

Vergaderjaar 2024–2025

30 821

Nationale veiligheid

B

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID, DE
MINISTER VAN DEFENSIE EN DE STAATSSECRETARIS VAN
DEFENSIE**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 december 2024

Hierbij stuur ik u een afschrift van de kabinetsbrede brief aan de Tweede Kamer over de Weerbaarheid tegen militaire en hybride dreigingen.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel

De Minister van Defensie,
R.P. Brekelmans

De Staatssecretaris van Defensie,
G.P. Tuinman

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID, DE MINISTER VAN DEFENSIE EN DE STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 december 2024

De internationale veiligheidssituatie is de afgelopen jaren sterk verslechterd en dit raakt Nederland. Statelijke en niet-statelijke actoren bedreigen in toenemende mate de nationale veiligheidsbelangen van het Koninkrijk.¹ We zien nu al dat Nederland doelwit is van hybride aanvallen, zoals cyberoperaties, spionage en sabotage. Geopolitieke ontwikkelingen en in het bijzonder de Russische agressieoorlog in Oekraïne hebben hierop een versterkend effect. Voor het eerst in lange tijd is het reëel dat Nederland via de collectieve verdedigingsclausule in het NAVO-verdrag («artikel 5») direct betrokken raakt bij een grootschalig gewapend conflict. Dit blijkt onder andere uit het bijgevoegde dreigingsbeeld van de MIVD en AIVD.² Het is daarom van belang om verspreiding van deze oorlog te voorkomen. Ook de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) stellen in hun recente adviezen dat de tijd waarin Nederland zich niet of nauwelijks zorgen hoefde te maken over de weerbaarheid van de maatschappij, voorbij is.³ Deze ontwikkelingen maken het noodzakelijk om de weerbaarheid van onze maatschappij te verhogen.

Deze Kamerbrief heeft als doel om in samenhang uiteen te zetten wat een weerbare maatschappij inhoudt en welke opgave er ligt om deze te bereiken. De noodzaak is reeds vastgesteld in het regeerprogramma en wordt op Europees niveau onderstreept door het rapport van speciaal adviseur Sauli Niinistö, waarin wordt opgeroepen tot het versterken van de civiele en militaire paraatheid en weerbaarheid van de Europese Unie en haar lidstaten.

Een weerbare samenleving helpt in de eerste plaats om een conflict te voorkomen. Het maakt ons minder kwetsbaar, schrikt statelijke actoren af en ontmoedigt hen om Nederland te raken. Dat wordt ook door de NAVO onderschreven: weerbaarheid heeft een basis in Artikel 3 van het Verdrag van Washington (NAVO-Verdrag), waarmee weerbaarheid zowel een bondgenootschappelijke opgave als een nationale verantwoordelijkheid is. Daarnaast kunnen we met het verhogen van onze weerbaarheid bovendien beter weerstand bieden en veerkracht tonen mocht het onverhoopt toch tot een conflict komen. Een weerbare maatschappij draagt daardoor bij aan de bescherming van onze veiligheid, vrijheid, welvaart en waarden. Dit geldt niet alleen bij hybride aanvallen of een militair conflict, maar ook bij andere crises of rampen, zoals grootschalige overstromingen, een pandemie of langdurige uitval van vitale processen.

Verder weegt mee dat de overheid bij een oorlogsdreiging of een daadwerkelijk conflict, niet in staat zal zijn om alles op te lossen. Daarom moet de samenleving als geheel meer doordrongen raken van het belang van zelf- en samenredzaamheid, zodat individuen en gemeenschappen

¹ De zes nationale veiligheidsbelangen zijn: territoriale veiligheid, fysieke veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid, sociale en politieke stabiliteit, en internationale rechtsorde en stabiliteit.

² MIVD en AIVD, Dreigingsbeeld militaire en hybride dreigingen, 2024.

³ Adviesraad Internationale Vraagstukken, Hybride dreigingen en maatschappelijke weerbaarheid, 2024

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, WRR-rapport nr. 109 Nederland in een fragmenterende wereldorde, 2024.

beter voorbereid zijn op mogelijke crises. Hier ligt ook een belangrijke rol voor gemeenten en veiligheidsregio's om de kracht van burgers en organisaties te verbinden aan de weerbaarheidsopgave.

De Russische agressieoorlog in Oekraïne toont het belang van een weerbare maatschappij. Hoewel het kabinet niet uitgaat van een conflict op Nederlands grondgebied, zijn er lessen te trekken uit de Oekraïense situatie. Oekraïense burgers kennen een hoge mate van zelfredzaamheid en sociale cohesie, bedrijven leveren een bijdrage aan de landsverdediging, in delen van het land zijn energienetwerken voldoende redundant, en de Oekraïense overheid is in staat geweest om salarissen, pensioenen en uitkeringen onder alle omstandigheden door te blijven betalen. Dit heeft er voor gezorgd dat Oekraïne in staat is zichzelf te verdedigen en dat tegelijkertijd een groot deel van de Oekraïense samenleving zo goed mogelijk doordraait.

In Nederland ligt er al een solide basis om weerbaarheid te versterken: onder meer de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden, maar ook de NAVO Weerbaarheidsdoelen (*Resilience Objectives*) en EU-initiatieven, waaronder de verwachte EU Preparedness Union-strategie, vormen het raamwerk.⁴ Ervaringen van andere landen, waaronder Oekraïne, Finland en Zweden zijn bij de kabinetsaanpak betrokken.

Hoewel dit een stap in de goede richting is, is het niet genoeg. In het huidige tijdsgewricht, met een verslechterende veiligheidssituatie, ontkomen we er niet aan om een flinke stap extra te zetten. Bovendien is Nederland als open samenleving gericht op internationale samenwerking en handel, en vanwege onze rol als logistieke spil binnen de NAVO, kwetsbaar voor dreigingen van buitenaf.

De regie voor versterking van de nationale veiligheid ligt bij de overheid. Maar voor een veilige en weerbare maatschappij is de inzet van iedereen nodig. Dit geldt voor de overheid (inclusief veiligheidsregio's en gemeenten), bedrijven, kennisinstellingen, maatschappelijke organisatie en burgers. Deze brief vormt daarom het startpunt van een nauwe samenwerking en dialoog met de samenleving om zo de maatschappijbrede aanpak vorm te geven.

Leeswijzer

Het kabinet zet daarom, in lijn met de moties van en toezeggingen aan uw Kamer,⁵ in deze brief voor de eerste keer in samenhang uiteen wat een weerbare maatschappij inhoudt en welke opgave er ligt om deze te bereiken. Dit op basis van bestaand beleid, geleerde lessen uit het Oekraïne-conflict, een internationale vergelijking, de NAVO Weerbaar-

⁴ De *NAVO Resilience Objectives* zien toe op een basisniveau van weerbaarheid op zeven verschillende gebieden (continuïteit van overheid, energievoorziening, grootschalige opvang van personen, voedsel- en drinkwatervoorziening, opvang van gewonden, (tele)communicatie en transport), met als doel om bij te dragen aan de continuïteit van overheid, de samenleving en de ondersteuning van bondgenootschappelijke verdediging.

