



# WEERBAARHEID BELEIDSMATIG **MODIEUS** MAAR OOK EEN OUDE (OVERIGENS GOEDE) WIJN IN EEN NIEUWE ZAK

Er wordt tegenwoordig weer veel gesproken in politiek, bestuur en de beleidsarena over weerbaarheid. In dit nummer aandacht besteden aan de **weerbare samenleving** is daarom relevant.

**Tekst** | Ira Helsloot & Astrid Scholtens

**Foto** | Arjan Westerduin, ANP, Herman Pieterse

Naar onze mening wordt er iets te veel idealistisch vooruit gedacht terwijl enig historisch besef nuttig kan zijn om al gemaakte fouten niet nogmaals te maken. Weerbaarheid, onder zijn vele synoniemen, is immers als concept niet gisteren bedacht. Ook is het goed om precies te zijn over van wie we nu welke weerbaarheid verwachten.

Deze bijdrage gaat dus over een beetje geschiedenis en geeft een beetje context voor de weerbaarheidsdiscussie.

#### **Een beetje geschiedenis**

Als we de wereldhistorie van risicobeleid door de ogen haren kijkend samenvatten zien we de volgende ontwikkelingen.

Tot grofweg de Tweede Wereldoorlog leefden we in een eigen-schuld samenleving: ieder ongeval was alleen je eigen verantwoordelijkheid. Veiligheidsbeleid was daarom niet noodzakelijk maar zelfredzaamheid, een van de synoniemen voor weerbaarheid, was dat wel als je wilde overleven.

1968: De Bescherming Bevolking (BB) hield een realistische oefening. Bij de oefening werd uitgegaan van een bombardement op Amsterdam-Noord.



Na de Tweede Wereldoorlog kwamen we in de risicosamenleving terecht waarbij analyse van risico's door de overheid noodzakelijk werd geacht om besluiten in het algemeen belang te kunnen nemen. Tijdens de Koude Oorlog werden tientallen besluiten genomen om het risico van de aanstormende Russen te beheersen zoals de bevordering van de weerbaarheid van de samenleving door verplichte activatie van die samenleving: de organisatie Bescherming Bevolking (BB) met zijn (later) verplichte vrijwilligers, de Wet Bescherming Waterstaatswerken in Oorlogstijd die dijkkringen bombestendig moest maken en het Besluit Bedrijfszelfbescherming dat bedrijven verplichtte om zich voor te bereiden en samen met de overheid bij rampen in actie komen.

<sup>1</sup> Willem Trommel (2009), Gulzig bestuur, oratie.

## 'De burger wordt **'verantwoordelijk'** gemaakt voor de afbouw van bestaande weerbaarheidseisen'

Het vredesdividend na de val van de muur in 1989 leidde tot een afbraak van al deze wettelijke verplichtingen. Een tweede reden was, in de woorden van Willem Trommel, de 'gulzige overheid' die steeds meer taken naar zich toetrok in plaats van op de samenleving te vertrouwen.<sup>1</sup>

Een vreselijke ontdekking vond rondom de eeuwwisseling plaats: nationale crises bestonden nog steeds! De millenniumbug, het opkomende catastrofale terrorisme en SARS waren voorbeelden die de ogen openden.

Dit oude nieuwe inzicht leverde twee oplossingsrichtingen op. De eerste lijn was er een van meer plannen en coördinatie door de overheid zelf. De

tweede lijn was er een van hernieuwde aandacht voor zelfredzaamheid. Voorbeelden van beleidsmatige acties die bij lijn 1 horen, waren de oprichting en uitbreiding van nationale coördinatie-arrangementen zoals GRIP5 en GRIP Rijk (nu alweer vergeten). Lijn 2 leverde in 2008 de zogenaamde zelfredzaamheidsbrief op van de minister van BZK Guusje ter Horst die durfde te stellen dat de samenleving bij rampen en crises niet alleen op de overheid kon vertrouwen.

Beide lijnen zijn tot op heden beleidsmatig (dus vooral op papier) zichtbaar. De eerlijkheid gebied te zeggen dat elke ramp, groot of klein, nog steeds laat zien dat de samenleving best aardig de eigen boontjes kan doppen



*1968: Militairen speelden de rol van "gewonden". Kleine labels om hun hals gaven aan of zij "zwaargewond" of "lichtgewond" waren.*

en de overheid worstelt om de eigen acties en die van de samenleving te coördineren. Ja, ook bij corona was de befaamde R al beneden de 1 voordat de overheid in actie kwam (en schoot overigens weer omhoog toen de samenleving het niet meer zo serieus nam).

