

Versterking van de weerbaarheid van de samenleving: een publieke taak

Mark Levels

Achtergrond: Onze samenleving moet in snel tempo weerbaar worden gemaakt tegen een scala aan ingrijpende bedreigingen. Klimaatverandering zorgt ervoor dat extremer weer vaker zal voorkomen en vaker ontwrichtende gevolgen zal hebben voor samenleving en economie. Een nieuwe pandemie of economische crisis lijkt niet te vermijden (Morens en Fauci, 2020; Greenspan, 2013; Reinhart en Reinhart, 2018). En, urgent, in het licht van de snelle en fundamenteel veranderende internationale veiligheidssituatie moet de samenleving weerbaar worden tegen oorlogsdreiging, zowel hybride als militair. Deze ontwikkelingen vereisen grootschalige en ingrijpende aanpassingen van overheid en samenleving (AIV, 2024; WRR, 2024).

Uitgangspunten: Een effectieve strategie ter vergroting van het maatschappelijke weerstandsvermogen tegen deze bedreigingen vergt een maatschappijbrede aanpak, waarbij verschillende maatschappelijke actoren een rol in de nationale weerbaarheid moeten spelen (Zijdeveld et al., 2025). In landen als Noorwegen, Denemarken en Finland vormt een breed veiligheidsbeleid (*comprehensive security*) een succesvol fundament voor een veilige, weerbare samenleving (Larssen en Rinhard, 2020). De door het kabinet Schoof geformuleerde weerbaarheidsopgave (Ter Weel, Brekelmans & Tuinman, 2024) legt de maatschappelijke opgave voor Nederland in zes heldere opdrachten uiteen (Rijksoverheid, 2024). We moeten de komende jaren de voorwaarden scheppen die ons in staat stellen om 1) vitale en andere belangrijke processen te beschermen, 2) onze samenleving paraat en veerkrachtig te maken, 3) democratie, rechtstaat en overheid overeind te houden, 4) de economie weerbaar te maken, 5) ons eigen en bondgenootschappelijk grondgebied te verdedigen, en 6) de civiele ondersteuning aan de krijgsmacht bij de uitoefening van de militaire taak te waarborgen. Deze weerbaarheidsopdracht is nu primair ingegeven door de behoefte de samenleving veerkrachtig te maken tegen oorlogsdreiging, en het is begrijpelijk en terecht dat er veel aandacht uitgaat naar opschalen van de krijgsmacht en het veiligheidsapparaat. Maar de uitvoer van een maatschappijbrede aanpak vergt investeringen in en inspanningen van andere publieke taken (De Weert en Levels, 2025), en wel om tenminste drie redenen.

Reden 1: Het is essentieel te werken aan een veerkrachtige, duurzaam effectieve overheid. Effectieve maatschappijbrede strategieën richten zich op de organisatie van overheden op verschillende niveaus, partijen in cruciale sectoren (defensie, veiligheid, logistiek, zorg, bouw, maakindustrie, energie) en beogen institutionele infrastructuren te creëren die duurzame continuering van vitale maatschappelijke en economische processen onder crisisomstandigheden moeten garanderen. Net als in landen waar een maatschappijbrede benadering van nationale weerbaarheid duurzaam is geïmplementeerd, is daarvoor ook in Nederland structurele afstemming of samenwerking tussen verschillende maatschappelijke partners noodzakelijk. Deze formele organisatie van institutionele spelers is evenwel een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor een weerbare samenleving. Burgers moeten er op kunnen vertrouwen dat de overheid en publieke sector blijven functioneren tijdens crises. Dat betekent dat de dienstverlening in de publieke sector moet blijven doorgaan. Dat vereist ingebouwde redundanties en reservestructuren om de uitvoer van vitale processen te garanderen.

De noodzaak hiertoe moge blijken uit het volgende. De Algemene Rekenkamer (2025) waarschuwt dat wanneer de krijgsmacht wordt ingezet onder oorlogsomstandigheden, hij niet meer kan voldoen aan zijn taak civiele autoriteiten bij rampen en crises te ondersteunen. Deze taken moeten dan worden overgenomen, te meer omdat deze taak door hybride dreiging van toenemend belang is voor onze economische en maatschappelijke veerkracht. De daartoe benodigd opschalingsmogelijkheid bij partijen moet vooraf worden gegarandeerd, maar zal in vreedetijd kunnen worden gezien als ondoelmatige reservering van overheidsfinanciën.

