

G40 Aanbevelingen voor VNG-narratief over weerbaarheid

Gemeenten hebben een belangrijke rol in crisissituaties en zijn daarop ingericht. Gemeenten zijn ook de overheden die het dichtst bij de inwoner staan en zijn daarom, samen met hun inwoners, een belangrijke partner voor het Rijk (en andere stakeholders) bij het versterken van de maatschappelijke weerbaarheid en de veerkracht van de samenleving. In deze notitie doet de G40 aanbevelingen aan de VNG ten behoeve van het narratief dat zij ontwikkelt, bestemd voor het Rijk, over het vergroten van maatschappelijke weerbaarheid en de essentiële rol die gemeenten daarin spelen.

Aanbevelingen op inhoud

Onderstreep de essentiële bijdrage van andere domeinen (dan het veiligheidsdomein) aan het versterken van maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht.

Een te eenzijdige focus op crisisbeheersing en rampenbestrijding laat buiten beschouwing dat juist andere gemeentelijke beleidsdomeinen (sociaal, fysiek en economie) een essentiële bijdrage leveren aan maatschappelijke weerbaarheid. Een brede definitie van maatschappelijke weerbaarheid maakt duidelijk dat gemeenten in elke crisisfase een andere rol hebben. Zo hebben bijvoorbeeld het sociaal en fysiek domein een grote rol in de preventiefase. Andere beleidsdomeinen, zoals crisisbeheersing en rampenbestrijding, hebben een hoofdrol wanneer er daadwerkelijk een crisis plaatsvindt. En het sociaal domein weer in de nazorgfase.

De coronacrisis heeft laten zien hoe belangrijk het is dat gemeenten goed zicht en contact hebben met de (in)formele sociale basis en gemeenschappen. Door samen te werken met sleutelfiguren, community builders en in de wijk aanwezig te zijn lukt het om ook moeilijk bereikbare inwoners te bereiken en te betrekken. Dat is het werk dat gemeenten nu al iedere dag doen. Een sterke sociale basis¹ is het fundament voor het vergroten van maatschappelijke weerbaarheid. Ook werd tijdens de coronacrisis duidelijk dat met een te smalle focus op veiligheidsperspectief voorbij wordt gegaan aan de mentale gezondheid en de behoefte van inwoners aan verbinding en sociaal contact, juist in tijden van crisis.

Laat zien hoe gemeenten nu al bijdragen aan maatschappelijke weerbaarheid op de beleidsterreinen sociaal, fysiek, economisch en veiligheid. Zet in op het versterken van deze inzet.

Het kabinet (in Kamerbrieven van [december 2024](#) en [juli 2025](#)) zet in op een breed scala aan maatregelen om de maatschappelijke weerbaarheid te versterken. Veel van die maatregelen hebben raakvlakken met de opgaven waar gemeenten nu al aan werken. Wij adviseren de VNG om te benadrukken dat gemeenten een belangrijke speler zijn bij het vergroten van de maatschappelijke weerbaarheid en het versterken van de veerkracht van de samenleving, onder andere door een sterke sociale basis en stevige lokale teams. En dat het behoud van deze taken essentieel is en als gevolg van een steeds krappere wordende gemeentebegroting steeds meer onder druk komt te staan.

Hieronder geven we verschillende voorbeelden van taken die gemeenten nu al uitvoeren en die de maatschappelijke weerbaarheid versterken. Met deze verschillende taken dragen gemeenten bij aan de vier onderdelen van de maatschappelijke weerbarheidsopgave zoals [geformuleerd](#) door het kabinet: “1. Het beschermen van vitale en andere belangrijke processen in de maatschappij; 2. Een parate en

¹ Zie ook: [Wat is de sociale basis precies? | Movisie](#)

veerkrachtige samenleving; 3. Het overeind houden van de Nederlandse democratie, rechtstaat en overheid; 4. Een weerbare economie.”

