



Nationaal Coördinator  
Terrorismebestrijding en Veiligheid  
*Ministerie van Veiligheid en Justitie*



Magazine

14<sup>e</sup> jaargang 2016 nr. 5/6

# Nationale veiligheid en crisisbeheersing

**Thema:**  
Hybride dreigingen

pagina 3

**ISGA2016**  
openingsconferentie

pagina 35

**Als de dijken breken**

pagina 46

## Thema: Hybride dreigingen

- 3 Voorwoord – hybride dreigingen
- 4 Een nationale allesomvattende veiligheidsaanpak - het Finse perspectief
- 7 Nationale veiligheid en hybride dreiging: twee kanten van dezelfde medaille
- 11 Het beste wapen? Schrijf het betere verhaal
- 14 Hybride dreigingen
- 16 Hybrid Warfare en de uitdaging van de nieuwe geopolitieke rivaliteit
- 22 Wat te doen met een olifant in de kamer?
- 24 Inzichten voor ontwikkeling capaciteiten crisismanagement
- 27 Ruslands machtspolitiek: voor staat, taal en kerk
- 30 Hybride dreigingen en EU-NAVO samenwerking
- 32 Hybride conflictvoering als dreiging voor de nationale veiligheid

## ISGA2016 openingsconferentie

- 35 Wie bepaalt de veiligheids- (onderzoeks-)agenda?
- 36 Internationale betrekkingen, veiligheid en macht
- 37 The Politics of Crisis Management
- 38 Wie bepaalt de cyber security agenda?
- 39 Positie Islamitische Staat op veiligheidsagenda: het einde nabij?
- 40 De terugkeer van “gevoelige” ex-gedetineerden
- 41 Hervormingen in de VN-Veiligheidsraad?

## Overige onderwerpen

- 42 De veiligheidsdiensten en de democratie, 1912-1992
- 44 Onderzoek zonestormen
- 45 Leiders van nu in de publieke veiligheid
- 46 Als de dijken breken
- 48 Wat als de dijken nu écht breken?
- 49 Staat rampenbestrijding 2016: voorbereiding op orde, uitvoering kan beter
- 50 In crisis verbonden
- 52 Resource management
- 54 Zijn we voorbereid op moderne crises?
- 57 VR Rotterdam-Rijnmond gekozen tot “beste overheidsorganisatie van 2016”
- 57 App Incident
- 58 Online Toolkit herdenking gelanceerd
- 58 IFV Kennissymposium: lessen uit onderzoek
- 59 Crisisbeheersing in het onderwijs
- 61 Mainports Schiphol en Rotterdamse Haven bevorderen digitale weerbaarheid
- 62 Geslaagde nationale oefening VITEX
- 62 Tweede Kamer neemt wetsvoorstel cybersecurity aan
- 63 Colofon
- 64 Lessen uit crises en minicrises 2015

Het Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing is een tweemaandelijks uitgave van de Nationaal Coördinator Terrorisbestrijding en Veiligheid van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Het blad informeert, signaleert en biedt een platform aan bestuurders en professionals over beleidsontwikkeling, innovatie, uitvoering en evaluatie ten aanzien van nationale veiligheid en crisisbeheersing.

De uitgever is het niet noodzakelijkerwijs eens met de inhoud van gepubliceerde bijdragen. De verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor de inhoud van de artikelen berust bij de auteurs.

**FOTO OMSLAG:**  
Hybride dreigingen als strategische uitdaging  
© Shutterstock

# Voorwoord – hybride dreigingen



## ■ Paul Gelton

Directeur Weerbaarheidsverhoging, NCTV, Ministerie van Veiligheid en Justitie

## ■ Kolonel Wilfred Rietdijk

Strategisch Adviseur Countering Hybrid Threats, Cyber & Coördinator Migratie, Hoofddirectie Beleid, Ministerie van Defensie

## ■ Lars Tummers

Hoofd Afdeling Terrorismebestrijding en Nationale Veiligheid, Directie Veiligheidsbeleid, Ministerie van Buitenlandse Zaken

Het buzzword van het moment is “hybride”. Van een hybride auto, hybride fiets tot aan een hybride hypotheek. Hybride betekent een nauwe vermenging, combinatie of kruising van ongelijksoortige zaken. Gezien de toenemende verwevenheid van allerlei processen in onze samenleving is het logisch dat we de term hybride steeds vaker horen. Ook in het veiligheidsdomein zien we deze vermenging, combinatie of kruising van processen terug. Een hybride dreiging gaat over een gecoördineerde, complexe mix van gebeurtenissen, middelen of fenomenen met veiligheidsimplicaties die vaak ongreepbaar of zelfs ondefinieerbaar zijn en die worden ingezet om geopolitieke doelen te bereiken.

Kenmerkend aan hybride conflict- of oorlogsvoering zijn de geïntegreerde inzet van meerdere militaire en niet-militaire middelen (diplomatiek, economisch, digitaal, desinformatie en beïnvloeding). Wanneer de inzet daarvan georkestreerd is als onderdeel van een strategie of campagne om bepaalde strategische doelstellingen te bereiken, spreken we van een hybride dreiging. Het gaat vaak samen met misleiding, ambiguïteit en ontkenning van de acties. Hierdoor worden attributie en effectieve respons bemoeilijkt.

Zo kunnen er in het digitale domein middelen worden ingezet ten behoeve van spionage en sabotage of diefstal van informatie. Ook kan radicalisering worden aangewakkerd, wat op termijn kan leiden tot gewelddadigheden tegen de centrale autoriteit of kwetsbare groepen, hetgeen kan leiden tot een externe interventie met alle gevolgen van dien. Ook kan schadelijke desinformatie of propaganda snel en wijd verspreid worden om politieke en maatschappelijke discussies te beïnvloeden. Deze scenario's kunnen allemaal een dreiging vormen voor onze nationale veiligheid.

De komende jaren hebben we op het gebied van nationale veiligheid te maken met de volgende ontwikkelingen:

- grote verwevenheid nationale en internationale veiligheid;
- toenemende verwevenheid economie en veiligheid;
- toenemend belang van nieuwe technologieën;
- toenemende complexiteit en intensiteit van veiligheidsincidenten.

Deze fluïde omgeving is er één waarin hybride dreigingen uitstekend lijken te gedijen. In de huidige tijd lijkt het te gaan om dreigingen die in verschillende vormen verschijnen en op meerdere nationale veiligheidsbelangen tegelijkertijd impact kunnen hebben. In het nationale veiligheidsdenken staan integraliteit en complexiteit van dreigingen van begin af aan centraal. De idee van nationale veiligheid gaat uit van het integraal benaderen van de dreiging, juist om te voorkomen dat complexe dreigingen worden onderschat en om ook bij eenvoudige dreigingen de mogelijke meervoudige impact te voorzien.

We moeten dit onderwerp verder gaan verkennen en het op de agenda's houden. Aandacht voor waar we het precies over hebben, wat de dreiging is, hoe we die op tijd kunnen herkennen en er gecoördineerde actie op ondernemen, welke belangen er in het geding zijn en hoe weerbaar Nederland daarvoor is. Dat is en zal niet eenvoudig zijn, mede vanwege de enorme complexiteit en verwevenheid met internationaal, economie en technologie. Ook het feit dat bepaalde gebeurtenissen pas betekenis krijgen zodra deze worden gezien in het perspectief van andere informatie of andere ontwikkelingen, maakt het er niet makkelijker op. Daarom moeten we dit gezamenlijk oppakken: overheid, bedrijfsleven, maatschappelijke middenveld en wetenschap, nationaal en internationaal, zodat we samen kunnen werken aan *connecting the dots*.

