dan voor vragen te staan, waar normaal gesproken de veiligheidsregio (bevolkingszorg) in ondersteunt. Valt er dan nog iets regionaal te organiseren?
- > Tussen veiligheidsregio's zitten grote verschillen in hoeverre zij zich (nu al) focussen op de mensen in een kwetsbare positie. Soms is er een specifieke werk- of projectgroep⁵ die zich richt op mensen in een kwetsbare positie, waarin concrete stappen worden gezet. Andere veiligheidsregio's zitten vooral nog met veel vragen. Ook zijn er veiligheidsregio's die überhaupt nog niet met dit specifieke thema bezig zijn, omdat andere thema's voorrang krijgen, zoals de bedrijfscontinuïteit.
 - De veiligheidsregio's die al stappen hebben gezet, zijn begonnen met inventariseren van wat verstaan wordt onder mensen in een kwetsbare positie en wie daadwerkelijk

⁵ Waarin samengewerkt wordt met andere organisaties, zoals gemeenten, politie, GGD/GHOR en zorgorganisaties.

kwetsbaar is voor verschillende risico's. De vervolgstap is vervolgens bepalen of en wat voor de verschillende groepen mensen in een kwetsbare positie geregeld moet worden.

- De veiligheidsregio's die nu vooral met vragen zitten, hebben onder niet duidelijk wie behoren tot de mensen in een kwetsbare positie en waar de verantwoordelijkheid ligt voor deze groep mensen. Wat is de rolverdeling tussen de veiligheidsregio, GGD/GHOR en gemeenten?

Wie is het meest kwetsbaar in de eerste 72 uur?

Veiligheidsregio Twente heeft in de werkgroep die zich richt op mensen in een kwetsbare positie vier categorieën gedestilleerd die zij ziet als het meest kwetsbaar in de eerste 72 uur na stroomuitval.

“Een combinatie van factoren maakt iemand kwetsbaar in een bepaalde situatie. De context bepaalt of een kind ondersteuning nodig heeft of niet. Niet alle kwetsbare mensen komen in nood als zij geen stroom hebben. We hebben die groep zo klein mogelijk gemaakt. We willen niet overorganiseren”, aldus een respondent.

De volgende vier categorieën worden onderscheiden.

1. Mensen die aan huis gebonden zijn en gebruikmaken van medische apparatuur die afhankelijk is van stroom.
2. Minderjarige kinderen die geen beroep kunnen doen op competente volwassenen.
3. Anderstaligen die geen beroep kunnen doen op een (sociaal) netwerk (bijvoorbeeld vluchtelingen of toeristen).

Mensen met onbegrepen gedrag of een verslaving, bij wie het lichamelijke consequenties heeft als ze geen verslavingsmiddelen kunnen krijgen. Lichamelijke gevolgen kunnen heel groot zijn.

- > Veiligheidsregio's zijn afhankelijk van gemeenten voor informatie over de plaats waar mensen in een kwetsbare positie wonen. “Het zou waardevol zijn als gemeenten op wijkniveau een demografisch overzicht hebben van hoe de wijk eruitziet. Bijvoorbeeld: waar zitten ongeletterden, waar ouderen en waar is hoogbouw? Dan kunnen de hulpverleningsdiensten daarop afgestemd worden. Als je veel hoogbouw hebt en ouderen die daar wonen, heb je in de regio meer hoogwerkers nodig”, aldus een respondent. Informatie van gemeenten over mensen in een kwetsbare positie is noodzakelijk voor een goede voorbereiding op een noodsituatie.
- > Volgens een veiligheidsregio kunnen burgerinitiatieven een mooie rol spelen in de ondersteuning van mensen in een kwetsbare positie. Het is daarbij dat gemeenten in samenwerking met zorgpartijen in kaart brengen waar kwetsbare mensen wonen in een wijk. “Op deze manier kan de samenleving voor de samenleving worden ingezet”.
- > Veiligheidsregio's realiseren zich dat in de ontwikkeling van risico- en crisiscommunicatie beperkt rekening is gehouden met mensen in een kwetsbare positie. Wel wordt een beroep gedaan op de samenredzaamheid door mensen op te roepen om te kijken naar kwetsbare mensen in hun omgeving. De wens is om de communicatie beter aan te laten sluiten bij de mensen in een kwetsbare positie zelf. “We kunnen bijvoorbeeld aansluiten bij de enquêtes die gemeenten periodiek uitsturen naar inwoners met vragen over de mate van zelfredzaamheid, waar mensen zich onzeker over voelen als het gaat om zelf- en samenredzaamheid en welke behoeften mensen hebben wat betreft informatie”. Volgens de respondent wordt dan duidelijker waarop ingezet kan worden met communicatie.