⁵ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2825, Motie Dassen / Kamerstuk 36 410 X, nr. 45, Motie Erkens en Dassen / Kamerstuk 36 410 X, nr. 48, Motie Nordkamp / Toezegging van de Staatssecretaris van Defensie om rond de zomer van 2024 een brief aan de Kamer te zenden over het in beeld brengen van wat er nodig is om de maatschappij voor te bereiden op een militaire dreiging en welke beleidskeuzes er zijn. / Toezegging van de Minister van Justitie en Veiligheid om in de Kamerbrief Weerbaarheid tegen militaire dreigingen dieper in te gaan op het in kaart brengen van de gevolgen van een potentieel conflict om zicht te krijgen op waar een versterkte inzet nodig is om de weerbaarheid van ons land, van onze maatschappij, van onze samenleving te verhogen en waar we nu al intensief op inzetten om de weerbaarheid te verhogen zoals het beschermen van de vitale infrastructuur.

heidsdoelen en een nationale weerbaarheidsanalyse met betrokkenheid van alle relevante departementen. Deze brief bestaat uit de volgende paragrafen:

- 1) Ambitie: een weerbare maatschappij en parate krijgsmacht
- 2) Maatschappijbrede aanpak
- 3) Waar bouwen we op verder?
- 4) De aanvullende opgave: maatschappijbrede aanpak op basis van 6 pijlers
- 5) Internationale ervaringen
- 6) Communicatie over dreiging en handelingsperspectief
- 7) Conclusie

Hiermee zorgen we voor een gedeeld beeld die de basis vormt voor de verdere aanpak. De maatschappijbrede aanpak in deze brief borgt de betrokkenheid van maatschappelijke partners in het adresseren van de gezamenlijke opgave. Ook wordt in deze Kamerbrief de intensivering van de communicatieaanpak ten aanzien van de dreiging en handelingsperspectieven nader toegelicht. De opgave rond communicatie is in deze brief bewust al verder uitgewerkt, juist vanwege het belang van communicatie voor het begrip van het vraagstuk en het draagvlak van de samenwerking voor de benodigde aanpak.

Deze brief en bijlage beschrijft de weerbaarheidsopgave waar het kabinet voor staat. Vanwege de omvang van de totale opgave is een stapsgewijze aanpak noodzakelijk. Keuzes en prioriteitstelling zijn onontkoombaar. In 2025 volgt een aanvullende Kamerbrief met daarin de eerste concrete beleidsinzet van het kabinet om de weerbaarheid te vergroten. Om tot keuzes en prioriteitstelling te komen, worden de komende periode varianten voor beleidsintensivering uitgewerkt, inclusief opties, draaiknoppen en financiële gevolgen. Hierbij zal scherp gekeken worden naar wat de NAVO van ons vraagt. Besluitvorming hierover volgt op de reguliere financiële (hoofd)besluitvormingsmomenten. De volgende Kamerbrief wordt daarom na de publicatie van de Voorjaarsnota 2025 aan de Kamer verstuurd. Voor de financiële consequenties van het versterken van de maatschappelijke weerbaarheid is de Miljoenennota leidend.

Deze brief ontvangt u gelijktijdig met de kabinetsreactie op het AIV-advies «Hybride dreigingen en maatschappelijke weerbaarheid» en de Voortgangsbrief van de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden 2023–2029. De kabinetsreactie op het rapport «Nederland in een fragmenterende wereldorde» van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) volgt op korte termijn.

Deze Kamerbrief gaat in op Europees Nederland, het gedeelte van het Koninkrijk dat onder het NAVO bondgenootschap valt. Een dreiging of inzet hier kan echter ook gevolgen hebben in het Caribisch deel van het Koninkrijk. Daarbovenop geldt dat voor Bonaire, Saba en Sint Eustatius weerbaarheidsversterkende trajecten ook op hen van toepassing zijn, tenzij er redenen zijn om dat niet te doen. In dat geval is maatwerk nodig, om hiermee alsnog het gewenste resultaat in Caribisch Nederland te bereiken⁶.

⁶ Gelet op de doorwerking en de verantwoordelijkheid voor Bonaire, Saba en Sint Eustatius zal de opvolging hiervan separaat worden opgepakt in samenspraak met de verantwoordelijke autoriteiten en de maatschappij aldaar. Vanuit de Veiligheidsstrategie van het Koninkrijk zullen ook de autonome landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten betrokken worden. Hiermee kan ook recht worden gedaan aan het unieke karakter en lokale context die een eigenstandige aanpak vraagt.

1) Ambitie: een weerbare maatschappij en parate krijgsmacht

Een solide, **weerbare maatschappij** kan schokken aan – ongeacht wat er op ons afkomt. Het is een maatschappij waarin overheid, publieke en private partners, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen en inwoners zoveel mogelijk voorbereid zijn op maatschappelijke ontwrichting en het vermogen hebben deze te weerstaan, op te vangen en ervan te herstellen.⁷ Niet alleen bij hybride aanvallen of een militair conflict, maar ook bij andere crises, zoals grootschalige overstromingen, een pandemie of langdurige uitval van vitale processen. We moeten kunnen omgaan met een combinatie van langdurige uitval, schaarste en verstoring. Door ons weerbaar te maken, kunnen we dat aan. Met bedrijven die voorbereid zijn, met een samenleving die makkelijker in crisissituaties een nieuw evenwicht vindt en met mensen die (samen) veerkracht tonen mocht de dreiging zich daadwerkelijk manifesteren.

Veiligheid is één van de kerntaken van de overheid. Het kabinet zet zich hierbij in voor de bescherming van alle groepen in de maatschappij. Honderd procent veiligheid bestaat echter niet. De overheid kan in een dreigings- en conflictscenario sterk onder druk komen te staan door een stapeling van crises of de omvang ervan, zeker in de eerste fase. Het is daarom van belang dat mensen, bedrijven en maatschappelijke instellingen – met oog voor ieders kunnen, draagkracht en de diversiteit in de maatschappij – kennis hebben over de dreiging, een eigen verantwoordelijkheid nemen in de voorbereiding op schokken en met deze schokken kunnen omgaan. De overheid moet erop kunnen vertrouwen dat de samenleving tijdelijk of gedeeltelijk zelfredzaam is. Daarnaast helpt gedegen voorbereiding om de impact te verkleinen, mocht het onverhoopt toch mis gaan.

In geval van een aanval of conflict moet de Nederlandse overheid reageren. Met bijvoorbeeld diplomatieke, economische, juridische en militaire middelen. De krijgsmacht moet, ingevolge artikel 97 van de Grondwet, in staat zijn om het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied te verdedigen, de internationale rechtsorde te beschermen en civiele autoriteiten te ondersteunen bij rampen en crises. En andersom: Defensie heeft de gehele samenleving nodig voor het uitoefenen van de militaire taken. Daarvoor moet de maatschappij op de krijgsmacht kunnen vertrouwen – en andersom. Hiertoe werkt Defensie interdepartementaal, interbestuurlijk en met maatschappelijke partners aan de **militaire paraatheid** van Nederland.

2) Maatschappijbrede aanpak

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Ministerie van Defensie zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de coördinatie van de overheidsbrede inzet en maatschappijbrede aanpak om de weerbaarheid in het kader van militaire en hybride dreiging te versterken. Hierbinnen richt het Ministerie van JenV (de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid) zich met name op de weerbaarheid van de overheid, economie en samenleving (civiele weerbaarheid). Defensie concentreert zich op de paraatheid van de krijgsmacht en wat hiervoor nodig is van de maatschappij. Alle departementen werken in deze aanpak samen, met één gezamenlijk doel, maar ieder vanuit hun eigen beleidsverantwoordelijkheid. Bijvoorbeeld op het terrein van de gezondheidszorg, transport en logistiek, crisisbeheersing, voedsel, energie, (tele)communicatie, migratie, de economie, arbeidsmarkt of de democratische rechtsorde. Belangrijk

⁷ Kamerstuk 30 821, nr. 205, Eindrapport «Weerbaarheid becijferd» van RAND Europe, Ministerie van Justitie en Veiligheid

uitgangspunt is dan ook dat aanvullend beleid in het kader van de weerbaarheid tegen militaire en hybride dreigingen zo goed mogelijk aansluit op bestaande beleidsinitiatieven.