Uiteraard gaat het nationale veiligheidsdenken over de grenzen van ons land heen. Een voorbeeld van verwevenheid van de interne en externe veiligheidsdimensie, zoals ook de Internationale Veiligheidsstrategie (IVS) onderschrijft. Alleen door internationaal samen te werken, kunnen we kennis, informatie en slagkracht organiseren om hybride dreigingen het hoofd te kunnen bieden. Daarom wordt er ook in EU- en NAVO-verband gewerkt aan betere samenwerking om hybride dreigingen tegen te gaan.

Door in te spelen op actualiteiten, op een veranderende samenleving en dreigingen, al dan niet hybride, dragen we bij aan een weerbaar Nederland. Een grensoverschrijdend onderwerp, vraagt tenslotte om een grensoverschrijdende aanpak.

De essays in het themakatern zijn op persoonlijke titel geschreven en zijn bedoeld om te prikkelen en een aanzet te geven tot een discussie. Van deze discussie is een aftrap gegeven tijdens een bijeenkomst hybride dreigingen op 3 november.

# Een nationale allesomvattende veiligheidsaanpak - het Finse perspectief



■ **Luitenant-generaal Esa Pulkkinen**  
*Directeur-generaal Militaire Staf Europese Unie*

## VERANDEREND SPEELVELD

Globalisering leidt niet alleen tot grotere onderlinge afhankelijkheid, maar zorgt ook voor meer veranderingen, onvoorspelbaarheid en onzekerheid. En dat kan strategische verrassingen in de hand werken. De wereld waarin wij moeten werken is voortdurend in beweging. Natiestaten en andere actoren zijn in toenemende mate met elkaar verbonden en van elkaar afhankelijk. Drijvende krachten achter veranderingen krijgen nieuwe mogelijkheden om verschillende doelen na te streven. Deze recente veranderingen hebben ook gezorgd voor nieuwe bedreigingen en instabiliteit.

Vanuit Europees perspectief is de internationale veiligheidssituatie de afgelopen jaren verslechterd. Het aantal belangrijke internationale spelers neemt voortdurend toe en ze laten zich op steeds meer plaatsen gelden. De relatieve positie van de spelers beweegt mee met het tij van de ontwikkelingen. Respect voor universele waarden



Bedreigingen in het kader van Finse veiligheidsstrategie

neemt af. De op regels gebaseerde internationale orde staat onder druk. Veranderingen brengen nieuw onzekerheden op het gebied van internationale veiligheid met zich mee, die de algehele veerkracht van de maatschappij op de proef stellen.

De Europese veiligheidssituatie verslechtert door fenomenen als georganiseerde misdaad, illegale binnenkomst, cybercriminaliteit, informatie-operaties en terrorisme. Ook zogeheten “hybride activiteiten” spelen hierbij een rol. Sinds de Russische annexatie van de Krim horen we steeds vaker de uitdrukking “hybride”. Hybride oorlogvoering – het combineren van conventionele oorlogvoering met niet-militaire middelen – is echter niets nieuws, zo zeggen sommigen. Hoe het ook zij, het begrip hybride is vandaag de dag veelvuldig te horen in de verschillende Europese veiligheidsfora.

Hybride beïnvloeding wordt algemeen beschouwd als een opzettelijke daad van een staat of niet-statelijke actor, waarbij deze gelijktijdig verschillende militaire middelen of, bijvoorbeeld, economische of technologische middelen inzet om druk uit te oefenen. Ook informatie-operaties en sociale media kunnen worden gebruikt. Hierbij wordt geprobeerd de achilleshiel van de betreffende staat te raken en de eigen doelen te verwezenlijken.

Oorlog is complexer geworden. Politieke, economische en militaire druk, verschillende vormen van informatie, cyberoorlogsvoering en andere vormen van hybride beïnvloeding worden op gecoördineerde wijze gebruikt om politieke doelstellingen te verwezenlijken. Deze beïnvloeding kan snel op gang komen, zonder voorafgaande waarschuwing. Het doel is druk uit te oefenen op het doelwit en schade, onzekerheid en instabiliteit te veroorzaken. De scheidslijn tussen interne en externe veiligheid vervaagt en de tijd voor vroegtijdige waarschuwing wordt korter. Oorlog heeft niet alleen gevolgen voor de gewapende strijdkrachten, maar voor de maatschappij als geheel. Het zal steeds moeilijker worden de eerste tekenen van oorlog te identificeren, laat staan erop te anticiperen.

Door hybride beïnvloeding wordt het in toenemende mate noodzakelijk rekening te houden met zowel interne als externe veiligheidseisen. Dit geldt zowel voor landen afzonderlijk als voor de EU als geheel. Hybride beïnvloeding tussen staten neemt toe en het is lastig dit in een vroeg stadium te herkennen. Er moeten voldoende mogelijkheden zijn om hybride beïnvloeding op het juiste moment te identificeren en te waarborgen dat de staat besluiten kan nemen en de territoriale soevereiniteit kan beschermen.

## DE FINSE OPLOSSING

Het antwoord van Finland op hybride dreigingen is onze allesomvattende veiligheidsaanpak. Deze aanpak ontstond toen Finland



75 jaar geleden door zijn oosterbuur werd aangevallen. Sindsdien is er in het land een sterke wil tot samenwerken. We hebben geleerd dat we de hele samenleving moeten mobiliseren om te overleven. Finland is een relatief klein land met slechts 5,5 miljoen inwoners. Het deelt een 1300 kilometer lange grens met Rusland.

Het Finse concept is gebaseerd op samenwerking tussen de overheid, het bedrijfsleven en

organisaties – zelfs burgers – waarbij de eigen verantwoordelijkheden van de verschillende autoriteiten worden gerespecteerd. Wij willen daarmee functies beschermen die van vitaal belang zijn voor de maatschappij. Ook de veiligheid van de maatschappij als geheel wordt in het oog gehouden. Wij hebben 7 vitale functies geïdentificeerd:

- management van overheidsaangelegenheden
- internationale activiteiten
- defensiecapaciteit van Finland
- interne veiligheid
- functioneren van de economie en infrastructuur
- inkomenszekerheid van de bevolking en vermogen te functioneren
- geestelijke weerbaarheid bij crises

Het beveiligen van deze vitale functies vindt plaats via een netwerk van strategische maatregelen, waarbij nauw wordt samengewerkt met en ondersteuning wordt gegeven aan de verantwoordelijke overheid of speler. De strijdkrachten maken een essentieel onderdeel uit van onze allesomvattende veiligheidsaanpak, en dat zal in de toekomst niet veranderen.

#### **WAT BEHELST DE FINSE SECURITY STRATEGY FOR SOCIETY?**

De voorbereidende maatregelen van de diverse Finse administratieve sectoren zijn in 2010 samengevoegd tot de *Security strategy for society*. Deze strategie beoogt het functioneren van de maatschappij te waarborgen, de Finse nationale soevereiniteit te bewaken en de veiligheid en het welzijn van de burgers te bevorderen.

Om dit doel te bereiken, zijn de functies die essentieel zijn voor de maatschappij vastgelegd; basisvoorzieningen die onder alle omstandigheden moeten blijven functioneren. Ook de gebieden waarvoor de verschillende ministeries verantwoordelijk zijn, worden beschreven alsook de personen die de leiding krijgen wanneer zich een crisis voordoet. Ter voorbereiding worden diverse mogelijke dreigingsmodellen en -situaties besproken.

De *Security strategy for society* wordt door de regering vastgesteld en biedt richtlijnen voor de voorbereiding van de administratieve sectoren en stemt deze voorbereiding op elkaar af. Daarnaast worden ook andere actoren hierover geïnformeerd. De autoriteiten

nemen de beslissingen en zijn verantwoordelijk voor de uitvoering daarvan. De strategie wordt om de paar jaar geactualiseerd, in samenwerking met de autoriteiten, organisaties en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven. De follow-up en ontwikkeling van de strategie worden gecoördineerd door het secretariaat van het Veiligheidscomité in samenwerking met de hoofden die op de ministeries verantwoordelijk zijn voor de voorbereiding.