De rol van de GHOR

Voor de GHOR bestaat de groep mensen in een kwetsbare positie uit iedereen die zorg geniet, of dat nu in een instelling is of thuis. Het is echter wel afhankelijk van de context wie daadwerkelijk kwetsbaar zal zijn.

De GHOR heeft alle zorginstellingen goed in beeld en heeft daar ook goed contact mee. Het thema weerbaarheid ligt in principe bij de zorginstelling zelf. De GHOR vervult echter wel een aanjagende functie om zorgorganisaties in beweging te krijgen. Zij zijn zelf verantwoordelijk voor de zorg aan mensen in een kwetsbare positie die verblijven in de instelling, ook tijdens een ramp of crisis. Voorbereidingen treffen is dus belangrijk.

Om het bewustzijn bij zorgorganisaties te vergroten, heeft de GHOR Zuid-Limburg recentelijk een bijeenkomst georganiseerd met zorgorganisaties en leveranciers om te praten over zorgcontinuïteit en bedrijfscontinuïteit bij een mogelijke verstoring. Vooral het aanleveren van voorraden kan een probleem opleveren. Binnenkort hoopt ze een vergelijkbare bijeenkomst te organiseren voor thuiszorgorganisaties.

5 Conclusie en slotbeschouwing

Dit onderzoek heeft toegelicht wie de mensen in een kwetsbare positie zijn, en waar verantwoordelijkheden met betrekking tot deze groepen liggen. Daarnaast laat het onderzoek zien in hoeverre in de huidige weerbaarheidsopgave niet alleen gemeenten en veiligheidsregio's, maar ook maatschappelijke organisaties aandacht hebben voor mensen in een kwetsbare positie. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies gegeven; het sluit af met een (beknopte) slotbeschouwing.

5.1 Conclusie

- > Er is geen sprake van één uniforme, onveranderlijke groep van mensen in een kwetsbare positie. Wie wel of niet tot deze groep behoort, is namelijk afhankelijk van contextvariabelen en het crisistype.
 - Het is zinvoller om gebruik te maken van zogenoemde 'profielen' van mensen in een kwetsbare positie. Door kenmerken van een persoon en contextvariabelen te combineren, kan bepaald worden in hoeverre iemand in staat zal zijn zelf voor zijn of haar eigen veiligheid te zorgen tijdens een bepaald crisistype.

- > In de wet is vastgelegd dat gemeenten een algemene zorgplicht hebben voor hun inwoners, ook tijdens rampen en crises. De wettelijke verplichtingen voor de zorgverlening aan (specifiek) mensen in een kwetsbare positie ten tijde van een crisis, zijn echter beperkt. Wel hebben gemeenten en veiligheidsregio's zich gecommitteerd aan de visie *Bevolkingszorg op Orde 2.0*, waarin is aangegeven dat de zorg voor mensen die niet zelf voor hun eigen veiligheid en gezondheid kunnen zorgen (er wordt gesproken over verminderd zelfredzamen) een expliciete taak is voor de overheid.

- > Maatschappelijke organisaties zoals het Rode Kruis en Leger des Heils, kijken gematigd positief naar de groep waar zij voor staan in relatie tot zelfredzaamheid. Enerzijds herkennen en erkennen zij de kwetsbaarheid van die groep, maar anderzijds zien zij ook juist aspecten die deze mensen krachtiger (kunnen) maken. Desondanks blijft het afhankelijk van de groep – maar eigenlijk vooral van het individu – wat deze zelf kan bijdragen in de weerbaarheidsopgave en waar deze ondersteuning bij nodig heeft.
 - Soms wordt juist verwacht dat mensen in een kwetsbare positie mogelijk weerbaarder zullen zijn in een crisissituatie dan mensen die deel uitmaken van niet-kwetsbare groepen. Zij zijn bijvoorbeeld gewend om dagelijks te overleven en creatieve oplossingen te vinden voor problemen, of hebben gewoonweg veel levenservaring en weten hoe ze met tegenslagen om kunnen gaan.
 - Vooral in de informatievoorziening is specifieke aandacht nodig voor mensen in een kwetsbare positie. Deze mensen leven namelijk met specifieke vragen, waar ze zelf geen antwoord op hebben en die wel bepalend zijn voor hun weerbaarheid. Deze informatie dient voor iedereen gemakkelijk toegankelijk zijn.

