

Lokaal weerbaar

**Inventarisatie van hoe
voorbereid lokale overheden
zijn op crises**



Inhoud

Inleiding: weerbaarheid moet hoger op lokale bestuurlijke agenda	3
Samenvatting: hoe hebben we de inventarisatie gedaan en wat komt eruit?	6
- Methodologie	6
- Belangrijkste uitkomsten	7
- Terugkerende knelpunten	10
- Vooruitblik: van incidenteel naar structureel beleid	11
Substantiële voortgang	12
- Communicatieplan inwoners	12
- Kritieke bedrijfsprocessen	12
- Zelfredzaamheid en samenredzaamheid	13
Begin gemaakt, uitvoering (nog) niet gestart	14
- Prioritering kritieke processen	14
- Netwerk en samenwerking	14
- Participatieprojecten	15
- Gezondheidszorg	16
Wel urgent, (nog) niet begonnen	17
- Democratische rechtsorde	17
- Noodvoorzieningen	17
- Noodsteunpunten	18
- Noodstroomvoorziening	18
- Drinkwatervoorziening	19
Appendix: methodologie	20
- Onderzoeksdoel en uitgangspunten	20
- Aanpak	21
- Constructie van de beoordelingsmatrix	22
- Borging van kwaliteit	22
Contact	23

Inleiding: weerbaarheid moet hoger op lokale bestuurlijke agenda

Onstabiliteit in klimaat en in geopolitiek maakt de kans op maatschappelijke ontwrichting groter

Als de stroom uitvalt, valt communicatie via internet en mobiele telefoon weg. Winkels sluiten hun deuren, omdat pinnen of geld opnemen niet meer mogelijk is. Ziekenhuizen schakelen over op noodstroom, wat ook eindig is. Stoplichten, bruggen en sluizen werken niet. En dat zijn slechts enkele gevolgen. We hebben door een grote stroomstoring in Spanje en Portugal, in april 2025, geleerd dat grootschalige elektriciteitsuitval het openbare leven volledig stil legt.

Steeds meer dringt het besef door dat dit ook in Nederland kan gebeuren. Maar ook dat (al dan niet statelijke) hackers een aanval kunnen uitoefenen op het stroomnet of andere kritieke infrastructuur. Dat we te maken kunnen krijgen met ernstige verstoringen in de toeleveringsketen van olie en gas of met periodes van droogte (watertekort, bosbranden) of regen (overstromingen). Kortom: door instabiliteit in onze geopolitieke wereld als in het klimaat kunnen we te maken krijgen met crises met grote maatschappelijke impact. Volgens overheidsdiensten en experts is de vraag niet of we ermee te maken krijgen, maar wanneer.

Het onderwerp wordt belangrijk(er) aan de bestuurlijke- en keukentafel

Een groeiend bewustzijn heeft ertoe geleid dat de weerbaarheid in ons land en de kwetsbaarheid van vitale voorzieningen (toegang tot water, elektriciteit, internet etc.) een onderwerp is dat op tafel ligt. Zowel op bestuurstafels als op keukentafels. 'Voor een veilige en weerbare samenleving is de inzet van iedereen nodig', schreven de toenmalig ministers van Justitie en Veiligheid en Defensie in een brief eind december 2024 aan de Tweede Kamer¹. Daarin verwezen zij onder andere naar het belang van samenwerking met en tussen gemeenten en veiligheidsregio's, inwoners, publieke -, private- en maatschappelijke organisaties om te komen tot een parate en veerkrachtige samenleving. Ook in het coalitieakkoord 'Aan de Slag' van D66, CDA en VVD staat dat de hele samenleving betrokken wordt bij het creëren van een weerbare, 'samenredzame' samenleving.

¹ Kamerbrief over weerbaarheid tegen militaire en hybride dreigingen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl



Gemeenten en veiligheidsregio's hebben een essentiële rol

Nederlanders hebben het dringende advies gekregen om zich voor te bereiden op ontwrichtende crises, bijvoorbeeld door het inslaan van een noodpakket. Ook lokale overheden (gemeenten en hun samenwerking in veiligheidsregio's) hebben nadrukkelijk een taak. De gemeente is immers voor haar inwoners het meest vanzelfsprekende en meest nabije aanspreekpunt als basisvoorzieningen uitvallen. Om die reden heeft de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) eind augustus 2025 al haar leden geïnformeerd over de weerbaarheidsopgave in ons land, en handvatten aangereikt om lokaal en regionaal aan de slag te gaan².

Onderzoek: Heeft lokaal bestuur de handvatten van de VNG opgepakt?

Voor ons was deze handreiking, de aanstaande gemeenteraadsverkiezingen en de daaruit voortvloeiende collegevorming aanleiding om te inventariseren in welke mate gemeenten en veiligheidsregio's aan de slag zijn gegaan met de twaalf prioriteiten in deze handreiking. Gezien de aard van het onderwerp mag enige mate van voortvarendheid worden verwacht.

Onze analyse geldt als een eerste inventarisatie: hoe voorbereid is men op dit moment op lokaal en regionaal niveau? Door met behulp van kunstmatige intelligentie openbare documenten te analyseren van alle veiligheidsregio's in Nederland en de gemeenten die in die veiligheidsregio's de voorzittersrol bekleden maken we inzichtelijk wat op orde is en waar verdere aandacht en acties vereist zijn.

Conclusie: veel werk aan de winkel

Veiligheidsregio's beginnen niet op '0'. Zij hebben draaiboeken en communicatieplannen klaarliggen voor het geval zich een grootschalig incident voordoet. Daarvoor zijn zij dan ook opgericht. Gezien de regierol die de VNG in haar handreiking de gemeenten toedicht, hadden we meer aandacht voor het thema weerbaarheid en veerkracht verwacht. Maar voor gemeenten lijkt weerbaarheid een relatief nieuw onderwerp te zijn. Op een aantal onderwerpen zien we in de openbare documentatie dat de gedachtenvorming begint, maar dat concrete acties nog ontbreken. Over sommige punten, zoals de inrichting van noodsteunpunten of maatregelen rondom noodstroom of noodwatervoorziening is weinig terug te vinden in de geanalyseerde documenten.