De vitale functies van een samenleving zijn de zaken die het dagelijkse leven en de zekerheden daarvan laten doorgaan: een goed-functionerend rechtssysteem, adequate grenscontrole, soepel doorstromend verkeer en een schone leefomgeving. Als de basale functies in de samenleving geregeld zijn, dan is het eenvoudiger om na een crisis het normale leven weer op te pakken. Hoe belangrijk deze functies zijn, blijkt wel wanneer er iets goed mis gaat, een omvangrijke stroomuitval of een grootschalig ongeval bijvoorbeeld. Deze essentiële maatschappelijke functies moeten altijd gewaarborgd zijn, onder normale omstandigheden en tijdens crises. Ze vormen het uitgangspunt bij de voorbereiding.

Er zijn scenario's opgesteld van situaties die de veiligheid van de samenleving en de essentiële functies daarvan bedreigen. Deze dreigingsmodellen dienen als basis bij de voorbereiding.

De volgende bedreigingen zijn vastgesteld:

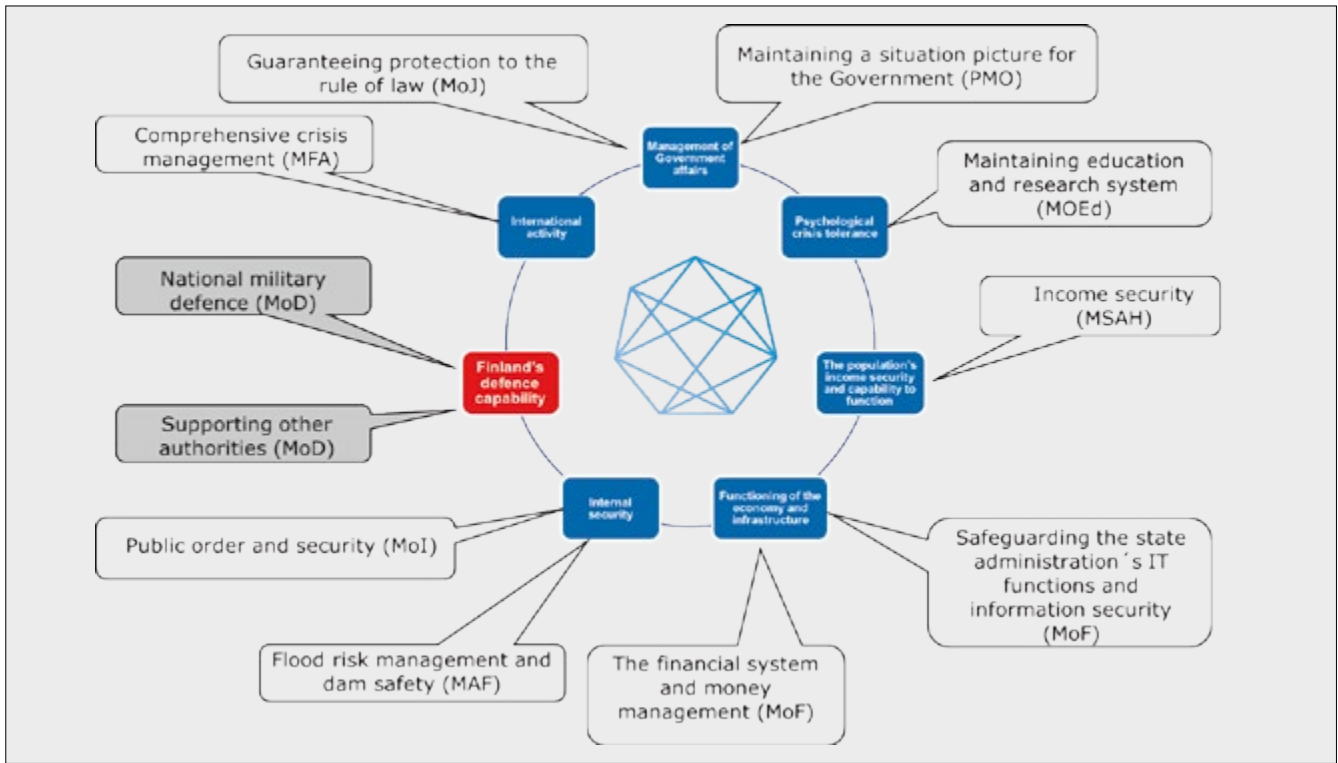
- een ernstige stroomuitval;
- ernstige verstoring van de telecommunicatie- en informatiesystemen;
- ernstige verstoring van de logistieke systemen;
- ernstige verstoring van de infrastructuur van de samenleving;
- ernstige verstoring van de voedselvoorziening;
- ernstige verstoring van het financierings- en betalingssysteem;
- geen toegang tot overheidsfinanciën;
- ernstige verstoring van de volksgezondheid en het welzijn;
- ernstige ongevallen, extreme weersomstandigheden en bedreigingen van het milieu;
- terrorisme en andere misdrijven die de maatschappij bedreigen;
- ernstige verstoring van de grensbewaking;
- politieke, financiële en militaire druk;
- de inzet van strijdkrachten.

De autoriteiten, organisaties en ondernemingen bereiden zich voor door de dreigingsmodellen toe te snijden op hun eigen werkomgeving. In veel gemeenten zijn er draaiboeken opgesteld op basis van de *Security strategy for society*.

Bedreigingen van de Finse samenleving kunnen vérstrekkende gevolgen hebben. Breekt er bijvoorbeeld op grote schaal een besmettelijke ziekte uit, dan wordt niet alleen de gezondheid van de mensen aangetast; ziekenhuizen kunnen overbelast raken, scholen moeten wellicht de deuren sluiten en ook het internationale verkeer kan hinder ondervinden. Verschillende actoren werken samen om zich op dreigingen voor te bereiden.

Deze samenwerking waarborgt dat de noodzakelijke taken worden uitgevoerd, kan dubbel werk voorkomen en bespaart daarnaast kosten. Het doel is de hulpbronnen van alle actoren te mobiliseren





Vitale functies Finse veiligheidsstrategie

wanneer de samenleving wordt bedreigd. Dankzij deze allesomvattende veiligheidsaanpak is het mogelijk de samenleving te laten blijven functioneren, het welzijn en de veiligheid van de inwoners te bevorderen en de nationale soevereiniteit van Finland te bewaken.

**KAN DE FINSE OPLOSSING MODEL STAAN?**

Kunnen de ervaringen en kennis van Finland op het gebied van een allesomvattende veiligheidsaanpak ook elders van pas komen? Ik denk dat Finland op dit gebied kan bijdragen aan zowel de regionale als de Europese veiligheid. Ons systeem is getest, verschillende actoren oefenen er regelmatig mee en we werken voortdurend aan de ontwikkeling van onze allesomvattende veiligheidsaanpak om het hoofd te bieden aan de hybride dreigingen van vandaag en morgen. We realiseren ons terdege dat er verschillen zijn tussen de lidstaten en dat ons systeem niet zomaar gekopieerd kan worden, maar we denken wel dat anderen van onze ervaringen kunnen profiteren.

Kan de Europese Unie gebaat zijn bij een allesomvattende veiligheidsaanpak? Samenwerking binnen de Europese Unie en op bilateraal niveau wordt versterkt om terrorisme te bestrijden en gewelddadig extremisme en radicalisering te voorkomen, om te reageren op hybride beïnvloeding en om criminele activiteiten te bestrijden die samenhangen met illegale immigratie.

De meeste tools in de EU-gereedschapskist zijn niet-militair en behoren meestal tot de verantwoordelijkheid van de lidstaten. De EU heeft echter een rol bij het ondersteunen van de lidstaten bij het opbouwen van hun capaciteiten in dit opzicht. Het gehele

systeem moet geschraagd worden door voortdurende opleiding en training alsmede de noodzakelijke wetgeving. We moeten allemaal voor onze eigen veiligheid kunnen zorgen. Alleen dan kan de Unie een geloofwaardige speler zijn op het gebied van allesomvattende veiligheid. Ook de samenwerking tussen verschillende instellingen, met name de EU en NAVO, zou door "hybride" kunnen worden verbeterd.