Voorliggende brief is een eerste stap in het vormgeven van een *maatschappijbrede* aanpak tegen militaire en hybride dreigingen. Het kabinet zet in samenhang uiteen wat een weerbare maatschappij voor haar inhoudt en wat er – in het licht van een hybride en militaire dreiging – nodig is om deze te bereiken. Niet als blauwdruk van de overheid, maar vooral als startpunt van het gesprek en uitgestoken hand aan de maatschappij. Verdieping en uitwerking van deze aanpak en de weerbaarheidsopgave is nodig, samen met inwoners, gemeenten, veiligheidsregio's, maatschappelijke organisaties, publieke- en private partijen, kennisinstellingen, uitvoeringsorganisaties en belangenverenigingen. Hierbij staat de vraag centraal; hoe kan een ieder bijdragen aan het realiseren van de weerbaarheidsopgave waar we als Nederland voor staan? Risicocommunicatie vanuit de overheid over dreigingen, wat de overheid hieraan doet, en over de mogelijke impact op onze manier van leven, dragen hieraan bij.

De strategische koers van de weerbaarheidsopgave wordt integraal in de Nationale Veiligheidsraad besproken. Besluitvorming over de gecoördineerde beleidsinzet geschiedt via de reguliere onderraden en de ministerraad. Belangrijke andere instrumenten om het gesprek met de maatschappij te faciliteren zijn het opzetten van een weerbaarheidsnetwerk en het organiseren van een Veiligheidstop⁸ om kennis, ervaringen en informatie uit te wisselen. Mede naar aanleiding van zowel de motie van de leden Brekelmans en Veldkamp inzake inrichting van een geopolitieke raad als de motie van het lid Timmermans inzake de Nationale Veiligheidsraad zal door het kabinet tevens een publiek-private geopolitieke en weerbaarheidsberaad worden ingericht. Dit beraad heeft als doel leden van het kabinet, bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke partners in wisselende samenstelling regulier samen te brengen in een informele en vertrouwelijke setting om relevante ontwikkelingen te bespreken met het oog op versterking van onze weerbaarheid. Deze overleggen hebben een niet-besluitvormend karakter.

Het is van belang om met alle bij het weerbaar maken van de maatschappij betrokken partijen het juiste gesprek te kunnen voeren. Om dit goed te kunnen doen, delen we in aanvulling op deze Kamerbrief twee stukken:

- a. *Een dreigingsbeeld*; opgesteld door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten waarin de dreiging nader wordt geschetst en dat de noodzaak voor aanvullende inzet onderschrijft. Dit beeld draagt bij aan bewustwording en helpt maatschappelijke partners om te anticiperen op de dreiging.
- b. *Een uitwerking van de weerbaarheidsopgave*; waarin is aangegeven wat er op diverse beleidsterreinen nodig is om de weerbaarheid te versterken. Deze opgave biedt handvatten om het gesprek aan te gaan over het verder invullen van de maatschappijbrede aanpak.

3) Waar bouwen we op verder?

De afgelopen jaren is er – gericht op een breed palet aan dreigingen die de nationale veiligheid kunnen schaden – intensief gewerkt aan de weerbaarheid van Nederland. De Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk

⁸ Ministerie van Algemene Zaken, Regeerprogramma Kabinet-Schoof, 13 september 2024

der Nederlanden⁹ vormt hiervoor het kader. Zo wordt er Rijksbreed en in internationaal verband gewerkt aan het tegengaan van statelijke en hybride dreigingen, het tegengaan van ongewenste buitenlandse inmenging, aan (internationale) cyberveiligheid, het versterken van de fysieke en digitale weerbaarheid van de vitale infrastructuur, de Rijksbrede strategie voor de effectieve aanpak van desinformatie, het bevorderen van economische veiligheid en kennisveiligheid, het beschermen van de economie en samenleving, ruimteveiligheid, het versterken van de crisisbeheersingsketen en met de Digitaliseringsstrategie¹⁰ aan de digitale weerbaarheid van de overheid.

Ook zijn de investeringen in Defensie de afgelopen jaren fors toegenomen om de krijgsmacht beter voor te bereiden op een mogelijk gewapend conflict. Verschillende lopende trajecten van Defensie dragen bij aan de versterking van de krijgsmacht. Zo lopen er diverse initiatieven ten behoeve van personeelsuitbreiding, waaronder het dienjaar en het ecosysteem HR, en wordt er intensief gewerkt aan de capaciteitsopbouw, het uitbreiden van voorraden en intensivering van de samenwerking met de industrie. In aanvulling daarop zet het kabinet zich op internationaal vlak in voor de bevordering van het internationaal veiligheids- en defensiebeleid.

Met voorliggende aanpak intensificeert het kabinet de actielijnen uit de Veiligheidsstrategie op onderwerpen als het versterken van de krijgsmacht, hybride conflictvoering, economische en digitale weerbaarheid, kennisveiligheid, sociale stabiliteit, vitale infrastructuur, crisisbeheersing en het vergroten van de (pandemische) paraatheid van de samenleving.

Door de grensoverschrijdende verbondenheid van Nederland vormen dreigingen in andere landen ook een dreiging voor de nationale veiligheid. Daarnaast levert Nederland, als onderdeel van de interne markt en doorvoerland, een belangrijke bijdrage aan de weerbaarheid van andere landen en de EU. Het is nodig om niet alleen op nationaal maar ook op Europees en internationaal niveau te zoeken naar nieuwe oplossingen voor grensoverschrijdende problemen. Het kabinet spant zich daarom ook in internationaal verband in om het weerbaarheidsbeleid binnen de EU en NAVO te versterken.

Het kabinet ondersteunt de versterking van de weerbaarheid in EU verband en heeft met interesse kennisgenomen van het rapport van speciaal adviseur Sauli Niinistö.¹¹ Het rapport dient als basis voor de aankomende Preparedness Union Strategy van de Europese Commissie, die ook zal werken aan Europese paraatheid en weerbaarheid. Een betere samenwerking tussen de NAVO en EU blijft een speerpunt van het kabinet. Artikel 5 van het Verdrag van Washington is het uitgangspunt van het NAVO- bondgenootschap en vereist gedegen militaire voorbereiding. Met een basis in Artikel 3 van het Verdrag is weerbaarheid, een bondgenootschappelijke opgave en een nationale verantwoordelijkheid, zo hebben regeringsleiders in 2022 op de NAVO-top in Madrid bevestigd.¹² Om aan die totale opgave te voldoen zijn weerbaarheidsdoelstellingen vastgesteld: de zogenaamde NAVO Weerbaarheidsdoelen.

⁹ Kamerstuk 30 821, nr. 178, Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden, Ministerie van Justitie en Veiligheid en Ministerie van Buitenlandse Zaken.

¹⁰ Verwacht Voorjaar 2025.

¹¹ Uw Kamer wordt binnen afzienbare tijd geïnformeerd over de kabinetsappreciatie.

¹² Kamerstuk 28 676, nr. 417, Verslag NAVO-top Madrid, Ministerie Buitenlandse Zaken en Defensie.

4) Wat is de aanvullende opgave?

De afgelopen periode is de weerbaarheidsopgave inzichtelijk gemaakt, met betrokkenheid van alle relevante departementen. Dit is gedaan door middel van een weerbaarheidsanalyse op basis van een onderstaand scenario en met behulp van geleerde lessen uit het Oekraïne-conflict en een internationale vergelijking. Op de lacunes die zijn geïdentificeerd, is aanvullende inzet nodig. In de analyse is tevens de noodzakelijke inzet op zeven NAVO Weerbaarheidsdoelen meegenomen¹³.

De weerbaarheidsopgave is bepaald aan de hand van een scenario waarin:

- Er een militair conflict is in Oost-Europa;
- Nederland moet voldoen aan bondgenootschappelijke verplichtingen;
- Er sprake is van een significante hybride dreiging (o.a. desinformatie, cyber, sabotage, spionage), in aanloop van en tijdens een conflict;
- Nederland een voorname functie heeft in de doorvoer van troepen en materieel;
- Er dreiging is ten aanzien van de vitale infrastructuur, strategische (militaire) objecten en de inspanningen ter ondersteuning van het bondgenootschappelijk optreden (logistieke lijnen);
- Er sprake is van langdurige en brede verstoring van de economie, arbeidsmarkt en de samenleving;
- Er sprake is van significante migratie- en/of gewondenstroom.