Algemeen

- Als overheid die het dichtst bij de inwoners staat zijn gemeenten goed gepositioneerd om **te communiceren en samen te werken met inwoners, bedrijven en organisaties over risico's en verantwoordelijkheden** ten aanzien van crises en rampen. Ter voorbereiding op noodsituaties kunnen gemeenten onder meer de volgende rol spelen:
 - o Inwoners en bedrijven stimuleren om zelf voorbereidingen te treffen op verstoringen. Circa 30% van de bevolking heeft inmiddels, mede naar aanleiding van voorlichtingscampagnes van de overheid, in enige mate voorbereidingen getroffen voor crises en rampen. Gemeenten kunnen een rol spelen in het **vergroten van het aandeel van de bevolking dat zulke voorbereidingen treft**.
 - o Directe ondersteuning van verminderd zelfredzamen bij deze voorbereidingen.
- Ook beschikken gemeenten over de lokale inbedding om **moeilijk bereikbare groepen sneller en makkelijker te betrekken** bij preventie- en noodmaatregelen (bijvoorbeeld kwetsbare ouderen, “afgehaakten”, inwoners die de taal niet spreken en jongeren).
- Het is cruciaal dat **medeoverheden blijven functioneren** in crisissituaties. Gemeenten bereiden zich nu al voor door **kritische processen in beeld te brengen, eigenaarschap te beleggen en mitigerende maatregelen te treffen**

Sociaal domein

- Gemeenten leggen de verbinding tussen individuele inwoners en (bestaande) sociale verbanden (buurtverenigingen, sportverenigingen etc.). Ook ondersteunen gemeenten dergelijke sociale verbanden vaak in financieel opzicht en op andere manieren. Het geheel van sociale verbanden wordt ook wel de sociale basis genoemd. Door deze sociale basis te versterken en te investeren in wijk- en dorpsvoorzieningen vergroten gemeenten de **collectieve organisatiekracht** en de **samenredzaamheid** van de samenleving.
- Door hun zicht op en contacten met de sociale basis kunnen gemeenten in tijden van crises ook relatief snel de **samenwerking opzoeken met (lokale) organisaties**. Daarnaast hebben gemeenten een verbindende en faciliterende rol bij de **inzet van vrijwilligers**, wat in crisissituaties essentieel is.
- Als overheid die het dichtst bij de inwoners staat weten gemeenten vaker welke inwoners extra ondersteuning nodig hebben en wat de behoeften van die inwoners zijn. Daarmee beschikken ze over een **goede informatie- en handelingspositie in noodsituaties**.
- Gemeenten ondersteunen met zorgpartners, waaronder huisartsen en GGZ, inwoners bij vragen op verschillende leefgebieden en zetten samen met het netwerk om hen heen in op het versterken van eigen kracht en mentaal welbevinden. Dat komt ten goede aan de **mentale veerkracht van inwoners**, wat hand in hand gaat met hun **mentale weerbaarheid**. Het [EU-rapport](#) benadrukt het belang van “citizens’ psychological resilience, mental well-being, and long-term capacity to cope” als onderdeel van maatschappelijke weerbaarheid.
- In nauwe samenwerking met de GGD'en dragen gemeenten bij aan de **publieke gezondheid en pandemische paraatheid**, onder meer door infectieziektenbestrijding, leefstijladvies, vaccinatiecampagnes etc. Op die manier bereiden ze de maatschappij voor op nieuwe (gezondheids)crises. Een gezonde bevolking is immers ook een weerbare bevolking.
- Gemeenten vervullen belangrijke taken op het vlak van onderwijs, onder meer ten aanzien van onderwijshuisvesting, achterstandenbeleid, aanbieden van extra ondersteuning et cetera. In een noodsituatie is **continuïteit van het onderwijs** cruciaal. Bovendien kan het onderwijs een rol spelen in de **ontwikkeling van weerbaarheidsvaardigheden bij kinderen** en het **bereiken van het bredere gezin** via de schoolgaande kinderen.