- > Bij de ontwikkeling van noodsteunpunten wordt door gemeenten en veiligheidsregio's aandacht besteed aan mensen in een kwetsbare positie door rekening te houden met bereikbaarheid en toegankelijkheid. Hoe in de verdere ontwikkeling rekening gehouden wordt met deze mensen, is nog onbekend. Maatschappelijke organisaties willen graag betrokken worden bij de nadere invulling van de noodsteunpunten.
- > Maatschappelijke organisaties voelen zich verantwoordelijk om een bijdrage te leveren aan de weerbaarheidsopgave door de mensen in een kwetsbare positie te ondersteunen in hun voorbereiding op mogelijke crisissituaties. Waar ze kunnen, worden eerste stappen gezet.
 - Maatschappelijke organisaties voeren onder andere gesprekken, organiseren bijeenkomsten, ontwikkelen interventies (zoals een spel of workshop) en delen informatie.
 - Maatschappelijke organisaties vragen aandacht bij de overheid, zodat deze groep mensen niet vergeten wordt.
 - Maatschappelijke organisaties willen gemeenten graag ondersteunen in de weerbaarheidsopgave door hun specifieke kennis te delen, hun netwerken in te zetten en afspraken te maken over een bijdrage aan de ontlasting van de reguliere zorg- en hulpverleningsketen in tijden van crises.
- > Gemeenten zijn zich bewust van het feit dat mensen in een kwetsbare positie specifieke aandacht vragen in de weerbaarheidsopgave, maar concrete stappen zijn nog nauwelijks gezet.
 - Soms wachten gemeenten op de stappen die (nog) gezet worden door de veiligheidsregio, met als doel voor eenduidigheid tussen gemeenten te zorgen.
 - Bij de meeste gemeenten (en veiligheidsregio's) ontbreekt het aan zicht op de mensen die de meeste hulp nodig hebben tijdens verschillende crisissituaties. Evenmin weten zij welke hulp precies nodig zal zijn en hoe zij dan in die hulp kunnen voorzien.
 - Het is zoeken naar een balans tussen mensen willen ondersteunen als dat echt nodig is, en waar het kan de verantwoordelijkheid bij henzelf leggen. Ook moet daarbij rekening gehouden worden met de draagkracht van gemeenten en de beschikbare capaciteit van de professionele hulpverlening tijdens crises.
- > Tussen veiligheidsregio's zitten grote verschillen in hoeverre zij zich (nu al) focussen op de mensen in een kwetsbare positie.
 - Soms worden in een specifieke werkgroep concrete stappen gezet in het duiden van de groep mensen in een kwetsbare positie en het bepalen of en wat voor die groepen geregeld moet worden.
 - Sommige veiligheidsregio's zitten vooral nog met veel vragen over wie behoren tot de meest kwetsbare groepen en waar verantwoordelijkheden liggen.
 - Sommige veiligheidsregio's zijn nog helemaal niet met dit specifieke thema bezig, omdat andere thema's voorrang krijgen of omdat ze van mening zijn dat de verantwoordelijkheid bij gemeenten ligt.

5.2 Slotbeschouwing

In Nederland zijn de eerste stappen gezet in de weerbaarheidsopgave, onder meer via de landelijke Denk Vooruit-campagne met het informatieboekje, de start van de ontwikkeling van noodsteunpunten, en het versterken van de militaire paraatheid en de weerbaarheid van bedrijven. Tegelijkertijd laat dit onderzoek zien dat in deze opgave de weerbaarheid van mensen in een kwetsbare positie (vooralsnog) beperkte aandacht krijgt.

Op basis van de gesprekken met de maatschappelijke organisaties, veiligheidsregio's en gemeenten blijkt dat ze zich allemaal bewust zijn dat specifieke aandacht uit moet gaan naar mensen in een kwetsbare positie. Als we echter kijken wat er de afgelopen tijd concreet is gedaan voor deze mensen in, blijkt dat nog beperkt. Overheidsorganisaties zijn vooral bezig met de vraag hoe ze de hele weerbaarheidsopgave zullen organiseren. Waar een en ander al wel duidelijker is, wordt vooral prioriteit gegeven aan andere thema's uit die opgave. Daarnaast richt de overheidscommunicatie zich vooral op de algemene bevolking en niet op specifieke groepen. Maatschappelijke organisaties voelen zich verantwoordelijk om de groep mensen in een kwetsbare positie te vertegenwoordigen, maar zijn zoekende naar hun rol en mogelijkheden. Sommige proberen aan tafel te komen bij de overheid om aandacht te vragen voor deze mensen en mee te denken, maar dat gaat vaak moeizaam.

Al met al hebben gemeenten, veiligheidsregio's en maatschappelijke organisaties vrijwel allemaal voornemens of plannen om mensen in een kwetsbare positie te betrekken bij de weerbaarheidsopgave. Nu moeten die voornemens omgezet worden in concrete stappen. Dit vraagt om inspanning en samenwerking tussen alle betrokken partijen. Deze rapportage is dan ook een tussenstand; er is nog veel te doen. Het is waardevol om over een jaar te kijken waar we staan met betrekking tot de aandacht voor mensen in een kwetsbare positie in relatie tot de weerbaarheidsopgave. In hoeverre is en wordt uitvoering gegeven aan de voornemens en plannen die er nu zijn?