Als onderdeel van zijn veiligheidsaanpak heeft Finland de capaciteiten versterkt om een breed scala van hybride beïnvloeding van de maatschappij te identificeren en te bestrijden en om de cyberveiligheid te verbeteren. In het kader van de inspanningen van de EU om hybride dreigingen het hoofd te bieden, werkt Finland aan het opzetten van een Centre of Excellence op dit gebied. Het centrum biedt ondersteuning aan de EU en de lidstaten en versterkt de samenwerking tussen de EU en de NAVO.

Finland staat op het standpunt dat de strijdkrachten een essentiële speler zijn op het gebied van allesomvattende veiligheid. In een hybride omgeving voeren de strijdkrachten niet de boventoon, maar ondersteunen en faciliteren ze. We moeten er voortdurend voor zorgen dat de militaire middelen aansluiten bij de vereisten van de veranderende veiligheidssituatie. In de praktijk betekent dit beter inzicht in situaties, meer hybride mogelijkheden, grotere paraatheid en grotere beschikbaarheid van troepen. We moeten ook zorgen voor nationale en internationale interoperabiliteit tussen de strijdkrachten en de verschillende autoriteiten. Alleen dan kunnen we het hele land en de hele maatschappij beschermen.

# Nationale veiligheid en hybride dreiging: twee kanten van dezelfde medaille



■ **Prof. dr. Paul Ducheine**  
*Brigade-generaal van de Militaire Juridische Dienst, hoogleraar Cyber Operaties & Cyber Warfare Nederlandse Defensie Academie, en bijzonder hoogleraar in het recht van militaire cyber operaties, Universiteit van Amsterdam*

## 1. INLEIDING

“Veiligheid bieden” geldt als één van de klassieke en “harde” taken van de overheid.<sup>1</sup> Wat veiligheid omvat, is afhankelijk van de tijdsgeschiedenis en heeft zich de laatste decennia sterk ontwikkeld.<sup>2</sup> Tot 9/11 hanteerden beleidsmakers en de wetgever een dichotoom veiligheidsconcept bestaande uit interne en externe veiligheid.<sup>3</sup> De terreuraanslagen maakten duidelijk dat externe gebeurtenissen wereldwijd ook binnenlandse effecten hebben. Zie overigens ook de kredietcrisis, Syrië, het vluchtelingenvraagstuk of klimaatverandering. Tegenwoordig denken we in vitale belangen die van binnenuit of van buitenaf bedreigd worden en onderling afhankelijk zijn. Potente tegenspelers kunnen door het nastreven van hun belangen een bedreiging van onze vitale belangen veroorzaken. Die dreiging staat nu door hybride dreigingen – de geïntegreerde inzet van een combinatie van alle beschikbare machtsmiddelen om het gedrag van anderen te beïnvloeden – volop in de belangstelling. Niet alleen tijdens gewapende conflicten, maar vooral ook daarvoor, daarna en daarnaast.<sup>4</sup>

Het beschermen van onze nationale veiligheid tegen (al dan niet hybride) dreigingen, vraagt om een (evenzo) geïntegreerde benadering. Nederland moet op dit punt snel “meters maken”! Ik introduceer allereerst nationale veiligheid en vitale belangen. Vervolgens zie ik hoe deze met beschikbare machtsmiddelen te bevorderen en beschermen. Ik benadruk de waardering van informatie als machtsmiddel.

Daarnaast zie ik rivaliteit, dreiging en conflict en de noodzaak hierop voorbereid te zijn door middel van onder andere een geïntegreerde aanpak en veiligheidsstrategie. Om mijn positie duidelijk te markeren: zover is Nederland nog niet!

## 2. VEILIGHEID EN BELANGEN ANNO 2016

Het huidige Nederlandse veiligheidsbegrip is gebaseerd op de noties “nationale veiligheid”, “vitale belangen” en “strategische belangen”. Deze noties zijn – bij gebrek aan een *Grand Strategy* – in twee aparte veiligheidsstrategieën verwoord.

Uit de Strategie Nationale Veiligheid uit 2007 volgden vijf vitale belangen:<sup>5</sup> territoriale, fysieke, economische, ecologische veiligheid en politieke & sociale stabiliteit.<sup>6</sup> Markant is het ontbreken van een stabiele internationale rechtsorde als zesde vitale belang. Mede gezien de grondwettelijke opdracht aan de regering de “internationale rechtsorde te bevorderen”<sup>7</sup> en de economische afhankelijkheid van Nederland,<sup>8</sup> moet dit als een omissie worden beschouwd.<sup>9</sup>

De Internationale Veiligheidsstrategie (2013 e.v.) repareert dit en hanteert drie “strategische belangen”: territoriale veiligheid, economische veiligheid en de internationale rechtsorde.<sup>10</sup> Het is

<sup>1</sup> Zie: WRR, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Den Haag: Sdu 2002, p. 53.

<sup>2</sup> B.A. de Graaf, “Nationale veiligheid in historisch perspectief I, II en III”, in: *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing*, 10 (2012) nr. 4, pp. 48-51; nr. 5, pp. 32-35; nr. 6, pp. 52-55.

<sup>3</sup> E.T. Brainich von Brainich Felth, *Het systeem van crisisbeheersing; bevoegdheden en verplichtingen bij de voorbereiding op en het optreden tijdens crises*, Den Haag: Boom 2004. Zie ook artikel 103 Grondwet: De wet bepaalt in welke gevallen ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid [...] een [...] uitzonderingstoestand kan worden afgekondigd [...].

<sup>4</sup> J. Hennis-Plasschaert, Annual Baltic Conference on Defence, *Who's Afraid of Hybrid Warfare?*, Tallinn, 24-9-2015: “the use of various covert and overt tactics, enacted with both military and non-military means. Besides the employment of conventional and irregular forces.....hybrid warfare includes intelligence and cyber operations and the application of economic power.” Via: <<https://www.defensie.nl/binaries/defensie/documenten/toespraken/2015/09/24/keynote-speech-jeanine-hennis-annual-baltic-conference-on-defence.pdf>>.

<sup>5</sup> *Kamerstukken II* 2006-07, 30 821, nr. 1, p. 3: “De nationale veiligheid is in het geding als vitale belangen van onze staat en/of onze samenleving zodanig bedreigd worden dat sprake is van (potentiële) maatschappelijke ontwrichting”.

<sup>6</sup> *Kamerstukken II*, 2006-07, 30 821, nr. 2, Strategie Nationale Veiligheid, p. 3: “Vitaal belang: belang dat bepalend is voor de instandhouding van [nationale veiligheid. Bij het deels of geheel verstoord raken of wegvallen van dat belang [komt] het functioneren van de staat en de samenleving in potentie of feitelijk in gevaar”.

<sup>7</sup> Artikel 90 Grondwet: “De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde”.

<sup>8</sup> Zie Hague Centre for Strategic Studies (HCSS), *Defensie in het stemhokje*, Den Haag, 2012, p. 1: “Nederland is een handelsland. Een stabiel internationaal systeem, waarin vrede, veiligheid en vrijhandel prevaleren, is van levensbelang.”; WRR, *Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van Nederlands buitenlandbeleid*, Amsterdam University Press 2010.

<sup>9</sup> P.A.L. Ducheine, *Krijgsmacht, Geweldgebruik & Terreurbestrijding* (diss. UvA), Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2008, p. 19.