Op basis van bovenstaande analyse is het kabinet gekomen tot onderstaande pijlers van de weerbaarheidsopgave.¹⁴ De pijlers vormen het raamwerk voor de maatschappijbrede aanpak, die wordt vormgegeven langs twee sporen: maatschappelijke weerbaarheid en militaire paraatheid.

Concreet vereist maatschappelijke weerbaarheid:

1. Het beschermen van vitale en andere belangrijke processen in de maatschappij;
2. Een parate en veerkrachtige samenleving;
3. Het overeind houden van de Nederlandse democratie, rechtstaat en overheid;
4. Een weerbare economie.

Militaire paraatheid draait daarnaast om:

5. Het beschermen en verdedigen van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied;
6. Het waarborgen van civiele ondersteuning aan de krijgsmacht bij de uitoefening van de militaire taak.

N.B. Een uitwerking van de weerbaarheidsopgave is als aparte publicatie bijgevoegd. Een samenvatting volgt hieronder.

¹³ Zie voetnoot 4.

¹⁴ Zie bijgevoegde publicatie «Weerbaarheidsopgave – Versterken van weerbaarheid in het licht van militaire en hybride dreigingen.

1. Het beschermen van vitale en andere belangrijke processen in de maatschappij

Nederland is als (digitaal) knooppunt en poort naar Europa een mogelijk doelwit, bijvoorbeeld om logistieke steun naar Oekraïne of militaire troepen aanvoer naar Oost-Europa te verstoren. Wanneer vitale of andere belangrijke processen verstoord worden, kan dit snel leiden tot maatschappelijke ontwrichting, maatschappelijke onrust en/of aanzienlijke economische schade.

Om de maatschappij hier tegen te wapenen is verdere versterking van de weerbaarheid van onze vitale infrastructuur noodzakelijk, zowel fysiek als digitaal, specifiek in het licht van een hybride dreiging of militair conflict. Onze vitale infrastructuur moet robuust en meervoudig redundant zijn. Dit geldt in het bijzonder voor processen waar veel andere processen van afhankelijk zijn, zoals energievoorziening, mobiele communicatienetwerken, internet, plaats- en tijdbepaling (vb. GPS en het Galileo-navigatiesysteem) en transport (via het spoor, lucht, wegen, havens, de Noordzee en rivieren) of processen die raken aan primaire levensbehoeftes zoals noodzorg, voedsel- en drinkwatervoorziening.

Juist op gebied van grensoverschrijdende processen is het nodig om niet alleen op nationaal maar ook in Europees en internationaal verband te zoeken naar nieuwe oplossingen om de weerbaarheid te vergroten. Zo heeft de energiecrisis ons laten zien hoe belangrijk het is om snel in EU-verband maatregelen te kunnen treffen om bestaande risicovolle afhankelijkheden te diversifiëren en waar mogelijk af te bouwen om de weerbaarheid te versterken.

Gegeven de hybride dreigingscontext in een crisis- en conflictscenario is er een proactieve inzet nodig om beter weerstand te kunnen bieden aan fysieke sabotage en (cyber)spionage. Ditzelfde geldt in het digitale domein. Nederland moet zich digitaal kunnen verdedigen. Het is van cruciaal belang om gezamenlijke en publiek-private inspanningen mogelijk te maken om aanvallen op netwerk- en informatiesystemen met succes te voorkomen, op te sporen, aan te pakken en tegen te houden.

Het verzorgen van adequate toegang tot voldoende, veilig en gezond voedsel onder buitengewone omstandigheden, ook ter ondersteuning van militaire operaties, is voor de maatschappij cruciaal. Ditzelfde geldt voor een slagvaardige, wendbare en opschaalbare gezondheidszorg die berekend is op (langdurige) crises of conflicten, en daarmee in staat is om grote aantallen slachtoffers op te vangen en ondersteuning kan bieden aan nationale en bondgenootschappelijke troepen. Voorts moeten voorbereidingen getroffen worden voor de opvang van grote groepen mensen als gevolg van een dreiging of conflict. Ook moeten instrumenten ontwikkeld worden om het functioneren van de arbeidsmarkt, de continuïteit van het onderwijs en de onafhankelijkheid van de media tijdens en in de aanloop van een conflict zo veel mogelijk zeker te stellen.

Om ervoor te zorgen dat de maatschappij beter kan omgaan met verstoringen, moeten er maatregelen worden genomen om beter om te kunnen gaan met een situatie wanneer zich schaarste voordoet, rekening houdend met de continuïteit van de samenleving. Bijvoorbeeld bij tekorten aan producten, grondstoffen, personeel en capaciteit. Hiervoor zullen kennis en instrumenten moeten worden ontwikkeld om – indien noodzakelijk – te kunnen sturen op de verdeling van schaarste.

2. Een parate en veerkrachtige samenleving

Ontwrichtende hybride aanvallen of een militair conflict hebben grote invloed op ons dagelijks leven. Ook als het conflict zich niet direct in Nederland afspeelt. Wanneer onze vrijheid wordt geraakt, er sprake is van aantasting van onze politiek-sociale stabiliteit, als we te maken krijgen met langdurige uitval, schaarste of misschien zelfs verwoesting raakt ons dagelijks leven ernstig verstoord. Dit kan leiden tot bezorgdheid, een hulpvraag en in sommige gevallen maatschappelijke onrust. Tegelijkertijd zal de coördinatie en het oplossingsvermogen van de overheid, zowel nationaal als decentraal, in een conflictscenario sterk onder druk komen te staan door een stapeling van crises, zeker in de eerste fase.

Dit vraagt in het kader van het gehanteerde scenario om aanvullende inzet op overheidscommunicatie over dreiging en handelingsperspectieven zodat mensen voorbereid worden en kunnen omgaan met langdurige uitval, tekorten of schade (Zie ook onderstaande paragraaf «Communicatie over dreiging en handelingsperspectief»). Het integraal bezien van de redundanties van de communicatie- en informatiesystemen moet ervoor zorgen dat alle crisispartners elkaar ook tijdens de eerder geschetste scenario's op een verantwoorde wijze kunnen bereiken en alle inwoners worden gewaarschuwd in geval van gevaar¹⁵. Daarmee wordt onder meer het vermogen tot crisisbeheersing verzekerd. Een landelijk platform of netwerk zal traditionele hulpverleners, (vrijwilligers)organisaties en bedrijven moeten verbinden ter voorbereiding op grote verstoringen, uitval en ramp- en crisisscenario's, waaronder een conflict.

Om de zelf- en samenredzaamheid van inwoners te versterken zal burgerhulpverlening verder moeten worden vormgegeven, evenals een geactualiseerd handelingsperspectief op schuilen en evacueren. Ook zal er intensiever en maatschappijbreed moeten worden geoefend, getraind en opgeleid. Daarnaast werkt het kabinet aan een weerbare samenleving waarin ook jongeren bijdragen aan de *whole of society-approach* en het versterken van de samenleving. We leren hierbij van bestaande initiatieven en *evidence based* interventies op het gebied van jongerenparticipatie. Samenwerking met gemeenten en veiligheidsregio's is onmisbaar om te komen tot een parate en veerkrachtige samenleving.

3. Het overeind houden van de Nederlandse democratie, rechtstaat en overheid

Ter beïnvloeding van de Nederlandse bevolking kunnen statelijke actoren als onderdeel van hybride conflictvoering een breed palet aan middelen inzetten zoals sabotage, spionage, desinformatie en ongewenste inmenging. Hiermee kunnen onze democratie, rechtstaat en overheid worden ontregeld en ondermijnd en onze democratische rechtsorde worden bedreigd. Ook neemt het risico op extremisme, radicalisering en polarisatie toe, juist in een situatie dat vertrouwen in de overheid gewenst is en de overheid er moet staan. Het openbaar bestuur moet blijven functioneren en grondrechten moeten zoveel mogelijk worden gewaarborgd.