#### **Een beetje context**

Het is nog niet zo helder wat precies met weerbaarheid wordt bedoeld. Is weerbaarheid simpelweg dat burgers bij rampen voor maximaal drie dagen water en voedsel in huis hebben of wordt een bredere potentie van de samenleving verwacht om door te kunnen draaien bij grote en langdurige crises? Het huidige beleid is vooral gericht op

het eerste, dus zelfredzaamheid en burgerhulp bij 'klassieke' rampen en zware ongevallen.

Maar we zien nu ook dat rijkspartijen die bredere vorm van weerbaarheid willen bevorderen. Hier refereren we alleen even aan de oproep van de Nederlandse Bank om contant geld in huis te hebben. Deze oproep valt natuurlijk wel op omdat de Nederlandse Bank eerder vooral opriep om niet meer met contant geld maar juist digitaal te betalen en daartoe ook bedrijven pushte.

Deze oproep past daarmee in een beeld dat we op meer terreinen zien: we maken de burger 'verantwoordelijk' voor de afbouw van bestaande en

soms wettelijke opgelegde weerbaarheidseisen aan overheden (zoals waterschappen) en aan bedrijven. De hernieuwde aandacht voor weerbaarheid van kritieke infrastructuur is bijvoorbeeld nu nog vooral beleidsmatig. Zo is de meest vergaande wettelijke taak voor vitale bedrijven in de ICT-sector volgens de nieuwe EU-richtlijn daarvoor het maken van een risicoanalyse. Burgers roepen we daarentegen op om in redundantie in de vorm van draagbare radio's te investeren.

Waar het nog steeds lastig blijkt om werkelijke eisen aan weerbaarheid te stellen op rijksniveau, is het veel makkelijker om de bal bij gemeenten en/of veiligheidsregio's te leggen. De beleidsmatige overtuiging aan de zijde van de rijksoverheid is dat meer overleg met vitale partners op regionale niveau kan helpen bij het bevorderen van weerbaarheid.

Tot slot van deze contextuele paragraaf een anekdotische terugblik: in 2004 leidde de opvolging van de motie Wein

**'Is weerbaarheidsbevordering niet logischerwijs een centrale taak?'**

## "Weerbaarheid: oude wijn in een nieuwe zak?"

die opriep tot een betere voorbereiding op nationale crises tot een heel circus van inventarisatie van nationale risico's en mogelijke praktische maatregelen. Niet een ervan lijkt daadwerkelijk genomen te zijn.

### Bestuurlijke vragen

Het bovenstaande laat hopelijk zien dat er nog wel wat bestuurlijke vragen openstaan voor de burgemeesters in Nederland:

Wat wil de gemeente met weerbaarheid? Als gemeente heb je geen preparatieve bevoegdheid. De vraag is daarom of het wenselijk is om de aap op je schouder te nemen door met commerciële partijen te gaan overleggen zodat die aanzienlijke investeringen gaan plegen zonder dat je hen een *level playing field* kunt aanbieden? We schrijven nog even bewust gemeente, want is het wel automatisch de taak van de veiligheidsregio zoals veel bestuurders denken?

Wil je als gemeente of veiligheidsregio wel je inwoners helpen weerbaarder te worden? Dat is natuurlijk een nobele doelstelling met een effect in de praktijk van een nationale stroomstoring maar hoe communiceer je wel/niet over het feit dat de grotere dreiging

deels een gevolg is van rijksoverheidsbeleid. Denk aan het minder eisen stellen aan de weerbaarheid van elektriciteitsproducenten tijdens de privatiseringsgolf en het gebruik van de 'vluchtstroken' op het elektriciteitsnetwerk zodat we sneller kunnen verduurzamen door elektrificatie)?

Als bestuurskundigen pleiten we altijd voor 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. De consequentie van decentralisatie is dan de acceptatie van regionale en gemeentelijke divergentie ('maatwerk'). Voorbereiding op nationale crises waaronder ook oorlogen lijkt echter toch wel natuurlijk een centrale taak, is de weerbaarheidsbevordering als onderdeel daarvan dat dan ook niet? ■



'De overheid worstelt, de burger redt zich wel'

**Ira Helsloot & Astrid Scholtens**  
Crisislab