- Gemeenten ondersteunen inwoners met financiële problemen via armoedebestrijding en schuldhulpverlening. Armoede kan leiden tot sociale onrust en het gevoel buitengesloten te zijn. Hierdoor verliest men eerder het vertrouwen in de overheid. Op deze manier dragen gemeenten dus bij aan **inclusie, sociale stabiliteit en vertrouwen in de overheid**.

Fysiek domein

- Gemeenten investeren in sportvoorzieningen en in een leefomgeving die bewoners helpt gezond te worden of te blijven. Een **goede gezondheid** is belangrijk om een crisissituatie aan te kunnen.
- Gemeenten zetten een stap naar voren in de energietransitie en werken hard aan de aanleg van warmtenetten en lokale opwek en opslag van elektriciteit. Daarmee leveren zij een bijdrage aan de **energieonafhankelijkheid** van Nederland, en dat maakt ons minder vatbaar voor de invloed van kwaadwillende actoren.
- Drinkwatervoorzieningen, nu en in geval van conflict door het op orde brengen van strategische voorraden.
- Het [decentrale energiesysteem](#) waar gemeenten aan werken (o.a. energyhubs, warmtenetten, lokale opwek etc.) is bovendien **beter bestand tegen (ver)storingen of bewuste sabotage** dan een centraal energiesysteem ([bron](#)).
- Net als het Rijk investeren gemeenten in **vitale infrastructuur**, zoals spoor, (vaar)wegen en havens. In noodsituaties kan Nederland hierdoor blijven fungeren als **knooppunt voor militaire mobiliteit**. Daarnaast is goede infrastructuur ook cruciaal voor de continuering van vitale civiele activiteiten in een crisis.
- Veel Nederlandse gemeenten zijn extra kwetsbaar voor een veranderend klimaat met toenemende weersextremen. Daarom zetten ze in op klimaatadaptatie, bijvoorbeeld door klimaatadaptieve woonwijken te bouwen en te investeren in waterberging en -afvoer. Daardoor maken ze Nederland **beter bestand tegen extreme droogte of wateroverlast**.
- Gemeenten investeren in en beheren de openbare ruimte en maatschappelijk vastgoed. Daarnaast maken we (gebieds)ontwikkelingen door anderen mogelijk. Zo **beperken we de noodzaak voor aanvullende investeringen** die nodig zijn om noodvoorzieningen te creëren.

Economie

- Gemeenten stimuleren kennisontwikkeling en innovatie in het bedrijfsleven (bijvoorbeeld op het vlak van de circulaire economie). In de toekomst zal het aanjagen van **innovatie in het veiligheidsdomein** nog belangrijker worden, en gemeenten kunnen daar een rol in spelen.
- Gemeenten dragen bij aan de randvoorwaarden voor succesvol zakendoen door het bedrijfsleven, bijvoorbeeld aan de fysieke infrastructuur waar bedrijven gebruik van maken. Daarmee maken zij het mede mogelijk dat bedrijven **essentiële goederen en diensten voor een weerbare samenleving** kunnen leveren, zoals zorg, voedsel, energie en medische benodigdheden.
- Arbeidsmarktbeleid staat bij veel gemeenten hoog op de agenda. Zo werken gemeenten aan een goede aansluiting van onderwijs en arbeidsmarkt en stimuleren ze talentontwikkeling van de beroepsbevolking. Dit doen gemeenten vooral in regionale arbeidsmarkregio's waarin zij samenwerken met onderwijsinstellingen, UWV en sociale partners. Daarmee dragen zij bij aan het **functioneren van de arbeidsmarkt** en **bereiden ze de arbeidsmarkt voor op crisissituaties**. Dat doen ze onder meer in sectoren die juist in noodsituaties specifiek van belang zijn, zoals gezondheidszorg, voedsel en energie.
- In samenwerking met de Veiligheidsregio kunnen gemeenten op lokaal niveau **nuttige en cruciale bedrijven in beeld brengen** (distributiecentra, verhuurbedrijven aggregaten etc.) en **verkennen wat hun rol kan zijn** in crisistijd.