Taken op het gebied van weerbaarheid leiden tot kansen, maar ook dilemma's

De 'samenredzame' samenleving leidt ertoe dat gemeenten er weer nieuwe taken verkrijgen. En dat leidt tot dilemma's: de inrichting van noodsteunpunten of een noodvoorziening voor elektriciteit en water kan ten koste gaan van een bibliotheek of speeltuin. Wat is dan belangrijker? Welke afweging maak je dan als raadslid?

Anderszijds is deze opdracht ook een kans: continuïteitssystemen dienen sowieso op orde te zijn en als dat nog niet het geval is, is er nu genoeg urgentie en daardoor draagvlak om het aan te pakken. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor maatregelen die zien op cybersecurity. Lang niet alle gemeenten hebben dit al op het wettelijk voorgeschreven niveau georganiseerd; nu is er een extra kans om dat aan te pakken.

Urgentie omhoog

Met recente berichten over pilots onder zeventig gemeenten met lokale noodsteunpunten³ en een proef hoe het is om 72 uur zonder stroom te leven⁴ kunnen we concluderen dat de voorbereiding op lokaal niveau is begonnen. Uit onze ervaring met en bij gemeenten, maar ook uit deze inventarisatie blijkt dat die voorbereiding eigenlijk net gestart is. Het huidige geopolitieke klimaat en de vraag vanuit de Rijksoverheid om voorzorgsmaatregelen te nemen, maken dat burgers zich ook meer gaan bezighouden met vragen waar zij naartoe moeten om water te halen, te schuilen, advies te krijgen. We verwachten dat de blikken zich dan vanzelf naar de gemeente (de 'eerste overheid') keren en we raden dan ook aan om weerbaarheid meer bestuurlijke aandacht te geven. In tijden van nood is een goede buur dichterbij dan een verre vriend. En de gemeente is dan toch echt die goede buur.

Hala Naoum Néhmé

Bram van Tiel

Jan-Huug Lobregt

³ Proef met noodsteunpunten in 70 gemeenten: 'Kijken hoe we ervoor staan'

⁴ 72-uur zonder stroom in Roermond: Doe mee en ervaar het zelf | Roermond Actueel

Samenvatting: hoe hebben we de inventarisatie gedaan en wat komt eruit?

Methodologie

Zoals in de inleiding al genoemd, hebben we ons gericht op de 12 maatregelen die de VNG als cruciaal kenmerkt voor de weerbaarheid en die deel uitmaken van de handleiding die in augustus is uitgereikt aan alle Nederlandse gemeenten. In dit onderzoek zijn alle 25 veiligheidsregio's en de 25 voorzittergemeenten (van de veiligheidsregio's) betrokken.

Om honderden documenten van de veiligheidsregio's (tussen 2016–2025) en de 25 gemeenten (vanaf augustus 2025) te onderzoeken, hebben we kunstmatige intelligentie (AI) ingezet. De tool is gebruikt om teksten te selecteren in de gemeentelijke informatiesystemen die betrekking hebben op de twaalf maatregelen van de VNG. Vervolgens hebben we alle geselecteerde passages handmatig gevalideerd op juistheid, herkomst en relevantie.

We hebben per veiligheidsregio en gemeente deze gecontroleerde passages samengevat. De samenvattingen beschrijven zowel de inhoud als de ontwikkeling in de tijd (van planvorming tot uitvoering). Op basis van deze samenvattingen is per maatregel een score toegekend volgens drie niveaus:

- **Hoog:** er is aantoonbaar en concreet bewijs dat de maatregel is geïmplementeerd.
- **Midden:** de maatregel is uitgewerkt of in ontwikkeling, maar nog niet volledig uitgevoerd.
- **Laag:** weinig of geen informatie; implementatie is beperkt of afwezig.

Tot slot zijn de regionale scores geaggregeerd tot een landelijke beoordeling per maatregel. Verreweg de meeste informatie komt vanuit de veiligheidsregio's, we hebben dit aangevuld met bevindingen van de gemeenten. We hebben bij 15 van de 25 gemeenten documenten gevonden die gerelateerd zijn aan weerbaarheid. Dit betekent overigens niet dat er bij die overige tien gemeenten niets is gebeurd, we konden alleen niets vinden in de informatiesystemen van de betreffende gemeenten. Maatregelen met veel hoge en weinig lage scores interpreteren we als breed geïmplementeerd; een tegengesteld patroon duidt op beperkte voortgang.

Zie voor een uitgebreide beschrijving van de methodologie de appendix op pagina 20- 22.

Belangrijkste uitkomsten

Uit onze inventarisatie naar de implementatie van de 12 meest cruciale maatregelen uit de VNG-handreiking Weerbaarheid en veerkracht op lokaal niveau bij de 25 veiligheidsregio's en de 15 voorzittergemeenten blijkt dat een deel van de maatregelen nagenoeg overal wordt uitgevoerd. Zo lijkt er op het vlak van communicatie al veel voorbereid te zijn, wat ook logisch is omdat crisiscommunicatie bij de veiligheidsregio is belegd en het wiel dus niet opnieuw hoeft te worden uitgevonden. Over andere cruciale onderdelen van de weerbaarheidsopgave, zoals noodstroom- en nooddrinkwaterpunten, is weinig terug te vinden in beleidsdocumenten en raadsstukken.