<sup>10</sup> *Kamerstukken II* 2012-13, 33 694, nr. 1, Internationale Veiligheidsstrategie – Veilige wereld, veilig Nederland; *Kamerstukken II* 2014-15, 33 694, nr. 6 bijlage, *Beleidsbrief Internationale Veiligheid – Turbulente Tijden in een Instabiele Omgeving*; *Kamerstukken II* 2015-16, 33 694, nr. 9 (Samenhang in missies).

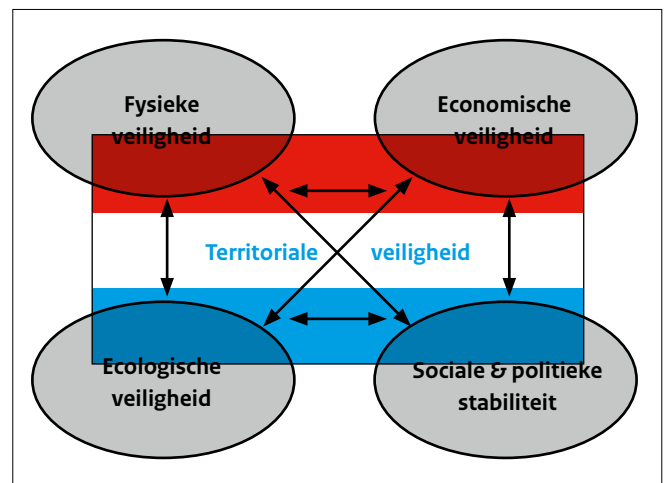


duidelijk dat deze strategische belangen (grotendeels) overlappen met de vitale belangen.

Een eerste op te stellen geïntegreerde veiligheidsstrategie, een Nederlandse *Grand Strategy*, zal de verhouding tussen vitale en strategische belangen moeten duiden. Voorlopig zal hierna slechts de term “vitaal belang” worden gebruikt. Nederlands nationale veiligheid laat zich voorlopig kenmerken door (het beschermen en bevorderen van) deze zes vitale belangen (zie figuur).<sup>11</sup>

De zes vitale belangen werken op elkaar in (*interdependent*). De verstoorde internationale rechtsorde in het Midden-Oosten brengt vluchtelingen op de been, veroorzaakt inspanningen voor opvang en integratie en voedt de xenofobie of angst die de sociale en politieke stabiliteit verstoort.

Een verstoring kan vanuit het buitenland of uit Nederland zelf komen.<sup>12</sup> Onze economische veiligheid is bijvoorbeeld afhankelijk van de gemeenschappelijke markt van de EU, wisselkoersen, het wel en wee van Amerikaanse banken etcetera.



Nederlands vitale belangen (Ducheine, 2016)

De Nederlandse overheid staat uiteindelijk voor de klassieke taak deze vitale belangen te bevorderen en beschermen. Het spreekt vanzelf dat andere (statelijke) actoren evenzeer dit soort vitale belangen zullen trachten te beschermen en bevorderen. Hierdoor kan rivaliteit (of zelfs conflict) tussen actoren ontstaan.

### 3. MACHTSINSTRUMENTEN: SYNERGIE

Om, al dan niet conform veiligheidsstrategieën, die belangen te bevorderen en beschermen en daartoe het gedrag van andere actoren te beïnvloeden, kunnen staten machtsinstrumenten inzetten. Bijvoorbeeld door een belangenconflict diplomatiek

<sup>11</sup> P.A.L. Ducheine, “Je hoeft geen zwaard en schild te dragen om ridder te zijn” - Mythen over digitale oorlogsvoering en recht (Oratie UvA), Amsterdam: AUP, 2016, ook (verkort) via: <<http://www.militairespectator.nl/thema/recht-cyberoperations/artikel/%E2%80%99je-hoeft-geen-zwaard-en-schild-te-dragen-om-ridder-te-zijn%E2%80%9999>>, of webcollege: <[webcolleges.uva.nl/Mediasite/Play/bca07f4a8a77401d96da8bc0e8de090d1d](http://webcolleges.uva.nl/Mediasite/Play/bca07f4a8a77401d96da8bc0e8de090d1d)>.

<sup>12</sup> Zie ook NCTV, *Contra Terrorisme Strategie 2016-2020*, p. 7: “Extern = Intern. Er is een sterke samenhang tussen de internationale, nationale en lokale dimensie van de dreiging”.



op te lossen, informatie te delen, een militair of economisch bondgenootschap te sluiten. Deze vier machtsinstrumenten worden vaak als DIME afgekort.<sup>13</sup>

Idealiter bevat de uitwerking van een veiligheidsstrategie ook een plan voor de geïntegreerde inzet van deze machtsinstrumenten. Op operationeel niveau wordt dit in ieder geval bij crisisbeheersingsoperaties nagestreefd:

*Waar Nederland militair bijdraagt aan crisisbeheersing, gebeurt dit in het kader van een geïntegreerde benadering, met aandacht voor de onderlinge samenhang en integratie van interventies op het gebied van veiligheid, rechtsorde, het versterken van overheidsstructuren, sociaaleconomische ontwikkeling en bevordering van het politieke proces.*<sup>14</sup>

Het is echter noodzakelijk dat de Nederlandse overheid ook buiten crisisbeheersingsmissies én op strategisch niveau nadenkt over de afstemming en integratie van machtsinstrumenten. Hoe beter de inzet van de verschillende instrumenten op elkaar is afgestemd, hoe meer synergie immers te realiseren valt. Dat is ook de kern van het collegiaal bestuur van onze Ministerraad die (als deel van de regering) nationale veiligheid als hoofdaandachtsgebied heeft. Deze geïntegreerde benadering komt nu – op papier – sterk tot uitdrukking in de IVS: “aan crises liggen vaak vele oorzaken ten grondslag. Duurzame veiligheid ontstaat dan ook niet door aan één knop te draaien. Het in goed overleg tussen de verantwoordelijke bewindslieden geïntegreerd inzetten van het beschikbare instrumentarium (diplomatie, ontwikkelingssamenwerking, defensie, inlichtingen- en veiligheidsdiensten, politie, justitie en handel), biedt de beste kansen op blijvende resultaten.”<sup>15</sup>

Recent onderzoek in Nederland en het VK toont overigens aan dat die geïntegreerde aanpak niet zo eenvoudig is. Departementalisme en bureaupolitiek liggen op de loer, de complexiteit van context en dreiging is dusdanig dat van “wicked” en multidimensionale problemen gesproken wordt, die lastig aan te pakken zijn. Laat staan effectief beantwoord kunnen worden zolang in “stovepipes” gewerkt wordt.<sup>16</sup>

Het is een teken aan de wand dat eigentijdse statelijke en niet-statelijke rivalen hun machtsmiddelen op een geïntegreerde wijze effectief weten in te zetten. Met een hybride dreiging als gevolg. Vaak wordt op de Russische Federatie gewezen, maar ook ISIS werkt zo. Zie de combinatie van terreuraanslagen die onze fysieke veiligheid bedreigt, de bezetting van delen van Syrië en Irak, het exporteren van de Jihad naar Afrika en Azië, het aanjagen van vluchtelingenstromen (en xenofobie), maar vooral een informatie-campagne die angst en sociale instabiliteit in de hand werkt.

<sup>13</sup> Diplomatic, Information, Military, Economic instruments.

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2015-16, 33 694, nr. 9 (Samenhang in missies).

<sup>15</sup> Kamerstukken II 2012-13, 33 694, nr. 1, Internationale Veiligheidsstrategie, p. 3.

<sup>16</sup> Lenny Hazelbag, “De geïntegreerde benadering in Afghanistan: tussen ambitie en praktijk. De interdepartementale samenwerking in Nederland en het Verenigd Koninkrijk”, (concept-dissertatie EUR, 2016-2017).