Veiligheid

- Burgemeesters zijn verantwoordelijk voor de **openbare orde en veiligheid** in hun gemeenten.

- Gemeenten zijn binnen hun veiligheidsregio verantwoordelijk voor bevolkingszorg. Deze zogenaamde oranje kolom is bij crisis(beheersing) en rampen(bestrijding) nu al verantwoordelijk voor onder andere communicatie, opvang, verzorging, nazorg, registratie van slachtoffers en schade en de advisering van het Regionaal Operationeel Team. Dit doen gemeenten samen met de 3 andere kolommen (naast politie, brandweer en GHOR). Afhankelijk van de crisis zijn daar ook andere crisispartners nauw bij betrokken, zoals, waterschappen, OM, Rijkswaterstaat, Defensie etc. Daarmee zijn gemeenten een verbindende schakel in de **crisisbeheersingsketen**.
- Binnen de veiligheidsregio zijn gemeenten samen met de andere partijen betrokken bij **oefeningen, opleidingen en trainingen aan de hand van verschillende crisisscenario's**. Ook werken gemeenten met hun partners aan protocollen over **schuilen, ontruimen of evacueren** (zie [voorbeeld](#)). Daarnaast organiseren gemeenten **noodsteunpunten** en **opvanglocaties** (bij rampen, evacuaties).
- Kortom, belangrijk extra te investeren in veiligheid en openbare orde:
 - o Veiligheidscapaciteit versterken, zowel OOV-kolom als boa-capaciteit zijn nodig om de samenleving in preventieve zin weerbaarder te maken en om ondermijning en overlast te bestrijden.
 - o Noodsteunpunten bij (gemeentelijke) voorzieningen in de breedte (= recente ontwikkeling) vragen om een extra investering, bijvoorbeeld noodaggregaten.
 - o All-society approach bij crises, er zijn nu onvoldoende middelen om als gemeente meer visie en beleid op weerbare samenleving te ontwikkelen
 - o Middelen voor digitale veiligheid en cybercrime, hierop lopen we achter
 - o Middelen voor het crisisproof maken van kritieke gemeentelijke processen zoals paspoortverstrekking, veiligheid, brugbediening, Stadhuis

Aanbevelingen op financiën

Maak het tot lobby-inzet van de VNG dat een deel van de 1,5% bbp extra defensie-uitgaven terechtkomt bij de verschillende weerbaarheidstaken van gemeenten.

Van de nieuwe 5%-NAVO norm mag 1,5% besteed worden aan “bredere investeringen in relevante uitgaven zoals maatschappelijke weerbaarheid en infrastructuur” (bron: [Rijksoverheid](#)). Demissionair minister Van Weel (Justitie en Veiligheid) geeft aan dat daar bijvoorbeeld “vitale infrastructuur, noodsteunpunten bij gemeenten, plannen voor onze economie” onder kunnen vallen (bron: [BNR](#)). Het is aannemelijk dat de extra defensie-investeringen die het demissionaire kabinet heeft toegezegd één van de bepalende onderwerpen in de aankomende verkiezingscampagne en kabinetsformatie worden.

Lobby-inzet van de VNG moet zijn om namens gemeenten een claim te leggen op (een deel van) de 1,5% extra defensie-uitgaven. Bepleit daartoe **extra investeringen in de verschillende beleidsterreinen van gemeenten** op het vlak van weerbaarheid (sociaal, fysiek, economisch en veiligheid), in lijn met de opgaven waar gemeenten nu al aan werken. Daarnaast zou de VNG per beleidsterrein kunnen verkennen of zij in deze lobby kan optrekken in bredere coalities met gelijkgezinde stakeholders. Zo [lobbyt](#) ProRail voor extra investeringen in het spoor vanuit de 1,5% BBP, wat ook gemeenten ten goede kan komen.

(Her)bevestig de inzet vanuit de propositie [waarde van het sociaal domein def.pdf](#) door te investeren in een sterke sociale basis en stevige lokale teams. Breng structureel 2% van de zorgbegroting naar gemeenten zodat de systemen van ondersteuning en zorg vanuit Wmo, Zvw en Wlz houdbaar blijven.