Om die reden dient er gewerkt te worden aan het verbeteren van het integrale beeld van de (potentiële) hybride dreiging, het voorkomen en mitigeren van kwetsbaarheden als spionage, sabotage, statelijke inmengingen of (heimelijke) beïnvloeding, het borgen van kennisveiligheid en het vergroten van het vermogen van de overheid om «terug te duwen» of «terug te slaan» als respons op hybride conflictvoering.

¹⁵ Kamerstuk 21 501-20, nr. 2040, Motie Eerdmans

Enerzijds als afschrikking en anderzijds omdat ondermijning van Nederland niet mag lonen. Een proactieve inzet op het tegengaan van hybride dreigingen is noodzakelijk. Met de doorontwikkeling van de aanpak Statelijke Dreigingen wordt hier in 2025 invulling aan gegeven. Daarnaast is het van belang dat er gewerkt wordt aan een sterker geopolitiek handelingsvermogen door internationale samenwerking te intensiveren, zowel bilateraal als in EU-, NAVO- en VN-verband.

Het tijdig onderkennen van dreigingen tegen de nationale veiligheid en de democratische rechtsorde en deze zo nodig te voorkomen of te verstoren vereisen een sterke inlichtingenpositie. Daarnaast is het zicht houden op de dreiging en de mogelijkheid hebben om te kunnen intensiveren wanneer de geopolitieke context erom vraagt van belang. Dat geldt niet alleen voor dreigingen als fysieke sabotage en (cyber)spionage; een proactieve en maatschappijgerichte benadering ter voorkoming van (heimelijke) beïnvloeding en/of inmenging is noodzakelijk. Het gaat dan bijvoorbeeld om activiteiten gericht op het beïnvloeden van maatschappelijke sentimenten, zoals het verspreiden van desinformatie door statelijke actoren¹⁶, maar ook om al dan niet heimelijke activiteiten die de integriteit van ons politieke en bestuurlijke stelsel ondermijnen. Vertrouwen in de overheid vraagt onafhankelijke controle door journalisten. In de aanpak voor maatschappelijke weerbaarheid erkennen we daarom het belang van de continuïteit van onafhankelijke journalistiek.

Ook de overheid zal in een crisis- en conflictscenario te maken krijgen met uitval, schaarste en verstoring waardoor de werking van overheidsdiensten niet kan worden gegarandeerd. Om ervoor te zorgen dat de continuïteit van de overheid zo goed mogelijk is verzekerd, de democratische controle plaats kan blijven vinden, het openbaar bestuur kan doorwerken, er toegang is tot onafhankelijke rechtspraak en grondrechten zo goed mogelijk worden gewaarborgd, is inzet nodig om overheidsprocessen en bedrijfsvoering schokbestendig te maken. Dit geldt in hoge mate voor het uitkerings- en belastingstelsel, de beschikbaarheid van eigen financiële middelen, toegang tot de schuldenmarkt en bescherming van overheidsvoorzieningen zoals sociale zekerheid.

Daarnaast is het noodzakelijk om de besluitvormingsprocessen in zowel het kabinet als in het parlement dusdanig te bestendigen, dat deze ook in dit soort situaties zo goed mogelijk doorgang blijven vinden. Lokaal is van belang dat het gezag de openbare orde kan handhaven. In een gepolariseerde samenleving keren mensen zich makkelijker af van het overheidsgezag. Processen zullen robuust en meervoudig redundant gemaakt moeten zijn en de overheid zal moeten beschikken over voldoende herstelvermogen.

Om ervoor te zorgen dat de overheid kan blijven functioneren indien onverhoopt alle reguliere communicatie uitvalt, moet de noodzakelijke redundantie van informatie- en communicatiesystemen integraal worden gezien, inclusief de doorontwikkeling van de noodcommunicatievoorziening ten behoeve van de (bestuurlijke) crisisbesluitvorming.

Om meervoudige en gestapelde crisis zoals (een aanloop naar) een Artikel 5-scenario aan te kunnen, is versterkte crisisstructuur en -besluitvorming met goede aansluiting op lokale, sectorale, nationale, Europese en internationale en militaire crisisstructuren noodzakelijk.

¹⁶ Zoals aangekondigd in de Voortgangsbrief Rijksbrede strategie voor de effectieve aanpak van desinformatie, gaat het Ministerie van BZK een brede verkenning uitvoeren kwetsbaarheden in het open publieke debat, waaronder de wijze waarop desinformatie de Nederlandse democratische rechtsstaat in de breedte kan beïnvloeden.

Intensievere grensoverschrijdende samenwerking, inclusief de mogelijkheid tot (gerubriceerde) informatie-uitwisseling, is daarbij een belangrijke randvoorwaarde. Vanwege de noodzaak militaire en civiele behoeften en activiteiten op elkaar af te stemmen, te prioriteren en coördineren is een structurele civiel-militaire crisiscoördinatie, besluitvorming en aansturing vereist.

Als laatste zal er gewerkt moeten worden aan een passend wettelijk kader, inclusief afwegingskader en communicatie hierover richting de samenleving, ook in aanloop naar een conflict. Bezien wordt of er binnen het staatsnoodrecht en het reguliere recht leemten zijn die gedicht moet worden. Het kan daarbij gaan om eventueel aanvullende bevoegdheden of inzetmogelijkheden voor verschillende conflictscenario's.

4. Een weerbare economie

Een sterke en concurrerende economie zorgt ervoor dat de samenleving in haar basisbehoeften – zoals voedsel, energie en gezondheidszorg – kan blijven voorzien. Hier is uiteraard ook voldoende personeel voor nodig dat in deze sectoren kan (blijven) werken. Er dient daarom verder nagedacht te worden over welke economische processen doorgang moeten vinden in tijden van grote dreiging, en hoe er ook op zulke momenten voldoende mobiliteit op de arbeidsmarkt gegarandeerd kan worden. Behoud van het Nederlands verdienvermogen houdt tevens de (materiële) welvaart op peil. Het is cruciaal om in tijden van schaarste, verstoring en schade ons verdienvermogen op peil te houden en eventuele schokken in de werkgelegenheid en investeringen op te vangen. Bovendien ondersteunt een draaiende economie de inzet van de krijgsmacht.

Een conflict kan de Nederlandse economie, arbeidsmarkt en internationale handel ernstig verstoren, hetgeen de overheid belemmert in het waarborgen van publieke belangen. Dit geldt vooral wanneer de beschikbaarheid van belangrijke producten of diensten in gevaar komt. In dergelijke situaties is efficiënt en proportioneel overheidsingrijpen vaak noodzakelijk om toegang te waarborgen tot cruciale producten in crisistijd. Het is daarbij belangrijk om vroegtijdig in te grijpen en de markt zo min mogelijk te verstoren.

Het kabinet zet in op het vergroten van de weerbaarheid van de Nederlandse economie tegen schokken. Het bedrijfsleven, inclusief het MKB, speelt hierbij een cruciale rol, aangezien bedrijven primair verantwoordelijk zijn voor het inrichten van hun eigen waardeketens. Ter voorbereiding op een conflictsituatie zullen bepaalde sectoren of bedrijven ter ondersteuning van de inzet van onze krijgsmacht gevraagd kunnen worden om hun productie en middelen aan te passen aan de toenemende vraag naar goederen en diensten die essentieel zijn voor Defensie. Hierbij gaat het om bijvoorbeeld voedsel, medische benodigdheden, transportmiddelen en militaire uitrusting. Daarom werkt het kabinet aan de snelle invoering van het wetsvoorstel voor de weerbaarheid van de defensie- en veiligheids-gerelateerde industrie. Een dergelijk verzoek heeft logischerwijs effect op de maatschappij, daarom is het belangrijk dat er ook rekening wordt gehouden met de civiele behoefte en de gevolgen voor de sectoren en bedrijven die het aangaat.