#### 4. INFORMATIE ALS MACHT

Gefaciliteerd door moderne technologie speelt informatie een steeds belangrijker rol als machtsinstrument. Dit veroorzaakt niet alleen een herbezinning op de waarde van het DIME instrumentarium voor staten, maar leidt ook tot proliferatie van dit machtsinstrument. Niet-statelijke actoren zoals ISIS, terroristische en criminele netwerken, maar ook multinationals en internationale organisaties of belangengroepen manifesteren zich – in toenemende mate – ook als machtsspeler.<sup>17</sup>

Informatie als machtsbron is in het huidige digitale tijdperk toe aan een herwaardering.<sup>18</sup> Via directe dwang (dreigen met onthulling), door institutionele (sleutelposities binnen ICANN) of structurele macht (Microsoft met het Windows besturingssysteem) is dit als bekend terrein. Maar vooral als productieve machtsfactor komt informatie toenemend tot wasdom.<sup>19</sup> Dat wil zeggen dat actoren met informatie agenda’s kunnen vormen en een debat kunnen starten, versterken en beïnvloeden.<sup>20</sup> Dit geheel faciliteert nieuwe “elites” en actoren.

*In a “networked society” – that is, one whose social structure is characterized by networks activated by information technology – new elites derive their power from an enhanced ability to delve between the layers of hardware and software from which cyberspace is constructed.*<sup>21</sup>

Niet alleen de bonafide “big five” Apple, Amazon.com, Microsoft, Facebook en Google (Alphabet) bezitten zo ongekende macht.<sup>22</sup> Ook individuen zoals Taylor Swift of “The Jester” beschikken over productieve macht.<sup>23</sup> Gelegenheidscoalities als “Anonymous” en malafide actoren worden door sommigen ook als machtsspeler gezien.<sup>24</sup>

De proliferatie van ICT en de brede maatschappelijke afhankelijkheid van ICT,<sup>25</sup> brengt onze (interdependente) vitale economische, bestuurlijke, politieke en sociale processen binnen het bereik van deze actoren.<sup>26</sup> Een geavanceerde digitale samenleving en economie

<sup>17</sup> Zie o.a. gelegenheidscoalities van burgers (Arabische Lente) of belangengroepen (GeenPeil).

<sup>18</sup> Zie o.a. Jelle van Haaster, Assessing Cyber Power, in: N. Pissanidis, H. Røigas, M. Veenendaal (Eds.), *8th International Conference on Cyber Conflict: Cyber Power*, Tallinn: CCDCOE, 2016, via: <<https://ccdcocoe.org/sites/default/files/multimedia/pdf/Art%2001%20Assessing%20Cyber%20Power.pdf>>

<sup>19</sup> David J. Betz & Tim Stevens (2011), *Power and cyberspace*, Adelphi Series, pp. 35-54

<sup>20</sup> Betz & Stevens, p. 45.

<sup>21</sup> Jelle van Haaster, 2016, “Assessing Cyber Power”, in: N. Pissanidis, H. Røigas, M. Veenendaal (Eds.), *8th International Conference on Cyber Conflict: Cyber Power* (2016), pp. 7-22, via: <[https://ccdcocoe.org/sites/default/files/multimedia/pdf/CyCon\\_2016\\_book.pdf](https://ccdcocoe.org/sites/default/files/multimedia/pdf/CyCon_2016_book.pdf)>.

<sup>22</sup> New York Times, Tech’s “Frightful 5” Will Dominate Digital Life for Foreseeable Future (20 January 2016), via: <[http://www.nytimes.com/2016/01/21/technology/techs-frightful-5-will-dominate-digital-life-for-foreseeable-future.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2016/01/21/technology/techs-frightful-5-will-dominate-digital-life-for-foreseeable-future.html?_r=0)>.

<sup>23</sup> Time, The 30 Most Influential People on the Internet (5 March 2015), via: <<http://time.com/3732203/the-30-most-influential-people-on-the-internet/>>.

<sup>24</sup> Gabriella Coleman, *Hacker, Hoaxer, Whistleblower, Spy: The Many Faces of Anonymous* (London – New York: Verso 2015, pb).

<sup>25</sup> European Institute for Security Studies, *A changing global environment 2014* (Chaillot Paper no. 133, December 2014), p. 29-30, via: <[http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Chaillot\\_Paper\\_133\\_-\\_A\\_changing\\_global\\_environment.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Chaillot_Paper_133_-_A_changing_global_environment.pdf)>.

<sup>26</sup> Centre for European Policy Studies, *More union in European defence* (2015), p. 9, via <<https://www.ceps.eu/system/files/TFOneuropeanDefence.pdf>>.

is dus niet slechts een zegen én een machtsfactor, maar ook een kwetsbare en alle vitale belangen doorsnijdende factor.<sup>27</sup> In dat opzicht zou ons begrip van nationale veiligheid ondertussen best een zevende vitale belang kunnen bevatten: digitale veiligheid.<sup>28</sup>

### 5. RIVALITEIT, DREIGING EN CONFLICT: WEST MEETS EAST

Waar Nederlands belang dat van anderen raakt, ontstaat potentieel een situatie van rivaliteit. En *vice versa*. Rivaliteit en de inzet van machtsmiddelen kan uiteindelijk omslaan in een belangenstrijd in de vorm van een politiek, economisch conflict of een gewapend treffen.<sup>29</sup> Daarbij zal iedere partij zichzelf zo effectief mogelijk trachten te manifesteren. De idee is synergie te realiseren: de geïntegreerde aanpak van meerdere machtsinstrumenten is doeltreffender dan het ongecoördineerd inzetten van losse instrumenten.

Het spreekt voor zich dat niet alleen Nederland synergie moet proberen te realiseren: statelijke en niet-statelijke rivalen doen dit ook. Niet alleen tijdens een economisch of militair treffen, maar ook al lang daarvoor. Zie bijvoorbeeld de aanloop naar en de Russische annexatie van de Krim.<sup>30</sup> De Russische aanpak, door het westen “hybrid warfare” gedoopt, is een voorbeeld van de geïntegreerde benadering van alle machtsinstrumenten in internationale relaties: vóór, tijdens en ná afloop van een conflict.

Tijdens conflicten bestaat het besef van een geïntegreerde aanpak ter bescherming van vitale belangen in Nederland doorgaans wel. Maar een proactieve en geïnstitutionaliseerde toepassing van een geïntegreerde benadering op het wereldtoneel is voor Nederland nog geen automatisme.<sup>31</sup> Zie het gebrek aan een *grand strategy* of een nationale veiligheidsraad. Voor dat soort voorbeelden wordt vaak naar het Russische optreden in Georgië, de Krim, Oekraïne, Syrië en de Zuid-Chinese (beter: Filipijnse) Zee gewezen. Daarbij vergeten we echter dat de man achter het huidige Russische model van *hybrid warfare*, generaal Valery Gerasimov (Chef van de Russische Generale Staf)<sup>32</sup> zijn aanpak onder meer herkende in het Amerikaanse beleid in de Balkanoorlogen (jaren 1990), Afghanistan

(2001) en Irak (2003).<sup>33</sup> Alsof de EU en het westen na de Russische annexatie van de Krim géén economische sancties troffen<sup>34</sup> of de olieprijs via afspraken niet is beïnvloed.<sup>35</sup>

Anders gezegd: tijdens conflicten of crises vallen we wel terug op een geïntegreerde benadering bij een (hybride) dreiging tegen vitale belangen.<sup>36</sup> Het is zaak dit inzicht verder uit te bouwen.

### 6. HYBRIDE DUS, EN NU?

Bescherming en bevordering van vitale belangen (tegen rivaliteit en hybride dreiging) vraagt dus ook buiten crisis en conflict om een geïntegreerde benadering. Ik rond af door de hiervoor vereiste “stappen” te noemen.

In de wetenschap dat Nederland doelwit is van verschillende hybride dreigingen, is het onder ogen (willen) komen en herkennen van die hybride dreiging de eerste stap. Niet alleen tijdens conflicten, maar vóór, ook voordien: onder en boven de drempel van gewapend treffen.