- Als we kijken naar het geheel heeft het lokale bestuur substantiële voortgang gemaakt de afgelopen jaren op 3 van de 12 maatregelen: communicatie en (planvorming) op het vlak kritieke bedrijfsprocessen en het versterken van de zelfredzaamheid.

Goede communicatie, inzicht in kritieke bedrijfsprocessen – de gebieden waarop substantieel voortgang is geboekt – vormen samen de basis voor de continuïteit van de eigen organisatie. Wanneer de kritieke processen helder in beeld zijn, biedt dat ook mogelijkheden voor betere communicatie met inwoners: je weet immers welke diensten kunnen uitvallen en kunt daarover gericht informeren. In de prioritering van de kritieke bedrijfsprocessen moet nog een stap gemaakt te worden, zo lijkt de organisatorische continuïteit nog niet voldoende geborgd. Zelfredzaamheid is relatief goed op orde. Samenredzaamheid krijgt een steeds prominentere positie.

- Vier maatregelen bevinden zich in een fase waarin een begin is gemaakt door middel van het maken van plannen, maar de uitvoering nog onvoldoende in gang is gezet: prioritering kritieke processen, netwerk en samenwerking, participatieprojecten en gezondheidszorg.

Netwerk en samenwerking en participatieprojecten vormen samen met zelfredzaamheid het 'sociale fundament' van een weerbare gemeente. De inzet op zelfredzaamheid (bijvoorbeeld via campagnes en voorlichting, mede vanuit de Rijksoverheid) is relatief ver gevorderd. Om de stap te zetten van 'de gemeente lost het op' naar 'we doen het samen', moeten deze drie gebieden in samenhang worden ontwikkeld. Komt er meer inzicht in prioritering van kritieke processen, dan kan begonnen worden aan het borgen van de continuïteit van de organisatie.

- Over vijf van de 12 maatregelen is weinig informatie gevonden. Wellicht worden er wel voorbereidingen getroffen en is die informatie niet openbaar. Het valt echter op dat er, in tegenstelling tot de andere maatregelen, geen aanwijzingen zijn dat deze geïmplementeerd worden, terwijl ze een belangrijk onderdeel zijn van een weerbaarheidsplan of -programma. Het gaat om maatregelen in het kader van democratische rechtsorde, noodvoorzieningen, noodsteunpunten, noodstroomvoorziening, drinkwatervoorziening.

Maatregelen als noodsteunpunten, noodstroomvoorziening en nooddrinkwatervoorziening zijn onderdeel van de vitale infrastructuur, maar juist over deze drie maatregelen ontbreekt informatie en zijn er (op berichtgeving in de media na) geen aanwijzingen dat deze geïmplementeerd worden. Ze zijn bovendien sterk van elkaar afhankelijk: zonder noodstroom functioneren steunpunten niet, zonder nooddrinkwatervoorziening is de basisvoorziening voor inwoners niet gegarandeerd, en zonder steunpunten ontbreekt een fysieke plek waar inwoners terecht kunnen. Het tekortschieten van één maatregel verzwakt daarmee direct de andere.

De maatregel ‘democratische rechtsorde’ staat op zichzelf: zij raakt direct aan de kern van het functioneren van het openbaar bestuur. Opvallend is dat, ondanks de geopolitieke spanningen en risico’s van hybride oorlogsvoering, de borging van verkiezingen, demonstratierecht en bestuurlijke continuïteit nog nauwelijks terug te vinden is in de geanalyseerde stukken. Een vergelijkbare paradox zien we in de gezondheidszorg: de crisisstructuur werkte tijdens COVID-19 goed, maar de vertaling naar het brede sociale domein (zoals de Wet maatschappelijke ondersteuning en de jeugdzorg) en naar langdurige crisissituaties ontbreekt nog.



De 12 maatregelen van de VNG waarop dit onderzoek betrekking heeft

De meeste informatie uit onderstaande tabel is aangetroffen in de documenten van de veiligheidsregio's. Binnen de veiligheidsregio werken gemeenten en hulpdiensten samen, onder andere aan de voorbereiding op en bestrijding van crises.

Onderwerp	Uitkomst PwC-inventarisatie
Eigen continuïteit	
1. Gemeenten brengen de kritieke bedrijfsprocessen, zoals uitkeringen, betalingen en taken op het gebied van openbare orde en veiligheid in beeld en leggen duidelijke waarborgen vast voor de continuïteit ervan.	Hoog: substantiële voortgang ⁵
2. Gemeenten zorgen ervoor dat er in hun Business Continuity Management een prioritering komt voor de meest kritieke bedrijfsprocessen	Midden: begin gemaakt, uitvoering (nog) niet gestart
Crisisorganisatie	
3. Gemeenten ontwikkelen een duidelijk communicatieplan richting inwoners in tijden van crisis maar ook in de voor- en nafase. Gemeenten Veiligheidsregio's	Hoog: substantiële voortgang
4. Gemeenten richten noodsteunpunten in, in samenwerking met veiligheidsregio's. De noodsteunpunten voorzien in informatieverstrekking, ook worden de mogelijkheden verkend in het kader van noodstroom en maatschappelijke initiatieven. Sociale partners weten welke noodsteunpunten voor hun wijk relevant zijn. Er zijn afspraken gemaakt over de taakverdeling tussen noodsteunpunten en hulpdiensten.	Laag: wel urgent, (nog) niet begonnen ⁶
Vitale voorzieningen	
5. Gemeenten hebben een back-up en/of alternatieven voor stroomvoorziening zoals batterijen en aggregaten (en dan ook voor de daarvoor benodigde diesel) en weten waar die zich bevinden en hoeveel er nodig zijn voor bedrijfskritische processen (onder meer afvalverwerking en crisisvoorzieningen in het kader van bevolkingszorg).	Laag: wel urgent, (nog) niet gestart
6. Gemeenten en veiligheidsregio's hebben een protocol in geval van uitval van de drinkwatervoorziening. Bij uitval van waterzuiveringsinstallaties zijn er nood(drink)waterpunten ingericht om de watervoorziening in samenwerking met drinkwaterbedrijven tijdelijk te waarborgen	Laag: wel urgent, (nog) niet begonnen
Sociaal weefsel	
7. 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.	Midden: begin gemaakt, uitvoering (nog) niet gestart
8. Gemeenten faciliteren participatieprojecten/ burgerinitiatieven in de wijken en buurten (leer je burens beter kennen/ samenredzaamheid).	Midden: begin gemaakt, uitvoering (nog) niet gestart