Bovenstaande maatregelen zijn erop gericht ervoor te zorgen dat zowel de samenleving als de krijgsmacht tijdens economische verstoringen toegang blijven houden tot essentiële goederen en diensten.

Bovendien wordt ingezet op het verminderen van risico's van strategische afhankelijkheden, onder meer door diversificatie, het stimuleren van circulariteit, het inzetten op alternatieve producten of substituten en het aanleggen van (strategische) voorraden. Dit draagt bij aan de onafhankelijkheid van Nederland en de EU in crisis- en conflictsituaties. De interdepartementale Taskforce Strategische Afhankelijkheden speelt hierbij een belangrijke ondersteunende rol.

5. Het beschermen en verdedigen van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied

De verslechterde veiligheidssituatie en de reële mogelijkheid dat Nederland direct betrokken raakt bij een militair conflict vragen om structurele investeringen in Defensie. Alleen zo is het mogelijk om het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied te kunnen beschermen en verdedigen. De investeringen in Defensie zijn de afgelopen jaren fors toegenomen, vooral sinds de Russische agressieoorlog in Oekraïne. Het huidige kabinet brengt de defensie-uitgaven structureel naar minimaal 2% van het bruto binnenlands product (bbp) om er voor te zorgen dat de krijgsmacht beter in staat is om invulling te geven aan de drie hoofdtaken. Bovendien wil de Tweede Kamer, met steun van het Kabinet, wettelijk vastleggen dat structureel minimaal 2% van het BBP aan Defensie wordt besteed. Dit biedt Defensie meerjarige zekerheid om langdurige verplichtingen aan te gaan. Hiermee kan de versterking van Defensie de komende jaren worden versneld.

Een krijgsmacht die op haar taken is toegerust en die een voorsprong behoudt op tegenstanders vraagt echter meer dan een financiële impuls. Er zijn al diverse initiatieven ontwikkeld die bijdragen aan zowel de militaire paraatheid als de maatschappelijke weerbaarheid. Voorbeelden daarvan zijn het Landelijk Crisisplan Militaire Dreigingen, het Nationaal Defensie Plan Kritieke Infrastructuur en het Nationaal Plan Ruimte voor Defensie.

Hoewel deze initiatieven een stap in de goede richting zijn, is er aanvullende inzet nodig, zowel in voorbereiding op als in aanloop naar een militair conflict. Defensie zal meer moeten oefenen en trainen om militair paraat te zijn. Dat betekent dat er meer fysieke ruimte nodig is. Bovendien kan dit tot geluidshinder leiden. Dit vergt nu al dat de samenleving meer begrip heeft voor de behoeften van Defensie. Daarnaast heeft Defensie ook wet- en regelgeving nodig die deze voorbereiding mogelijk maakt en bijdraagt aan afschrikking. De huidige wet- en regelgeving is voornamelijk ingericht voor vrede¹⁷, terwijl Nederland zich helaas in een grijze zone tussen vrede en oorlog bevindt. Om haar taken goed uit te kunnen voeren en Nederland veilig te kunnen houden, werkt Defensie met partners aan passende wet- en regelgeving. Daarnaast moet duidelijk worden welke taken Defensie kan en moet (blijven) uitvoeren tijdens een conflictsituatie en welke politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden daarbij horen. Dit vergt ook dat er wordt nagedacht over het opvullen van eventuele lacunes.

Verder is het belangrijk dat de betrokkenheid van de samenleving bij Defensie wordt vergroot. Dat is onder meer nodig als het aankomt op het begrip vanuit de samenleving ten aanzien van meer ruimte voor Defensie om te oefenen en te trainen. Met betrekking tot de noodzaak om te beschikken over voldoende personeel voert Defensie een dienmodel in en

¹⁷ Huidige wet- en regelgeving omvat ook het Staatsnoodrecht waaronder de Oorlogswet.

wordt het reservistenbestand uitgebreid.¹⁸ Ook wordt het aantal dienjaar-militairen verhoogd. Middels een vrijwillige enquête onder jongeren wil Defensie de instroom vergroten.¹⁹

De bekendheid met reservisten en het vertrouwen dat deze samenwerking voor alle partijen van voordeel is, nemen toe. In samenwerking met marktpartijen en vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers werken we eraan dat het vanzelfsprekend wordt om als reservist aan meerdere werkgevers verbonden te zijn. Om grote aantallen reservisten te genereren is het cruciaal om de samenwerking voor werkgevers aantrekkelijker te maken. Daarnaast is het van belang dat reservisten afspraken maken met hun werkgever over de momenten dat zij beschikbaar zijn voor bijvoorbeeld trainingen. Ook zal worden onderzocht welke andere afspraken in CAO- (en waar nodig wettelijk) verband vanzelfsprekend kunnen worden en dus ook meer verplichtend werken. Om de samenwerking te kunnen blijven informeren en betrekken over en bij Defensieactiviteiten, ook in crisissituaties, is een robuust online platform voor informatieverstrekking nodig.

Tot slot is het nodig een aantal randvoorwaarden in te regelen: het ontwikkelen van analoge alternatieven als digitale systemen uitvallen, versterken van de slagkracht van inlichtingen- en veiligheidsdiensten in het cyberdomein, en het continue stimuleren van innovatie. Het kabinet zet zich daarbij in voor een betere synergie tussen NAVO en EU wat betreft crisismanagement, weerbaarheidsvraagstukken en een Artikel 5 situatie om zo civiele en militaire inzet beter op elkaar aan te laten sluiten.

6. Het waarborgen van civiele ondersteuning aan de krijgsmacht bij de uitoefening van de militaire taak

Als toegangspoort tot het Europese binnenland vervult Nederland een belangrijke rol als knooppunt en doorvoerland voor militair materieel en troepen, bijvoorbeeld via de havens van Rotterdam of Vlissingen, maar ook via de wegen, spoorwegen en waterwegen. Dit geldt nu al, bijvoorbeeld tijdens NAVO-oefeningen, en zal nog meer gelden in aanloop naar en tijdens een militair conflict. Dit zal grote impact hebben op reguliere, civiele transportstromen en de import en export van goederen.

In geval van een militair conflict heeft Defensie bovendien behoefte aan voldoende civiele ondersteuning op het gebied van voedsel, transport, infrastructuur, gezondheidszorg, energievoorziening, internet en mobiele netwerken. Om met de maatschappij in gesprek te gaan over deze behoefte, spant het kabinet zich in om de precieze behoefte van Defensie in aanloop naar en tijdens een conflict in kaart te brengen.

Tegelijkertijd is de arbeidsmarkt krap, de ruimte schaars en zijn de middelen beperkt. Het is waarschijnlijk dat de maatschappij en krijgsmacht tijdens een conflict dezelfde schaarse mensen, middelen en capaciteiten moeten delen en dat er een afweging moet worden gemaakt tussen de behoefte van de maatschappij en de krijgsmacht, en er in het uiterste geval moet worden geprioriteerd.²⁰ Daarom is het noodzakelijk te verkennen wat er nodig is om deze afweging te kunnen maken. Daarnaast zijn voorbereidingen noodzakelijk om de schaarste te beperken of de impact van de afweging te verkleinen. Zo is het bijvoorbeeld noodzakelijk om in kaart te brengen welke voorbereidingen getroffen dienen te worden

¹⁸ Kamerbrief «Een dienmodel dat past bij een schaalbare krijgsmachtskrijgsmacht», BS2024015423, 3 juni 2024.

¹⁹ Kamerbrief «Enquête dienmodel Defensie», BS2024029750, 3 oktober 2024.

²⁰ Zoals ook beschreven in de NAVO Resilience Objectives.

om tijdens een conflict de zorglevering (zorgcapaciteit en medische voorraden) voor zoveel mogelijk mensen, inclusief (bondgenootschappelijke) troepen, zo lang mogelijk toegankelijk te houden met passende kwaliteit.