Een goed voorbeeld van een mogelijke oplossingsrichting is te vinden in de gezondheidszorg. Via tenminste twee paden wordt gegarandeerd dat de gezondheidszorg in het geval van grootschalige crisis of oorlog snel opschaalbaar is. Ten eerste bestaat de mogelijkheid om via bestaande civiel-militaire samenwerkingstructuren burgermedewerkers van zorginstellingen te militariseren. De civiele geneeskundige bijstand aan Defensie (en vice versa) wordt sinds jaar en dag geregeld in het Instituut Samenwerking Defensie en Relatieziekenhuizen. Civiele medewerkers van relatieziekenhuizen kunnen vrijwillig dienen als reservist en zo nodig in het kader van militaire taken worden opgeroepen. Er bestaat nu al een tekort aan dit soort reservisten; een kwestie die des te prangender is tegen het licht van bestaande tekorten aan zorgpersoneel (Van Santen, 2025). Een tweede bestaande structuur betreft het burgerinitiatief Nationale Zorgreserve, een als reactie op de covidpandemie ontstaan coördinerend netwerk waarin zo'n 4000 voormalig zorgmedewerkers in geval van crisis snel en doelmatig kunnen worden gekoppeld aan behoevende zorginstellingen. Een deel van deze mensen betreft gepensioneerden, of voormalige zorgmedewerkers die nu op een andere manier actief zijn.

Reden 2: Een weerbare samenleving heeft een veerkrachtige bevolking als fundament. Weerbaarheid van inwoners van Nederland is een noodzakelijke voorwaarde om vrijwel alle andere vormen van weerbaarheid te kunnen opschalen. Voortzettingsvermogen van de krijgsmacht vereist bijvoorbeeld duurzaam draagvlak bij en steun van een veerkrachtige bevolking. Om de gehele samenleving weerbaar te maken tegen maatschappij-ontwrichtende dreigingen, zijn daarom effectieve interventies op verschillende gebieden nodig, waaronder: a) het verbeteren van de mate waarin huishoudens praktisch in staat zijn crisissituaties te overleven, b) het versterken van de psychologische weerbaarheid van individuen, en c) het verkleinen van de mate waarin mensen ontvankelijk zijn voor polariserende desinformatie en ondermijnende propaganda (Niniistö, 2024). Voor het welslagen van dit soort interventies is het bovendien cruciaal om te investeren in versterking van de sociale cohesie (Van Oudenhoven, 2025), waarbij de rol van langetermijninvesteringen in gemeenschappen en instituties (met name het onderwijs, veiligheid, rechtstaat) van groot belang zijn (De Weert en Levels, 2025).

Reden 3: De weerbaarheidsopdracht heeft onbedoelde implicaties voor publieke taken en economie. Het vergroten van de weerbaarheid veronderstelt ook een arbeidsmarktallocatievraagstuk. Zo moet de krijgsmacht de komende vijf jaar worden omgevormd tot een organisatie die als nodig snel kan worden opgeschaald tot een effectieve oorlogsorganisatie, met voldoende slagkracht en voortzettingsvermogen. De daartoe beoogde oorlogsorganisatie moet in beginsel voor een belangrijk deel uit mobilisabel reservepersoneel bestaan (Schellens, 2025). Als de krijgsmacht moet opschalen naar een oorlogsorganisatie,

zal opgeroepen mobilisabel personeel (tijdelijk, maar wellicht langdurig) onttrokken worden aan hun huidige rollen op de Nederlandse arbeidsmarkt. Indien reservisten nu voornamelijk werkzaam zijn in beroepen die van vitaal belang zijn voor continuering van het maatschappelijke functioneren of de economische productiviteit, dan zal opschaling mogelijk onbedoelde negatieve gevolgen hebben voor de weerbaarheid van economie én samenleving, of de uitvoer van publieke taken. We zien de contouren van dat spanningsveld nu al op kleinere schaal terug in het huidige reservistenbestand, waarvan slechts 59% oproepbaar is voor verdediging van het grondgebied, omdat de rest in een vitaal beroep werkt (Hahné, 2025).

Reden 4: weerbaarheidsdoelstellingen leggen een additionele druk bij publieke taken. Een goed voorbeeld is het onderwijs. Zo spelen private en publieke onderwijsinstellingen inmiddels een rol bij de opleiding, om-, bij-, of herscholing tot reservist en/of maatschappelijke dubbelrol in het kader van de weerbaarheid. Publieke onderwijsinstellingen dragen daar nu al een bescheiden verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld via VeVa-opleidingen in het Mbo, het Defensity college, en verschillende Nationale Weerbaarheidsminoren. Als plotse grootschalige opschaling door betrokkenheid van Nederland bij een conflict noodzakelijk is, kunnen onderwijsinstellingen geroepen worden deze taken te vergroten. Daarnaast hebben veel bewezen effectieve langetermijnstrategieën tot het versterken van de weerbaarheid van de bevolking een onderwijscomponent. Mediawijsheid, kritisch redeneren, burgerschap, psychologische weerbaarheid, sociale cohesie, en paraatheid zijn allemaal het meest effectief via het onderwijs aan te leren. Kortom: opschaling en weerbaarheid kunnen zorgen voor additionele druk op het onderwijs. Eventuele extra taken moeten bovendien in oorlogsomstandigheden mogelijk worden verricht met minder personeel: omdat onderwijzend personeel door Navo en in Nederland in oorlogstijd niet wordt gezien als vitaal beroep, zijn leraren in een oorlogsscenario oproepbaar voor militaire dienst (Hahné, 2025). Dit roept tal van vragen op. Hoe kan de additionele belasting die dit voor het onderwijs oplevert worden opgevangen? Hoe verhoudt zich dit tot lopende ontwikkelingen op het gebied van curriculumbeoordeling? En lerarentekorten?