⁵ We noemen dit 'hoog' omdat een aanzienlijk deel van het lokaal bestuur beschikt over risicoprofielen, informatie-management, audits en continuïteitsplannen op het gebied van crises en calamiteiten. Op meerdere plaatsen wordt gewerkt aan continuïteitsplannen voor een stroomuitval van 72 uur. Daarbij moet aangetekend worden dat informatie over de operationele verankering ontbreekt.

⁶ Inmiddels is duidelijk geworden dat 70 in zeventig gemeenten een pilot van start gaat met noodsteunpunten.

Onderwerp	Uitkomst PwC-inventarisatie
Zelfredzaamheid inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties	
9. Gemeenten en veiligheidsregio's bevorderen zelf- en samenredzaamheid door voorlichting (risicocommunicatie) en bieden inwoners en bedrijven handelingsperspectief over hoe zij zich kunnen voorbereiden op en wat ze kunnen doen bij langdurige verstoringen. Gemeenten sluiten hierbij aan op landelijke campagnes, zoals Denk vooruit.	Hoog: substantiële voortgang
10. Gemeenten informeren inwoners en ondernemers over de lokale noodsteunpunten in hun wijk en over handelingsperspectieven, bijvoorbeeld met een meterkastkaart.	Laag: wel urgent, (nog) niet begonnen
Samenleving als overkoepelend systeem	
11. Gemeenten zorgen ervoor dat democratische processen (o.a. beraadslaging, besluitvorming, verkiezingen en demonstraties) kunnen doorgaan, ondersteund door doordachte en goed geoefende scenario's voor uiteenlopende situaties.	Laag: wel urgent, (nog) niet begonnen
12. Gemeenten hebben de publieke gezondheidszorg op orde, waarbij GGD's structureel zijn ingericht om ook onder druk hun taken te blijven uitvoeren, en Wmo- en jeugdtaken ook ten tijde van crisis geborgd zijn.	Midden: begin gemaakt, uitvoering (nog) niet gestart

Terugkerende knelpunten

Op basis van ons onderzoek zien we vier terugkerende knelpunten:

1. **Van plan naar praktijk.** Op vrijwel alle maatregelen is er meer informatie over beleidsvorming dan operationele uitwerking. Continuïteitsplannen worden geschreven, maar er zijn geen impactanalyses uitgevoerd. Netwerken worden benoemd, maar niet geregistreerd. Noodsteunpunten worden verkend, maar niet ingericht. Zeventig gemeenten in alle veiligheidsregio's zijn in dat kader in februari een proef gestart om te kijken of ze elkaar lokaal weten te vinden en hoe ze moeten handelen als zich een noodsituatie voordoet⁷. De vertaling van plan naar uitvoering is het meest hardnekkige knelpunt.
2. **Capaciteit.** Op meerdere plaatsen wordt expliciet gemeld dat capaciteitsgebrek de uitvoering vertraagt. Gemeenten geven aan dat weerbaarheid behoorlijk wat vraagt van de samenleving en van de gemeentelijke organisatie.
3. **Effectmeting en evaluatie.** Op vrijwel geen enkele maatregel is teruggevonden dat er systematische effectmetingen zijn ingericht. Er zijn output-cijfers (aantallen voorlichtingen, campagnes), maar geen outcome-gegevens (daadwerkelijke gedragsverandering, bereik van kwetsbare groepen, functioneren van voorzieningen onder druk). Dit maakt het niet mogelijk om vast te stellen of de inspanningen daadwerkelijk leiden tot een weerbaardere samenleving.

⁷ Landelijke pilot noodsteunpunten van start | VNG

4. **Afhankelijkheid van landelijke kaders.** Meerdere maatregelen – met name noodsteunpunten, drinkwatervoorziening en noodstroom – komen nog niet van de grond doordat het lokaal bestuur wacht op landelijke normenkaders, pilots en richtlijnen. Het landelijke pilotprogramma voor noodsteunpunten (2026) en het verwachte normenkader (2026–2027) zijn noodzakelijke voorwaarden, maar creëren tegelijkertijd een wachtstand die de urgentie van lokale actie ondermijnt.

Vooruitblik: van incidenteel naar structureel beleid

De weerbaarheidsopgave is breder dan de som der maatregelen: het vereist een verandering van incidenteel naar structureel beleid waarin crisisweerbaarheid niet langer een project is, maar een structureel onderdeel van de gemeentelijke bedrijfsvoering. De gemeente Haarlem verwoordt het treffend: ‘Het college kiest ervoor om het programma weerbaarheid zo dicht mogelijk tegen de bestaande processen aan te organiseren en geen parallel spoor in te richten. Het is immers de verwachting dat weerbaarheid structureel onderdeel van de gemeentelijke taak zal blijven’⁸.

De analyse laat zien dat het fundament op enkele onderdelen goed is, met name in communicatie en zelfredzaamheid, maar dat de fysieke en sociale infrastructuur voor inwoners nog grotendeels moet worden opgebouwd. De uitdaging voor het lokaal bestuur is om de komende periode de stap te maken van bewustwording en planvorming naar operationele weerbaarheid: geteste voorzieningen, bereikbare netwerken, voorbereide inwoners en dat alles in een context waarin de democratische processen zijn geborgd.