Daarnaast is het cruciaal om een schaalbare krijgsmacht te realiseren. Die is in staat is om capaciteiten (personeel, materieel, infrastructuur, en kennis) uit zowel de Defensieorganisatie als de samenleving in korte tijd in te zetten, waarbij snel op- en afschalen essentieel is. Geïntensiveerde publiek-private samenwerking, o.a. op het gebied van personele uitwisseling, logistieke ondersteuning (waaronder medische capaciteiten), bewaken en beveiligen, IT infrastructuur en digitale ruimte, en versterking van de samenwerking met de industrie is daarbij een vereiste. In aanvulling daarop moet ook nauwer worden samengewerkt met kennisinstellingen om de kennis- en innovatiebasis van Defensie te versterken en verbreden.

5) Internationale ervaringen

Veel landen in Europa en elders in de wereld staan voor dezelfde opgave en hebben te maken met dezelfde soort dreigingen. Het kabinet heeft daarom gekeken naar ervaringen van andere landen op het gebied van versterking van de weerbaarheid. Daarbij is specifiek gekeken naar Oekraïne, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk (VK), gezien de ervaring die zij in de afgelopen jaren hebben opgedaan en de inzet die zij hebben gepleegd op het vlak van weerbaarheid.²¹ Om permanent te blijven leren van landen met een sterke weerbaarheidscultuur en de samenwerking op dit gebied structureel vorm te kunnen geven is er, mede onder leiding van Nederland, gebouwd aan een coalitie met Zweden, Finland, Estland, Letland, Litouwen, België, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk. Dit is onderdeel van de bredere internationale samenwerking in zowel bilateraal als in EU-, NAVO- en VN-verband gericht op (multilaterale) samenwerking op basis van gedeelde belangen – ook met minder gelijkgezinde landen.

De weerbaarheid van Oekraïne is met de illegale militaire inval van Rusland zwaar op de proef gesteld. Ondanks dat er een oorlog woedt in het land, gaat het leven in grote delen van het land zoveel mogelijk door. De weerbaarheid van de bevolking hierbij is bewonderenswaardig groot. Hier kunnen we van leren, zoals aandacht voor strategische communicatie en het tegengaan van desinformatie. Hierbij zet de overheid in op zowel sterke centrale overheidscommunicatie als bottom-up-communicatie via bijvoorbeeld sociale media-kanalen. Ook de betrokkenheid van burgers en vrijwilligersorganisaties is groot, bijvoorbeeld bij initiatieven op lokaal niveau. Een les die hieruit geleerd kan worden is dat het organiseren van deze betrokkenheid al vóór een conflictsituatie zich voordoet van belang is. Ook onderstrepen de ervaringen uit Oekraïne de noodzaak om te investeren in cyberveiligheid en bedrijfscontinuïteit, waaronder het hebben van back-up-systemen, het kunnen voortzetten van essentiële diensten en aandacht voor behoud van medewerkers. Ook de noodzaak van investeren in meervoudige redundantie van energienetwerken is essentieel. Deze ervaringen betreft het kabinet bij de verdere uitwerking, zoals ook hierboven beschreven.

In Finland en Zweden is veel – en deels hernieuwde – aandacht voor weerbaarheid, zoals heldere informatiestromen richting hun burgers over zelfredzaamheid ten tijde van een crisis of oorlog en het *Total Defence Concept*. *Total Defence* betekent voor Zweden dat iedereen die er woont

²¹ Kamerstuk 30 821, nr. 222, Motie Tuinman

en tussen de 16 en 70 jaar oud is, kan worden ingeschakeld om op verschillende manieren – militair en civiel – te helpen als een oorlog dreigt of uitbreekt. In Finland geldt een vergelijkbaar concept met contractuele afspraken met diverse bedrijven over hun rol en productgaranties. In het VK heeft de *National Preparedness Commission* – als privaat initiatief en netwerk – een sterk aanjagende en agenderende rol om het beleid ten aanzien van een weerbare maatschappij te beïnvloeden.

Deze internationale ervaringen, waaronder het *Total Defence Concept* en de rol van de *National Preparedness Commission* in het Verenigd Koninkrijk, nemen we mee in onze maatschappijbrede aanpak. Echter zijn de aanpakken van andere landen niet één op één over te nemen. Veelal verschilt de veiligheidscultuur, dreigingscontext en (beleids)geschiedenis. Om die reden zullen we zoeken naar een Nederlands antwoord en zullen de ervaringen vertaald moeten worden naar de Nederlandse context.

6) Communicatie over dreiging en handelingsperspectief

Om de samenleving in beweging te krijgen en de maatschappelijke weerbaarheid te verhogen gaat de overheid helder communiceren over 1)ijwat de dreiging is, 2)ijhoe de overheid en andere partners zich voorbereiden en 3)ijwat inwoners zelf kunnen doen om paraat en veerkrachtig te zijn.

Het is de eerste keer sinds lange tijd dat de overheid zich richting inwoners zo nadrukkelijk gaat uiten over de dreiging en de noodzaak tot het nemen van maatregelen. Dit vergt dan ook een gedegen aanpak.

Koersbepalers

Het kabinet hanteert de volgende vertrekpunten voor de communicatie-aanpak:

- *We bieden controle en grip*
Het doel is om mensen te informeren over hoe zij zich kunnen prepareren op mogelijke gevolgen van de huidige dreiging, zoals langdurige uitval van vitale processen. Onbedoeld kan met deze boodschap ook het gevoel van onveiligheid worden versterkt. Het is de opgave om met behulp van concrete informatie en onderbouwde handelingsperspectieven, mensen juist het gevoel van controle en grip te bieden.
- *Voeren van het gesprek is onderdeel van de aanpak*
Op www.denkvooruit.nl is sinds enige tijd alle basisinformatie over risico's in Nederland te vinden. Maar de komende periode wordt er landelijk proactief aandachtgevraagd voor risico's en de rol die inwoners en maatschappelijke organisaties vervullen om daar beter op voorbereid te zijn. Dit kan tot vragen en gesprekken leiden over de rol van de overheid, van bedrijven en organisaties, over de samen- en zelfredzaamheid van de samenleving. Als overheid zullen we die gesprekken aan gaan, landelijk en regionaal.
- *We werken in lijn met bestaand beleid*
De versterking van risicocommunicatie is opgenomen in de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden²² en de Landelijke Agenda Crisisbeheersing²³; de militaire en hybride dreiging leidt nu tot versnelling en focus.

²² Kamerstuk 30 821, nr. 178, Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden, Ministerie van Justitie en Veiligheid en Ministerie van Buitenlandse Zaken.

²³ Kamerstuk 29 517, nr. 255, Landelijke Agenda Crisisbeheersing, Ministerie van Justitie en Veiligheid.

- *We doen dit voor alle inwoners, met de whole-of-society*
Het is de ambitie van het kabinet om iedereen in Nederland te bereiken. Te delen informatie moet daarom voor iedereen begrijpelijk, relevant en toepasbaar zijn. Met de *whole-of-society* aanpak worden organisaties en maatschappelijke netwerken zoveel mogelijk benut om mensen te bereiken.
- *De publiekscommunicatie loopt voorop*
We kunnen niet langer wachten om de samenleving actief te informeren. Het handelingsperspectief dat we inwoners geven, sluit aan bij *all hazard* risico's – ook bij de gevolgen van militaire en hybride dreiging. Gevolg is dat we vooruit lopen op de resultaten en de handelingsperspectieven die volgen uit de specifieke opgave om de weerbaarheid te verhogen tegen militaire en hybride dreiging.