Conclusies: Volgens de overheid is een “solide, weerbare samenleving” in staat schokken te weerstaan — ongeacht wat er op ons afkomt. Het is een samenleving waarin overheid, publieke en private partners, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen en burgers zo goed mogelijk voorbereid zijn op maatschappelijke ontwrichting en de capaciteit hebben om die te weerstaan, te absorberen en ervan te herstellen. Het vergroten van de weerbaarheid van Nederland is een publieke taak. De weerbaarheidsopdracht lijkt te kunnen rekenen op redelijk maatschappelijk draagvlak. Ook de noodzaak de krijgsmacht na decennia van bezuinigingen te versterken en de samenleving weerbaar te maken wordt inmiddels ruim onderkend en het beleid kent breed maatschappelijk en politiek draagvlak. Dat is terecht. Om de opschalings- en weerbaarheidsstrategieën doelmatig te optimaliseren is coördinatie en dialoog tussen partners in het publieke en private domein noodzakelijk. De uitdagingen die voortvloeien uit de weerbaarheidsopgave bevinden zich vaak binnen de aandachts- en verantwoordelijkheidsgebieden van meerdere publieke sectoren tegelijkertijd, en raken bovendien de verantwoordelijkheden van verschillende overheidsniveaus. De oplossingen voor die uitdagingen kunnen daarom alleen effectief worden vormgegeven door een dialoog en samenwerking tussen verschillende publieke sectoren en verschillende overheden. Een dergelijke dialoog vormt de basis van succesvolle maatschappelijke aanpakken in het buitenland (zie b.v. Valtonen en Branders, 2020).

Literatuur

- AIV (2024). Hybride dreigingen en maatschappelijke weerbaarheid, 2024 .Algemene Rekenkamer. (2025). De derde hoofdtak van de krijgsmacht. Den Haag: Algemene Rekenkamer. Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken.
- De Weert, J. en M. Levels. (2025). Promising strategies for building societal resilience against hybrid warfare. Pp.237-258 in: Zijderveld et al. (eds), *The Art of Scaling: Organising Swift Adaptation to Cope with Crises and War*. Leiden: Leiden University Press.
- Hahné, L. (2025). Beschikbaarheid van reservisten in een Artikel 5-scenario. *Militaire Spectator* 194(5):pp.272-279.
- Greenspan, A. (2013). Never saw it coming: Why the financial crisis took economists by surprise. *Foreign Affairs*, 92(6): pp. 88-96.
- Levels, M. en J. De Weert. (2025). Met enkel wat water en een knijpkat komen we er niet. *NRC Handelsblad* 19 maart 2025.
- Morens, D.M., and A.S. Fauci. (2020). Emerging pandemic diseases: how we got to COVID-19. *Cell* 182(5): pp. 1077-1092.
- Niniistö, S. (2024). Safer together: A path towards a fully prepared Union. Brussels: Europese Commissie.
- Reinhart, C., & Reinhart, V. (2018). The Crisis Next Time. *Foreign Affairs*, 97: pp.84-98.
- Rijksoverheid. (2024). Weerbaarheidsopgave Versterken van weerbaarheid in het licht van militaire en hybride dreigingen. Den Haag: Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en het ministerie van Defensie.
- Schellens, K. (2025). Een Schaalbare Krijgsmacht. Voordracht op de onderzoeksdag van de Faculteit Militaire Wetenschappen NLDA, d.d. dinsdag 3 juni 2025, Utrecht.
- Keukenkamp, S. (2025) 100.000 militairen in 2030: de werving verloopt stroef. *Dagblad Trouw*, 23 mei 2025
- Ter Weel, D.M., R.P. Brekelmans & G.P. Tuinman. (2024). Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 6 december 2024 aangaande Weerbaarheid tegen militaire en hybride dreigingen. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Valtonen, V. & M. Branders. (2020). Tracing the Finnish comprehensive security model, pp. 100-101 in *Nordic Societal Security: Convergence and Divergence*, ed. Sebastian Larsson and Mark Rhinard. London: Routledge.
- Van Santen, M. (2025). Zorgen voor veiligheid. *Arts en Auto*, 15 juli 2025.
- WRR (2024). WRR-rapport nr. 109 Nederland in een fragmenterende wereldorde. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Zijderveld, H., F. Baudet, A. van Vark, R. Moelker, E. Dado, & R. Vuijk (Eds.) (2025). *The Art of Scaling: Organising Swift Adaptation to Cope with Crises and War*. Leiden: Leiden University Press.