De belangrijke bijdrage die andere gemeentelijke beleidsdomeinen (dan het veiligheidsdomein) hebben in het vergroten van maatschappelijke weerbaarheid kan alleen overeind blijven wanneer daar voldoende financiële middelen beschikbaar zijn en blijven. De essentie van een parate en veerkrachtige samenleving begint bij een sterke sociale basis, sterke lokale netwerken en een leefomgeving die daaraan bijdraagt. Met een steeds krappere wordende gemeentebegroting komt deze essentiële basis steeds meer onder druk te staan. Maak duidelijk dat het voor een weerbare maatschappij cruciaal is dat deze basis overeind blijft.

Voorkom dat de discussie over de 1,5% extra weerbaarsuittgaven zich vernauwt tot investeringen op slechts één terrein (bijvoorbeeld fysieke infrastructuur).

In [Duitsland](#) dreigt het gesprek over de extra investeringen als onderdeel van de 1,5% extra defensie-uitgaven zich te beperken tot investeringen in fysieke infrastructuur. Recente publicaties (in [Binnenlands Bestuur](#) en [De Telegraaf](#)) laten zien dat dat ook in Nederland kan gebeuren. We adviseren de VNG om zich in te spannen om dit te voorkomen. Anders ontnemen gemeenten zichzelf de kans om investeringen in hun niet-infrastructurele weerbaarheidstaken te bepleiten (sociaal domein, economie, veiligheid).

Geef in de lobby aan dat het onwenselijk is als een toekomstig kabinet simpelweg bestaande financiering voor gemeenten oormerkt als “maatschappelijke weerbaarheid”, zonder daadwerkelijk extra investeringen in weerbaarheidstaken van gemeenten te doen.

Minister Heinen (Financiën) en de Studiegroep Begrotingsruimte hebben recent [gesuggereerd](#) dat een toekomstig kabinet de 1,5% extra investeringen simpelweg kan invullen met bestaand beleid en reeds toegezegde investeringen. Daarmee zou het kunnen voldoen aan de NAVO-norm zonder daadwerkelijk méér te investeren in weerbaarheid. In een recent artikel in [de Telegraaf](#) doet ProRail-bestuurder John Voppen vergelijkbare uitspraken.

Formuleer een propositie waarmee gemeenten zich van andere actoren onderscheiden die aanspraak proberen te maken op de extra investeringen.

Enkele argumenten die de propositie van de VNG kunnen ondersteunen:

- Investeringen in gemeenten kunnen een relatief **kostenefficiënte** manier voor het Rijk zijn om maatschappelijke weerbaarheid te versterken. Immers, verschillende gemeentelijke beleidsterreinen dragen nu al tot op zekere hoogte bij aan weerbaarheid. Daardoor hoeft het Rijk niet “vanaf 0” te investeren en is er “slechts” een aanvullende bijdrage nodig waarmee relatief veel extra weerbaarheid gerealiseerd kan worden.
- Weerbaarsuittgaven in gemeenten bieden de kans om verschillende maatschappelijke uitdagingen tegelijkertijd aan te pakken. Of, in andere woorden, om **koppelkansen te benutten**. Bijvoorbeeld: investeren in de gemeentelijke energietransitie versterkt niet alleen de nationale energie-onafhankelijkheid en daarmee de maatschappelijke weerbaarheid, maar draagt ook bij aan de wettelijke klimaatdoelen.
- Een aanvullend argument is dat investeringen in gemeenten goed kunnen zijn voor het **publieke draagvlak** voor de weerbaarsuittgave. Uit [recent onderzoek](#) blijkt namelijk dat inwoners de gemeente meer vertrouwen dan de regering (58% versus 33%). Bovendien is de gemeente de eerste overheid die inwoners tegenkomen. Daarom kunnen investeringen in brede gemeentelijke weerbaarheid (een klimaatadaptieve omgeving, een beter sociaal netwerk) voor inwoners tastbaarder zijn dan investeringen die niet via de gemeente lopen.