De communicatie-aanpak bestaat concreet uit de volgende elementen:

1. Informatie bieden over de dreiging en gevolgen voor Nederland
De hybride conflictvloering kent diverse verschijningsvormen en is maatschappelijk nog niet breed bekend. Uit onderzoek²⁴ weten we dat bijna de helft van de Nederlanders (47%) behoefte heeft aan meer informatie van de Rijksoverheid over de mogelijke gevolgen voor Nederland van de oorlog in Oekraïne. Er is dus een informatiebehoefte.
Met goede uitleg over de geopolitieke ontwikkelingen en de positie en gevolgen voor Nederland kan in deze behoefte worden voorzien. Dit is ook de oproep van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid²⁵: leg duidelijk uit wat er op het spel staat en hoe groot de uitdagingen zijn. Er is veel deskundigheid op dit gebied: De recente adviezen van de Adviesraad Internationale Vraagstukken en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid zijn daar voorbeelden van.
Het kabinet spant zich ervoor in om deze informatie over het voetlicht te brengen en zo bij te dragen aan de kennis en gedachtenvorming in de Nederlandse samenleving. Dat gebeurt op vele manieren: door gebruik te maken van bestaande communicatiemomenten (zoals toespraken), het bieden van informatie aan journalistieke media of media-optredens van bewindspersonen. Met een nieuw dossier op www.rijksoverheid.nl is deze informatie bovendien gebundeld te vinden voor het algemeen publiek, aangevuld met relevante actualiteiten.
2. Informatie over hoe de overheid en maatschappelijke partners zich voorbereiden
Voordat we de vraag aan de samenleving stellen om bij te dragen aan het verhogen van de weerbaarheid, is het van belang om inzicht te geven in hoe de overheid en vitale sectoren zich hiervoor inspannen. Uit onderzoek weten we dat slechts 20% van de mensen in Nederland aangeeft dat het voor hen duidelijk is wat de Rijksoverheid doet om de gevolgen van de Russische agressieoorlog in Oekraïne in Nederland te beperken.²⁶
Dit deel van de communicatieopgave is: de samenleving goed inzicht bieden in de paraatheid in de Nederlandse samenleving. Wat kan men verwachten van de inspanningen van professionals om te kunnen omgaan met schokken? En ook: waarin kunnen de overheid en haar partners niet direct voorzien? De informatie uit dit spoor wordt via allerlei communicatiekanalen over het voetlicht gebracht, met vele afzenders: overheden, organisaties en bedrijven worden uitgenodigd

²⁴ Laatste flitspeiling Oekraïne (21) van 6 november 2024, beschikbaar op nctv.nl.

²⁵ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, WRR-rapport nr. 109 Nederland in een fragmenterende wereldorde, 2024.

²⁶ Zie voetnoot 25.

om transparant te zijn in hun inspanningen. Publieksvoorlichting vanuit Defensie geldt als voorbeeld: hier wordt concreet uitleg gegeven over hoe de krijgsmacht werkt aan de paraatheid, inclusief zichtbare oefeningen.

3. Activerende publiekscommunicatie met handelingsperspectief
Verhoging van de maatschappelijke weerbaarheid is het meest gediend bij mensen die voorbereid zijn op de consequenties van een ramp of crisis, ongeacht de aard van de dreiging. Dit vraagt om meer dan het aanpassen van één gedraging. Want we willen dat Nederlanders niet alleen een noodpakket samenstellen, maar ook praten met naasten over het onderwerp (risicobewustzijn) én een noodplan opstellen. Daarom zijn de belangrijkste communicatie-inspanningen gericht op het overbrengen van concrete handelingsperspectieven. Uit onderzoek²⁷ blijkt dat hier een grote opgave ligt. In het voorjaar van 2024 geeft ruim driekwart (77%) van de inwoners van Nederland aan dat ze geen actie ondernomen hebben om beter voorbereid te zijn op risico's en dreigingen. Het aandeel dat geen actie onderneemt, is sinds 2022 aan het stijgen; van 61% in het voorjaar van 2022 naar 77% twee jaar later.

In opdracht van de NCTV is publieksonderzoek uitgevoerd naar weerbaarheidsgedrag en de weerbaarheidsmindset van de Nederlandse bevolking in het algemeen, en van speciale doelgroepen zoals jongeren en mindere-zelfredzamen. De resultaten vormen de basis voor de meerjarige aanpak voor risicocommunicatie en maatschappelijke weerbaarheid van de Rijksoverheid. Concrete uitwerking van deze aanpak is (de start van) een (multimediale) publiekscampagne in 2025, met een differentiatie naar verschillende doelgroepen zoals jongeren. Een huis-aan-huis-brochure (zoals geopperd in motie X²⁸) is een optie als dit uit onderzoek effectief blijkt te zijn. Met deze aanpak wordt invulling gegeven aan motie X²⁹.

Organisatie van de communicatie

In lijn met de algemene inzet op maatschappelijke en militaire weerbaarheid, geven de NCTV en Defensie coördinerend leiding aan de interdepartementale communicatieaanpak. De aanpak wordt gedragen én mede-uitgevoerd door een actief communicatienetwerk. Door in dit netwerk samen te werken met andere overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties, wordt het perspectief van inwoners en maatschappelijke groepen automatisch meegenomen. Hiermee wordt in de communicatieaanpak invulling gegeven aan motie X³⁰. Ook internationale netwerken worden benut bij de ontwikkeling van de communicatieaanpak. Zo komen we tot een aanpak waarbij lessen zijn geleerd uit ervaringen elders. (Voorbereiding op) Crisiscommunicatie is onderdeel van de reguliere planvorming voor verschillende crisistypes in de vorm van Landelijke Crisisplannen (LCP's). Het LCP Militaire Dreigingen wordt voorzien van specifieke afspraken voor communicatie. Hiermee wordt invulling gegeven aan motie X³¹ en lessen uit de PACE die in oktober 2024 plaatsvond.

²⁷ Onder meer Risico- en Crisisbarometer

²⁸ Kamerstuk 36 410 X, nr. 54, Motie Tuinman.

²⁹ Kamerstuk 30 821, nr. 224, Motie Erkens.

³⁰ De toezegging van de Minister van Justitie en Veiligheid om in de Kamerbrief Kamerbrief Weerbaarheid tegen Militaire en Hybride Dreigingen in te gaan op hoe de samenleving en het bedrijfsleven betrokken kunnen worden in het weerbaar maken van Nederland.

³¹ Kamerstuknr. 21 501-20, nr. 2039, Motie Bikker

7) Conclusie

De verslechterde internationale veiligheidssituatie maakt het noodzakelijk de weerbaarheid van de Nederlandse samenleving te verhogen. In het huidige tijdsgewricht, met een verslechterende veiligheidssituatie, ontkomen we er niet aan om een flinke stap extra te zetten. Met deze brief is een belangrijk begin gemaakt door inzichtelijk te maken wat die extra stap is waar we voor staan in het licht van militaire en hybride dreigingen, oftewel de weerbaarheidsopgave. Deze weerbaarheidsopgave bestaat uit het vergroten van zowel de maatschappelijke weerbaarheid als de militaire paraatheid. Hiermee zijn we er nog niet. Komende tijd is verdieping en uitwerking van de weerbaarheidsopgave nodig. Dit kan de overheid niet alleen. Hoewel de regie voor versterking van onze veiligheid bij de overheid ligt, is voor een veilige en weerbare maatschappij de inzet van iedereen nodig.

Komende periode wordt daarom de weerbaarheidsopgave door alle departementen in samenwerking met decentrale overheden en maatschappelijke partijen geconcretiseerd. Hierbij staat de vraag centraal; hoe kan ieder bijdragen aan het realiseren van de weerbaarheidsopgave waar we als Nederland voor staan? Risicocommunicatie vanuit de overheid over dreigingen, wat de overheid hieraan doet, en over de mogelijke impact op onze manier van leven, dragen hieraan bij. In 2025 volgt een aanvullende Kamerbrief met daarin de eerste concrete beleidsinzet van het kabinet om de weerbaarheid te vergroten.

Een veilig Nederland maken we samen.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel

De Minister van Defensie,
R.P. Brekelmans

De Staatssecretaris van Defensie,
G.P. Tuinman