Stap twee is zekerstellen dat we de dreiging begrijpen (“understand”), haar doorzien en inzien wat nodig is om onze vitale belangen te bevorderen en te beschermen.<sup>37</sup>

Stap drie is het – alleen of met bondgenoten – alloceren van voldoende machtsinstrumenten. Stap vier is een geïntegreerde aanpak bij (de planning van) de inzet van dit instrumentarium. Een geïntegreerde veiligheidsstrategie is daarbij gewenst. Die integratie moet bovendien op alle niveaus gerealiseerd én beoefend worden: op het politiek-strategisch niveau (ministerraad of een in te stellen onderraad voor nationale veiligheid), op operationeel-bestuurlijk niveau binnen en tussen de departementen, alsmede op uitvoerend niveau. Ten slotte dient Nederland bereid te zijn complexe en hybride problemen via deze geïntegreerde manier aan te pakken. Daarvoor is mentale moed nodig en is bureaupolitiek, departementalisme of partijpolitiek uit den boze.

Met andere woorden: er is veel werk te verzetten, laten we beginnen!<sup>38</sup>



<sup>27</sup> McKinsey Global Institute, *Digital globalization: The new era of global flows*, March 2016, via: <<http://www.mckinsey.com/business-functions/digital-mckinsey/our-insights/digital-globalization-the-new-era-of-global-flows>>.

<sup>28</sup> In die zin ook het pleidooi voor een minister-zonder-portefeuille voor ICT, in: Het Financieel Dagblad, *Kabinet heeft minister van ICT nodig* (10 januari 2016), via: <<https://fd.nl/economie-politiek/1134298/kabinet-heeft-minister-van-ict-nodig>>. Hoewel de petitie daarvoor heden (21-9-2016) slechts 316 ondertekeningen kent, zie: <<http://ministervanict.nl/>>.

<sup>29</sup> Naast het accepteren van het belangenconflict, kan ook worden samengewerkt. Deze opties gelden niet als bedreigend voor nationale belangen.

<sup>30</sup> Biersack, John, and Shannon O’Leary. 2014. “The Geopolitics of Russia’s Annexation of Crimea: Narratives, Identity, Silences, and Energy.” *Eurasian Geography and Economics* 55 (3): 247-269.

<sup>31</sup> Zie L.J. Hazelbag, “Nationale Veiligheidsraad: politiek wenselijk en staatsrechtelijk haalbaar?”, in: *Militaire Spectator*, 184-4 (2015), via: <<http://www.militairespectator.nl/thema/artikel/nationale-veiligheidsraad-politiek-wenselijk-en-staatsrechtelijk-haalbaar>>.

<sup>32</sup> Charles K. Bartles, “Getting Gerasimov right”, in: *Military Review*, 2016 Jan-Feb, pp. 30-38.

<sup>33</sup> Christopher J. Lamb & Susan Stipanovich, “Back to Basics on Hybrid Warfare in Europe - A Lesson from the Balkans”, in: 81 *Joint Forces Quarterly* 2016-2, pp. 92-101, via: <[http://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/jfq/jfq-81/jfq-81\\_92-101\\_Lamb-Stipanovich.pdf](http://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/jfq/jfq-81/jfq-81_92-101_Lamb-Stipanovich.pdf)>.

<sup>34</sup> European Union, EU sanctions against Russia over Ukraine crisis, via: <[http://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu\\_sanctions\\_en](http://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu_sanctions_en)>.

<sup>35</sup> Het Financieel Dagblad, “Poetin: sancties tegen Rusland en lage olieprijs doen pijn” (11 januari 2016) <<https://fd.nl/economie-politiek/1134648/poetin-sancties-tegen-rusland-doen-pijn>>.

<sup>36</sup> Zie over het constant karakter van dit type conflict: Antulio J. Echevarria II, *Operating in the Gray Zone: An Alternative Paradigm for U.S. Military Strategy*, Strategic Studies Institute, April 2016, via: <<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=1318>>.

<sup>37</sup> Zie bijvoorbeeld de Britse *Joint Doctrine Publication 04 Understanding*, via: <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/33701/JDPoqWebfinal.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/33701/JDPoqWebfinal.pdf)>.

<sup>38</sup> Naar het Duitse gezegde: Es gibt viel zu tun., fangen wir an!

# Het beste wapen? Schrijf het betere verhaal



■ **Prof. dr. Henri Beunders**  
Hoogleraar Ontwikkelingen in de  
Publieke Opinie, Erasmus Universiteit  
Rotterdam

Foto: Mark Kohn

“De kracht van de wapens is niet de brute kracht, maar de geestelijke kracht”, zei de overwinnaar van Napoleon, de hertog van Wellington. Of, eerlijker gezegd, zou hij hebben gezegd, want op internet kan ik er geen bevestiging van vinden, behalve in een artikel van mezelf dat nog dateert uit de tijd voor de grote doorbraak van internet in onze beschaving.

Waarom begin ik dan toch met dit citaat, ook als ik er geen feitelijke verwijzing bij kan voegen? Om twee redenen. Ik vind het wel mooi gezegd. Sterker, het is ook nu - twee eeuwen later - misschien wel de kern van waar het om gaat in de wereld van de multidimensionale aanvallen door wie ook op wie of wat ook. Of dit nu een staat is, een bedrijf, een instelling, een groep “vijanden” op sociale media of een individu die om welke reden ook “*kalt gestellt*” moet worden.

Er is nog veel materiële en fysieke vernietiging – altijd is er Aleppo om dit te bewijzen en de terreuraanslagen overal in het Westen en elders niet minder. Maar de manieren waarop mensen en machten elkaar schade kunnen toebrengen in deze tijd van internet, mobiele communicatie, miniatuur hightech wapens als drones en kwaadaardige software-virussen in het algemeen, die zijn intussen schier eindeloos. Geestelijke kracht, zo zal ik betogen, is ons belangrijkste wapen tegenover al deze vage, duistere, vaak ook door onzichtbare vijanden op onzichtbare wijze uitgevoerde aanvallen op onze wereld, al is het woord “systeem” in deze tijden van technologische verbondenheid van iedereen met iedereen en alles een beter woord. De andere reden is dat de feiten in het huidige tijdsgewricht er helemaal niet meer toe lijken te doen. Sterker, hoe minder feiten en hoe meer feitelijke onwaarheden of regelrechte leugens mensen die macht hebben of macht willen krijgen de wereld in werpen, hoe succesvoller zij zijn. Kijk naar president Vladimir Poetin, naar de actievoerders voor een Brexit zoals Boris Johnson en Nigel Farage, naar presidentskandidaat Donald Trump. Anno 2016 is duidelijk geworden dat mediamagnaat Silvio Berlusconi geen eenmalige stripfiguur was, maar de belichaming van “de nieuwe leider”, met een grote L, in zowel Oost als West, in zowel Noord als Zuid.

Over de oorzaken van de golf van emotionalisering die over nagenoeg de hele wereld trekt kunnen en moeten we hier kort zijn. De kernbegrippen zijn de relatie tussen volk en elites en de rol van de dominante media. Tot en met de middeleeuwen kwam de waarheid van God en was het juiste geloof daarbij het belangrijkste. Vanaf het moment dat Descartes zei “Ik denk, dus ik ben”, kwam “de Verlichting” over Europa, het idee dat de mensen zelf met hun verstand konden uitmaken wat de waarheid was. Of in onderlinge discussie die waarheid konden vinden.

In deze discussie over “de waarheid” speelde de uitvinding van de boekdrukkunst een cruciale rol. De middeleeuwen waren een vooral orale cultuur, waar iets als een feit nauwelijks bestond, alleen het gerucht, het verhaal en de geloofwaardigheid ervan, naast het doctrinaire geloof natuurlijk waar je maar beter niet openlijk aan kon twifelen - dan stond de brandstapel klaar. Vanaf de 16<sup>e</sup> eeuw werd er steeds meer gediscussieerd, veelal door de geleerden en politieke belanghebbenden en later door de opkomende burgerij – meest zakenmensen en ambtenaren - die zich zo een onafhankelijke positie wilde verwerven tegenover kerk en staat.