Substantiële voortgang

Communicatieplan inwoners

Communicatie is de enige maatregel waar het lokaal bestuur breed én concreet presteert. Nergens wordt deze maatregel als onvoldoende beoordeeld. Vrijwel overal is sprake van een structurele inrichting van risico- en crisiscommunicatie in de voor-, acute en nafase⁹, met duidelijke kanalen, doelgroepbenaderingen en verantwoordelijkheden. De crisiscommunicatie is breed geïmplementeerd binnen Nederland: 'Voor risico- en crisiscommunicatie wordt een professioneel en betrokken kernteam ingericht, dat in samenhang met de gemeenten en de partners uit de regio ondersteuning levert waar nodig'.¹⁰ De landelijke campagne 'Denk vooruit' is breed lokaal vertaald, met huis-aan-huisbrieven, meterkastkaartjes en rondetafelgesprekken met inwoners en ondernemers. Uit een effectmeting van de veiligheidsregio Brabant Zuidoost¹¹ blijkt dat het aandeel inwoners dat actie heeft ondernomen (door bijvoorbeeld ontbrekende producten in huis te halen) is gestegen van 29% naar 35%, hoewel 59% aangeeft nog niet voorbereid te zijn.

Kernhiaten: Van gedetailleerde protocollen voor de acute fase hebben we geen bewijs gevonden in de documenten. De nafase is slechts op hoofdlijnen beschreven. Communicatie richting anderstaligen, laaggeletterden en mensen met een beperking vormt een terugkerend hiaat. Op één plaats, de veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek, is expliciet gemeld dat risicocommunicatie-onderdelen nog niet zijn opgestart door capaciteitsproblemen ('Dit onderdeel is, met name door beperkte personeelscapaciteit als gevolg van inzet bij de vluchtelingen- en Oekraïne-crisis, openstaande vacatures en ziekte, nog niet opgestart¹².')

Kritieke bedrijfsprocessen

Een aanzienlijk deel van het lokaal bestuur beschikt over risicoprofielen, informatiemanagement, audits en continuïteitsplannen op het gebied van crises en calamiteiten. Op meerdere plaatsen wordt gewerkt aan continuïteitsplannen voor een stroomuitval van 72 uur. De planvorming vordert, maar de operationele verankering loopt achter. De organisatorische continuïteit lijkt nog niet voldoende geborgd. ('Een en ander betekent dat wij structureel gaan investeren in mensen en middelen om de weerbaarheid van onze organisatie te versterken en de continuïteit van onze processen zo goed mogelijk te waarborgen¹³.')

⁹ De fases van een crisis zijn de volgende: de koude fase of voorfase (voorbereiding), de warme of acute fase <72 uur, de warme of acute fase >72 uur en de nafase (herstel).

¹⁰ Veiligheidsregio Groningen – Beleidsbegroting 2025

¹¹ Veiligheidsregio Brabant Zuidoost – Presentatie bijeenkomst gemeenteraadsleden 26 en 29 januari 2026

¹² Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek – Jaarstukken 2023 versie 3 juli 2024

¹³ Veiligheidsregio IJsselland – Programmabegroting 2024

Kernhiaten: Van een expliciete, organisatiebrede inventarisatie van alle kritieke bedrijfsprocessen - met formele proceseigenaren en een vastgestelde updatecyclus - vinden we geen bewijs.

Zelfredzaamheid en samenredzaamheid

Een substantieel deel van het lokaal bestuur beschikt over structureel beleid, strategieën met betrekking tot risicocommunicatie en doelgroepgerichte voorlichting. Zelfredzaamheid in crisissituaties gaat echter over het vermogen van inwoners en lokale organisaties om zichzelf gedurende een crisis minstens 72 uur te redden zonder directe hulp van overheid of hulpdiensten. Dit omvat onder andere dat inwoners weten hoe zij zich kunnen voorbereiden (bijvoorbeeld water, voedsel, informatievoorziening), dat lokale netwerken en organisaties elkaar kunnen ondersteunen, en dat de gemeente voorwaarden schept voor duidelijke communicatie, noodsteunpunten en samenwerking met maatschappelijke partners. Het doel is om de druk op crisisdiensten te verlagen.

Samenredzaamheid krijgt een steeds prominentere positie: Eén plaats – de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond – stelt expliciet dat ‘samenredzaamheid nog belangrijker is dan zelfredzaamheid’¹⁴. De veiligheidsregio Utrecht formuleert het kernachtig: ‘De (zelf)redzaamheid van inwoners, bedrijven en instellingen vormt een cruciaal onderdeel van de veerkracht van een samenleving’¹⁵.

Kernhiaten: We vinden in de documenten van de veiligheidsregio's en de gemeenten nauwelijks tot geen bewijs van concreet uitgewerkte handleidingen, checklists en noodpakket-instructies. Voorlichting over langdurige verstoringen anders dan stroomuitval is vrijwel nergens aangetroffen. Communicatie richting anderstaligen, laaggeletterden en mensen met een beperking vormt een terugkerend hiaat. Daarnaast vinden we geen systematische effectmetingen: het is niet vast te stellen of de inspanningen daadwerkelijk leiden tot een beter voorbereide bevolking.

¹⁴ Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond – Begroting 2026

¹⁵ Veiligheidsregio Utrecht – Begroting 2026

Begin gemaakt, uitvoering (nog) niet gestart

Prioritering kritieke processen

De meeste kritieke processen in crisistijd worden bepaald door landelijke richtlijnen zoals de BIO2-kritieke processenlijst te combineren met VNG-handreikingen, waarin 41 maatregelen staan om bestuurlijke continuïteit, vitale voorzieningen en crisisorganisatie te borgen. Deze processen worden beoordeeld via impactanalyses op onder meer beschikbaarheid, integriteit, privacy en politieke schade, waarna gemeenten dit vertalen naar hun lokale context en aanvullen met scenario-studies en kwetsbaarheidsanalyses om te bepalen welke processen absoluut niet mogen uitvallen.