Aanbevelingen op proces

Wees realistisch richting het Rijk: extra ambitie vraagt om tijd en structurele investeringen. Taken en middelen van gemeenten moeten in balans zijn.

Om de weerbaarheid te versterken kunnen aanpassingen in bestaande gemeentelijke programma's nodig zijn, maar daarvoor hebben gemeenten wel tijd en structurele financiering nodig. Het is belangrijk dat gemeenten geen onrealistische verwachtingen wekken bij het Rijk. We zijn bereid een extra bijdrage te leveren, maar dan moet daar wel wat tegenover staan. In lijn met het recente [advies](#) van de Raad voor het Openbaar Bestuur moet er balans zijn in taken en middelen. Daarom adviseren we de VNG om helder te communiceren wat gemeenten op het vlak van weerbaarheid op welke termijn kunnen leveren en welke structurele financiering van het Rijk zij daarvoor nodig hebben. De VNG moet voorkomen dat gemeenten extra taken krijgen zonder extra geld, bijvoorbeeld als het kabinet zou besluiten om de 1,5% in te vullen met bestaand beleid en al toegezegde investeringen. Structurele gelden voor het versterken van de sociale basis in gemeenten.

Bepleit dat het Rijk en gemeenten (o.a. via de VNG) vanuit gelijkwaardig partnerschap moeten samenwerken bij het vormgeven en uitvoeren van weerbaarheidsbeleid. Tegelijkertijd moet het Rijk op sommige punten regie nemen en zorgen dat weerbaarheidstaken en -middelen van gemeenten in balans zijn.

Als "eerste overheid" die inwoners tegenkomen zijn gemeenten een belangrijke speler in weerbaarheidsbeleid. Het Rijk moet dan ook vanuit gelijkwaardig partnerschap samenwerken met gemeenten (o.a. via de VNG) om maatregelen op het vlak van weerbaarheid vorm te geven en uit te voeren. Bijvoorbeeld in het publiek-private geopolitieke en weerbaarheidsberaad dat het kabinet wil oprichten ([bron](#)). Rijk en gemeenten moeten onder meer afspraken maken over rollen, taken, prioritering etc. in de samenwerking op het vlak van weerbaarheid.

Tegelijkertijd hebben gemeenten voor verschillende weerbaarheidsopgaven behoefte aan landelijke regie. Bijvoorbeeld bij het maken van beleid voor de inzet van vrijwilligers(organisaties) in noodsituaties, het opzetten van een kenniscentrum weerbaarheid en het ontwikkelen van handleidingen en richtlijnen.

Vraag aandacht voor de extra uitdagingen die weerbaarheid in een stedelijke context met zich meebrengt.

Steden vervullen een bijzondere rol in de weerbaarheidsopgave. Juist in de stedelijke context komen veel maatschappelijke functies en kenmerken samen: concentratie van vitale infrastructuur (o.a. energie, openbaar vervoer, (drink)water, zorgvoorzieningen), economische knooppunten (industrie, (lucht)havens, bedrijventerreinen) en culturele en maatschappelijke diversiteit. Storingen in steden hebben daardoor directe gevolgen voor de rest van het land en soms zelfs voor Europa. Ook de bevolkingsdichtheid brengt extra uitdagingen met zich mee, waaronder de concentratie van leefbaarheids- en veiligheidsproblemen en van groepen met een kwetsbare sociaal-economische positie. Dit maakt steden kwetsbaarder voor verstoringen en crisissituaties. Daarnaast vervullen veel steden een centrumfunctie voor de regio: zij beschikken over voorzieningen waar ook de regio van afhankelijk is en hebben vaak een aanjagende en coördinerende rol voor de omliggende gebieden. Daarom adviseren we de VNG om er bij het Rijk voor te pleiten dat steden voldoende geëquipeerd zijn (financieel, personeel, passende taken en regelgeving) om verstoringen te kunnen opvangen én om hun centrale functie voor de regio te kunnen vervullen.