Literatuurlijst

AD (2025). *Huisdieren wel, kinderen niet in rampenfolder, Unicef boos: 'In elke crisis moeten we eerst aan hen denken'*. Op 20 januari 2026 verkregen van <https://www.ad.nl/binnenland/huisdieren-wel-kinderen-niet-in-rampenfolder-unicef-boos-in-elke-crisis-moeten-we-eerst-aan-hen-denken~a7d55003/>

Cabinet Office, UK Government (2008). *Identifying people who are vulnerable in a crisis – Guidance for emergency planners and responders*. Op 20 januari 2026 verkregen van <https://www.gov.uk/government/publications/identifying-people-who-are-vulnerable-in-a-crisis-guidance-for-emergency-planners-and-responders>

COT (2022). *Voorbij het ergste scenario. Leerevaluatie hoogwater Veiligheidsregio Zuid-Limburg*.

Dückers, M., & van Zutphen, R. (2025). Herstelzorg. In M. van Duin, A. Bertholet, E. Leentvaar & V. Wijkhuijs (Ed.), *Basisboek crisisbeheersing* (pp. 269-280). Boom

IFV (2018). *Verminderd zelfredzamen ten tijde van rampen en crises: de overheid een zorg?*

Leger des Heils (z.d.). *Buurthuis voor én door de buurt*. Op 3 maart 2026 verkregen van <https://www.legerdesheils.nl/buurtwerk>

Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio (RCDV) (2025). *Verkenning Maatstaf Noodsteunpunten*. Op 20 januari 2026 verkregen van www.weerbaarnl.nl/api/documents/downloadfile?sectionid=280670&fileid=1746165&orcedownload=true

Stel, M., Ketelaar, D., Gutteling, J., Giebels, E. & Kerstholt, J. H. (2017). *Het alarmeren en informeren van kwetsbare groepen bij crisissituaties*. Universiteit Twente.

Van Duin, M., Luesink, M., Landsman, J. & Leentvaar, E. (2024). *Werken aan weerbaarheid en veerkracht. Kennismobilisatie: beelden en ervaringen*. Nederlands Instituut Publieke Veiligheid.

Veiligheidsberaad (2014). *Bevolkingszorg op orde 2.0. Eigentijdse bevolkingszorg, volgens afspraak*. Op 20 februari 2026 verkregen van https://nipv.nl/wp-content/uploads/2022/04/201404-vb-bevolkingszorg-op-orde-2_0.pdf

Vereniging Nederlandse Gemeenten (2025a). *Afspraken over investeringen lokale & regionale weerbaarheid*. Op 20 februari 2026 verkregen van <https://vng.nl/nieuws/afspraken-over-investeringen-lokale-regionale-weerbaarheid>

Vereniging Nederlandse Gemeenten (2025b). *Handreiking weerbaarheid en veerkracht op lokaal niveau*. Op 20 februari 2026 verkregen van <https://vng.nl/publicaties/vng-handreiking-weerbaarheid-en-veerkracht-op-lokaal-niveau>

Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en Veiligheidsberaad (VB) (2025). *Opdracht pilots noodsteunpunten*. Op 20 januari 2026 verkregen van <https://www.weerbaarnl.nl/api/documents/downloadfile?sectionid=280670&fileid=1771402&forcedownload=true>

Bijlage 1 Respondentenlijst

Organisatie	Functie
ANBO-PCOB	Senior beleidsadviseur
De Nederlandse GGZ	Netwerkcoördinator mentale gezondheid
DelftSupport	Directeur-bestuurder
Gemeente Barneveld	Strategisch beleidsadviseur Openbare Orde en Veiligheid
Gemeente Lingewaard	Coördinator team Veiligheid, Toezicht en Handhaving
Het Rode Kruis	Productmanager Goed Voorbereid Productmanager Goed Voorbereid
Ieder(in)	Beleidsmedewerker Beleidsmedewerker
Leger des Heils	Directeur noodhulp en crisisorganisatie
Mantelzorg NL	Beleidsmedewerker Beleidsonderzoeker
Sociaal Werk Nederland	Senior adviseur
UNICEF NL	Pleitbezorger Public affairs adviseur
Veiligheidsregio Brabant-Noord	Programmamanager Weerbare Samenleving; Strategisch adviseur Netwerkmanagement
Veiligheidsregio Midden-West Brabant	Strategisch adviseur Bevolkingszorg en Weerbaarheid Adviseur Weerbare Samenleving
Veiligheidsregio Noord-Holland-Noord	Expert Crisisbeheersing
Veiligheidsregio Twente	Projectleider Kwetsbare groepen Coördinator Gemeentelijke Crisisbeheersing
Veiligheidsregio Zuid-Limburg	Adviseur GHOR
Vereniging van Nederlandse Gemeenten	Adviseur Weerbare Samenleving Adviseur Weerbaarheid, Zorg en Veiligheid