Vrijwel overal binnen het lokaal bestuur is er aandacht voor risicomanagement, wat voor de hand ligt omdat hier over gerapporteerd moet worden. Veiligheidsregio Gelderland Midden meldt: 'We verwachten dat de risico's en geschikte beheersmaatregelen halverwege 2026 helemaal geprioriteerd en gedeeltelijk uitgevoerd zijn'¹⁶.

Kernhiaten: Er is nergens in de geanalyseerde documenten gevonden dat er een impact-analyse op (het uitvallen van) de kritieke bedrijfsprocessen heeft plaats gevonden.

Netwerk en samenwerking

Het beeld is opvallend uniform. Er is brede aandacht voor netwerkvorming en samenwerking met partners. Illustratief is de uitspraak dat 'crisismanagement netwerkmanagement is, waarbij het kennen van partners en het maken van afspraken over samenwerking, rolverdeling en informatiedeling centraal staat'¹⁷. De COVID-19-pandemie fungeerde als versneller: 'Door corona zijn nieuwe netwerken ontstaan en bestaande versterkt'¹⁸.

Kernhiaten: Informatie over of voornemens voor het inventariseren van informele netwerken is vrijwel nergens aangetroffen in de geanalyseerde documenten. Datzelfde geldt voor de inzet van wijkambassadeurs of andere sleutelfiguren. Evaluaties van de effectiviteit van netwerksamenwerking zijn niet aangetroffen.

¹⁶ Veiligheidsregio Gelderland Midden – Beleidsbegroting 2026

¹⁷ Veiligheidsregio Hollands Midden – Programmabegroting 2026

¹⁸ Veiligheidsregio IJsselland – Jaarverslag en Jaarrekening 2021

Participatieprojecten

De intentie voor participatieprojecten op het gebied van weerbaarheid is breed aanwezig, maar de concretisering blijft achter. In Groningen zien we deze concretisering wel, dankzij een meerjarig palet aan concrete activiteiten: buurtgerichte brandweezorg, EHBO-dorpsbijeenkomsten, co-creatieprojecten met lokale partners en de uitrol van 'Leefsamen' om thuiswonende ouderen beter te ondersteunen. Op andere plaatsen zijn er lichtpunten zoals rondetafelgesprekken en verkenningen of burgerreservisten ingeschakeld kunnen worden. In Groningen is een handboek ontwikkeld dat 'hulpdiensten en crisisfunctionarissen een handelingsperspectief biedt om de betrokkenheid van burgers te faciliteren en te coördineren'¹⁹.

Kernhiaten: Concrete, specifiek op weerbaarheid gerichte participatieprojecten met uitwerking van doelen, uitvoering en middelen ontbreken op de meeste plaatsen in de geanalyseerde documenten. Structurele bewonersrollen in crisisbeheersing vinden we niet in de documenten die wij hebben geanalyseerd. Facilitering van buurtinitiatieven (subsidies, trainingen, materiële ondersteuning) is nauwelijks aangetroffen. Systematische evaluaties en meetbare impactcijfers ontbreken vrijwel overal.



Gezondheidszorg

Op dit onderwerp scoort vrijwel het gehele lokaal bestuur gemiddeld. De ketensamenwerking via GHOR en GGD is solide en de opschalingservaring uit COVID-19 is aanwezig. De GHOR ontwikkelt zorgrisicoprofielen en in de veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek wordt de ambitie geformuleerd dat 'de gezondheidszorg naadloos kan opschalen van reguliere naar grootschalige hulpverlening'²⁰. Tegelijkertijd wordt de in enkele gevallen de keerzijde zichtbaar, zoals in de veiligheidsregio Gelderland Midden die de bestaande inzetwijze 'niet toekomstbestendig' beoordeeld vanwege personele en financiële tekorten, gebrekkige systemen en onvoldoende uitgewerkte processen voor opschaling en continuïteit²¹.

Kernhiaten: Borging van Wmo-voorzieningen (huishoudelijke hulp, dagbesteding, beschermd wonen, hulpmiddelen) en jeugdtaken (jeugdbescherming, jeugd-GGZ, pleegzorg, Veilig Thuis) tijdens crises vinden we niet terug. Personele kwetsbaarheid is structureel: de veiligheidsregio Brabant-Zuid-Oost stelt in 2026 dat 'aan wettelijke vereisten niet of onvoldoende wordt voldaan en dat er onvoldoende slagkracht is voor zowel reguliere activiteiten als crisiswerkzaamheden'²². Expliciete continuïteitsplannen met prioritering van GGD-taken, concrete pandemieplannen en systematische oefenprogramma's voor de zorgketen ontbreken op de meeste plaatsen.



²⁰ Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek – Programmabegroting 2025

²¹ Veiligheidsregio Gelderland Midden – Begroting 2025

²² Veiligheidsregio Brabant Zuidoost – Begroting 2026

Wel urgent, (nog) niet begonnen

Democratische rechtsorde

De borging van de democratische rechtsorde tijdens crises zien we nauwelijks terug in de documenten. De overgrote meerderheid van het lokaal bestuur scoort laag. Aandacht voor dit thema is vrijwel uitsluitend ontstaan als reactie op COVID-19: bestuurlijke vergaderingen werden digitaal voortgezet en noodverordeningen werden via de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 democratisch geborgd. Op een handvol plaatsen is sindsdien verdere professionalisering zichtbaar, zoals opleiding van locoburgemeesters en scenarioplanning voor maatschappelijke onrust.

Kernhiaten: In geen van de documenten zijn plannen aangetroffen voor de doorgang van verkiezingen bij verstoringen. Waarborgen voor demonstratie- en vergaderrecht ontbreken. Scenario's en oefeningen gericht op democratische processen zijn nergens in de door ons geanalyseerde documenten beschreven. Beveiligingsmaatregelen voor raadhuisen en stembureaus ontbreken. Aandacht voor cyberdreigingen, desinformatie of buitenlandse inmenging gericht op democratische processen is vrijwel afwezig. Communicatie richting burgers over aanpassingen in democratische processen is nergens uitgewerkt. Juist in een context van geopolitieke spanningen, hybride dreigingen en een afnemend vertrouwen van de burger in de overheid, is dit een van de meest zorgwekkende blinde vlekken.

Noodvoorzieningen

De maatregel noodvoorzieningen scoort overwegend laag tot gemiddeld. Informatievoorziening, bevolkingszorg en algemene taakverdeling tussen betrokkenen (zoals burgemeester, crisisorganisatie, veiligheidsregio, maatschappelijke partners) zijn doorgaans goed beschreven, maar de kern ontbreekt: we vinden nauwelijks expliciete aanwijzing van fysieke noodsteunpunten, wijkgerichte toewijzing en concrete taakverdeling tussen steunpunten en hulpdiensten.

Kernhiaten: Lijsten van aangewezen noodsteunpunten, wijkgerichte toewijzing, gedetailleerde protocollen en formele taakverdeling tussen steunpunten en hulpdiensten zijn vrijwel nergens aangetroffen. De maatregel bevindt zich in een conceptuele fase.

Noodsteunpunten

De inrichting van noodsteunpunten is de maatregel waar de kloof tussen urgentie en realisatie het grootst is. Vrijwel overal is de beoordeling laag. Het concept is pas in 2024–2025 geland, mede dankzij het landelijke pilotprogramma van het Veiligheidsberaad, waarin de 25 Veiligheidsregio's samenkomen²³. Op één plaats, de veiligheidsregio Brabant Noord, wordt het inzicht beschreven dat 'het aanwijzen en inrichten van fysieke informatiepunten binnen de gemeente helpt om contact met inwoners te behouden en hun zelfredzaamheid te vergroten'²⁴. Elders, in de veiligheidsregio Flevoland, wordt de brandweerpost gepositioneerd als steunpunt: 'In geval van uitval van primaire systemen en processen kunnen we voorzien in de basisbehoeften van mensen, als (tijdelijke) backup'²⁵.

Kernhiaten: In vrijwel geen van de geanalyseerde documenten is concrete informatie aangetroffen over locaties, functionaliteit (warmte, stroom, water, EHBO), wijkgerichte spreiding, communicatie richting inwoners, betrokkenheid van ondernemers, koppeling met bevolkingszorg of oefeningen.

Noodstroomvoorziening

Het overgrote deel van het lokaal bestuur scoort laag op het verzorgen van noodstroomvoorzieningen. Tot voor kort werd noodstroom primair beschouwd als facilitaire aangelegenheid, niet als strategisch weerbaarheidsthema. De meest concrete informatie betreft samenwerking met netbeheerders: 'Liander beschikt over een aantal noodstroomaggregaten met grote capaciteit'²⁶ en 'de veiligheidsregio bepaalt de prioriteiten bij toewijzing'²⁷. Op enkele plaatsen is onderzoek gestart naar noodstroom bij brandweerkazernes²⁸.

Kernhiaten: Een inventarisatie van beschikbare noodstroomvoorzieningen bij gemeenten of bedrijven en instellingen (type, aantal, locatie, capaciteit) is vrijwel nergens aangetroffen in de geanalyseerde documenten. Brandstofvoorziening en -logistiek, capaciteitsberekeningen, onderhoud- en testprotocollen en structurele afspraken met netbeheerders, Defensie of leveranciers vinden we niet terug. De maatregel kenmerkt zich door incidentele voorzieningen zonder strategische borging.

²³ <https://www.veiligheidsberaad.nl/2025/11/03/afspraken-veiligheidsberaad-justitie-en-veiligheid-en-vng-over-weerbaarheid/#:~:text=Het%20Veiligheidsberaad%20heeft%20met%20minister%20Foort%20van%20Oosten,inzet%20en%20investeren%20in%20lokale%20en%20regionale%20weerbaarheid>

²⁴ Veiligheidsregio Brabant Noord – Jaarstukken 2024

²⁵ Veiligheidsregio Flevoland – Programmabegroting 2026

²⁶ Veiligheidsregio Noord- en Oost Gelderland – Risicoprofiel 2025 - 2028

²⁷ idem

²⁸ Veiligheidsregio Gelderland Zuid – Jaarstukken 2024

Drinkwatervoorziening

De drinkwatervoorziening is, samen met noodstroom, de maatregel waarover informatie ontbreekt in de geanalyseerde documenten en waarvoor er geen aanwijzingen zijn gevonden dat deze geïmplementeerd zijn. Het overgrote deel van het lokaal bestuur scoort laag. Er zijn incidentele aanwijzingen van samenwerking met drinkwaterbedrijven – veelal gericht op bluswater, niet op nooddrinkwater. Op één plaats, veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland, is een scenario beschreven voor drinkwaterverontreiniging, met de vaststelling dat bij verontreiniging ‘verzorgingstehuizen en ziekenhuizen moeite hebben hun dienstverlening voort te zetten’²⁹.

Kernhiaten: In geen van de geanalyseerde documenten is een protocol of draaiboek voor uitval van de drinkwatervoorziening aangetroffen. Nooddrinkwaterpunten, capaciteitsberekeningen, distributieroutes en opslaglocaties ontbreken. Scenario's voor langdurige uitval zijn, op één uitzondering na, niet uitgewerkt. Voorzieningen voor kwetsbare groepen en objecten worden incidenteel benoemd. Oefeningen of testen van noodwaterplannen zijn nergens aangetroffen. De kloof tussen de ernst van het risico en de mate van voorbereiding is bij deze maatregel het grootst.



Appendix: methodologie

Onderzoeksdoel en uitgangspunten

Dit onderzoek richt zich op de vraag in hoeverre Nederlandse gemeenten en veiligheidsregio's de twaalf maatregelen hebben geïmplementeerd die door de VNG zijn geïdentificeerd als essentieel voor het versterken van bestuurlijke en operationele weerbaarheid tegen crisissituaties, waaronder geopolitieke dreigingen en klimaatgerelateerde risico's. Deze eerste inventarisatie omvat zowel de mate van implementatie van deze maatregelen als de ontwikkeling hiervan in de tijd. Omdat de uitvoering van de maatregelen een gedeelde verantwoordelijkheid is van gemeenten en veiligheidsregio's, is in het onderzoek expliciet aandacht besteed aan beide bestuurslagen en aan de samenwerking daartussen.

Dataverzameling

Veiligheidsregio's (2016–2025)

Voor alle 25 veiligheidsregio's zijn de volgende documenttypen verzameld voor de periode 2016 tot en met eind 2025:

- jaarverslagen
- begrotingen
- beleids- en programmaplannen

Deze documenten bieden inzicht in zowel beleidsvoornemens als daadwerkelijke uitvoering en vormen daarmee een basis om de ontwikkeling per maatregel over een langere periode vast te stellen.

Gemeenten (vanaf augustus 2025)

Van de 25 gemeenten die voorzitter zijn van een veiligheidsregio is gezocht naar relevante documenten in de gemeentelijke informatiesystemen. De zoekperiode startte op 1 augustus 2025, aansluitend bij het verschijnen van de VNG-handreiking over bestuurlijke weerbaarheid.

Omdat zoekopdrachten in gemeentelijke systemen vaak zeer grote aantallen resultaten opleveren, is deze beperkte periode gekozen om de relevantie en actualiteit van documenten te waarborgen.

Aanpak

Selectie van relevante tekstpassages

Met behulp van AI zijn per maatregel passages geïdentificeerd die inhoudelijk relevant zijn voor de implementatie ervan. Deze passages zijn vervolgens handmatig gecontroleerd op:

- **juistheid** (kloppen de passages met de inhoud van het oorspronkelijke document?);
- **relevantie** (hebben de passages daadwerkelijk betrekking op de betreffende maatregel?);
- **context** (is de passage voldoende informatief voor beoordeling?).

Hierdoor is geborgd dat uitsluitend valide en traceerbare informatie is meegenomen in het vervolg van de analyse.

Samenvatting per veiligheidsregio en gemeente

Alle relevante passages zijn per maatregel gebundeld en samengevat. In deze samenvattingen is aandacht besteed aan:

- **ontwikkelingen in de tijd** (2016–2025 voor veiligheidsregio's; na 1 augustus 2025 voor gemeenten);
- **inhoudelijke diepgang** (hoe concreet en operationeel zijn de maatregelen beschreven?);
- **voortgang** (van planvorming tot daadwerkelijke uitvoering).

Scoringssystematiek per maatregel

Voor iedere maatregel is per veiligheidsregio en per gemeente een beoordeling gemaakt volgens een driedelig classificatiemodel:

- **hoog** – er is duidelijk aantoonbaar bewijs dat de maatregel is geïmplementeerd; beschrijvingen zijn concreet en operationeel;
- **middel** – de maatregel is in ontwikkeling of in een gevorderde planningsfase; er is wel aandacht voor, maar nog geen volledige implementatie;
- **laag** – er is weinig tot geen informatie beschikbaar; de maatregel lijkt nog niet ontwikkeld of nauwelijks uitgewerkt.

De beoordeling is gebaseerd op de eerder geverifieerde passages en de inhoud van de samenvatting per maatregel per regio.

Constructie van de beoordelingsmatrix

Synthese op landelijk niveau

De 'scores' per veiligheidsregio en gemeente hebben we vervolgens samengevoegd om een beeld te schetsen van de landelijke voortgang. Hiertoe is de matrix gecombineerd met de kwalitatieve samenvattingen. Vervolgens is per maatregel beoordeeld:

- in hoeveel regio's de score hoog, middel of laag is;
- of er sprake is van landelijke consistentie of juist grote variatie;
- in hoeverre de maatregel op nationaal niveau kan worden beschouwd als **breed geïmplementeerd, gedeeltelijk geïmplementeerd of nauwelijks geïmplementeerd**.

Wanneer veel regio's een hoge score hebben en slechts enkele een lage score, is de maatregel als 'goed geïmplementeerd' op landelijk niveau geclassificeerd. Het omgekeerde leidt tot een beoordeling dat de landelijke implementatie achterblijft.

Borging van kwaliteit

Gedurende het gehele proces zijn aanvullende handmatige validatiestappen uitgevoerd, waaronder:

- verificatie dat passages daadwerkelijk uit de bronbestanden afkomstig zijn;
- controle dat passages correct gekoppeld zijn aan de juiste maatregel;
- beoordeling van de consistentie tussen passages, samenvatting en score.

Hierdoor is de betrouwbaarheid van de uitkomsten zo goed mogelijk gewaarborgd.



Contact

**Hala Naoum Néhme**

Director, PwC Nederland

T: +31 (0)6 18 56 59 59

E: hala.naoum.nehme@pwc.com

**Bram van Tiel**

Partner, PwC Nederland

T: +31 (0)6 22 43 29 62

E: bram.van.tiel@pwc.com

**Jan-Huug Lobregt**

Partner, PwC Nederland

T: +31 (0)6 20 24 72 50

E: jan-huug.lobregt@pwc.com