Die burgerij emancipeerde zich aldus en het idee van de Vooruitgang ontstond, ook ten aanzien van “het feit” en “de waarheid”. Liberale denkers als J.S. Mills zeiden: door de uitwisseling van de verschillende argumenten ontstaat vanzelf “de waarheid”. De Duitse filosoof Jürgen Habermass verkondigt dit ideaal van een rationele discussie tussen intellectueel en redelijk denkende mensen al meer dan een halve eeuw.

Wat al deze “zindelijke burgerheren” met hun pamfletten, hun kranten en hun boeken niet wilden zien, was dat intellectuelen in deze discussies wel zeer in het voordeel waren boven de niet geletterden of de anderszins minderen van geest. Volksoptstanden, boerenopstanden, en revoluties soms, waren dan ook af en toe de correctie van “het volk” op de politieke machthebbers en ook op al die geleerden die met hun ratio enerzijds een aandeel in die staatsmacht wilden verwerven en anderzijds “het volk” verre van zich wilden houden. De burgerlijke elites in Europa zijn daarom nooit een fan geweest van massamedia die niet de ratio maar vooral de emotie aanspraken: de fotografie, de film, de televisie. Daar creëerden ze censuurwetten voor.

Internet is het eerste massamedium geworden waarvan de elites dachten dat de maatschappij, en vooral de economie, er vooral voordeel bij zou hebben. Internet vereiste een computer, en een computer werd aanvankelijk als een efficiëntere reken- en boekhoudmachine gezien. Iedereen moest, zei de Nederlandse regering midden jaren ‘90, zo snel mogelijk “de digitale snelweg” op “om de boot naar de 21<sup>e</sup> eeuw niet te missen”. Dit is een grote inschattingfout gebleken. Internet werd, vanaf het moment dat dit medium niet alleen van één punt naar allen kon zenden, maar echt inter-

actief – 2.0. – werd (zeg met de komst van Youtube in 2005 en Facebook in 2006 en Twitter in 2010) vooral het medium voor de commercie en voor de communicatie onderling van mensen die in de eeuwen van “de oude media” alleen thuis boven de krant of voor de tv hadden kunnen zitten mopperen. De smartphone heeft vanaf 2010 voor alle wereldbewoners gerealiseerd wat mediagoeroe Marshall McLuhan een halve eeuw eerder voorspelde: “*the global village*” waarin “iedereen alles spontaan zal weten, zo snel als engelen”.

Engelachtig is ons mondiale dorp er echter niet geworden! Sterker, enkele high-tech-miljardairs uit Silicon Valley uitgezonderd, de toekomst wordt in de rest van het Westen vooral als catastrofe gezien. De stapels literaire dystopieën en nog hogere aantallen tv-series over zombies, moordende presentiekandidaten en fantasy-series op Netflix en HBO vol bruut geweld en machtsongher hebben één ding gemeen: er is geen dominante moraal meer in te bekennen. Er is alleen nog slagen of mislukken. En dit komt geheel overeen met de kern van de digitale wereld. Een teken is een 1 of een 0, daartussen zit niets. De illusie zou worden dat er in de werkelijke wereld ook evenveel enen als nullen zouden zijn, of eigenlijk alleen maar winnende loten beginnend met het getal 1.

Zo komen in deze 21<sup>e</sup> eeuw grote en trage en kleine en snelle historische veranderingen bij elkaar, tot wat intussen “de perfecte storm” genoemd kan worden die veel van het bestaande en vertrouwde wegblaast. We zien nu pas hoe fataal de mentale ontwikkelingen waren in zowel het Midden-Oosten als in het Westen. Ayatollah Khomeiny’s revolutie was een religieuze opstand tegen de feiten van de moderniteit van het westerse materialisme. De revolutie op de Amerikaanse universiteiten, postmodernisme geheten, tegen de feiten is niet minder fataal gebleken. De waarheid was een taalconstructie van de machthebbers. Om je te bevrijden moest je dus de taal gaan spreken van je lichaam, van je emotie, van je overtuiging, van je identiteit, wat die ook was. Het resultaat werd in Oost en West hetzelfde en werd zeer zichtbaar, ook in Europa, toen de val van de Muur het Westen leek te hebben beroofd van de grote vijand, de Sovjet-Unie, terwijl die dictators in het Midden-Oosten in de eerste Golfoorlog ook voor goed leken te zijn verslagen. De laatste ontwikkeling die de kloof tussen bevolkingsgroepen en landen bijna onoverbrugbaar heeft gemaakt, is het turbokapitalisme dat na 1989 geen rem meer nodig had om zich tegenover het communisme als het menselijker systeem te affichereren. De wereldhandel mag zijn toegenomen en veel arme landen in Afrika, Azië en Zuid-Amerika mogen grosso modo een stuk minder arm zijn geworden, de verschillen tussen arm en rijk zijn ook sterk toegenomen. Armoede is een relatief begrip, maar door de secularisatie in het Westen en de antiwesterse islamisering in vele andere landen en ook bij vele immigranten, draaide de belofte van emancipatie en welvaart voor iedereen uit op toenemende afgunst op iedereen die het ook maar iets beter heeft. En op wrok jegens iedereen die het verworvene dreigt af te pakken, zoals asielzoekers.

We kunnen jammeren dat “de mensen” geen moraal meer hebben en ook niet langer lijken te beschikken over enig gezond verstand. We kunnen verbijsterd reageren op de huidige communicatieve stijl, door *The Economist* begin september 2016 betiteld als de “*Art of the lie. Post-truth politics in the age of social media*”, het moet nu toch

langzaam wel tot de meest elite elites zijn doorgedrongen dat we misschien wel het einde van het post-1989-tijdperk meemaken, misschien wel het einde van het tijdperk van de Verlichting. En het begin van het tijdperk van de Emotie.



Al dertig jaar geleden, toen er nog geen internet bestond, beschreef de Duitse schrijver Hans-Magnus Enzensberger “*de moleculaire burgeroorlog*”: de woede en het geweld die overal “zo maar” kunnen uitbreken, in onze steden net zo gemakkelijk als in de arme landen die werkelijk geen nagel hebben om hun gat mee te krabben. Behalve dan nu een smartphone, zodat ze kunnen skypen met een ver familielid hier en vervolgens de gps kunnen aanzetten om te zien wat de kortste of de snelste route is om ook in dit rijke Westen te komen. Hollywood is de grootste mensensmokkelaar, de smartphone en Western Union de reisleidende. Het “Ik denk, dus ik ben” is vervangen door “Ik ben, dus mobiel”.

Maar in die eerste botertje tot de boom-decennia na 1989 ging het velen in het Westen iets beter, terwijl de communicatie nog top-down was. Anno 2016 is die smartphone ongeveer het enige wat velen bezitten, ook in Amerika. Daar bezit 47% van de bevolking, los van de schulden, niet meer dan maximaal 450 dollar aan spaargeld, nog niet genoeg voor een nieuwe wasmachine. De vijf grootste high-tech-bedrijven als Apple, Google en Facebook hebben, dus los van de beurswaarde, samen zo’n 500 miljard in kas, aan contanten dus. Kortom, er is nu sprake van de “*Clash of Civilizations*” die Samuel Huntington twintig jaar geleden voorspelde. Meer nog dan dat, ook in Europa zelf, en in Amerika, is er een strijd, een klassenstrijd, uitgebroken die weinigen voor mogelijk hadden gehouden. De meer of minder georganiseerde “radicale verliezers” zoals van IS, de eenzamer opererende “*lone wolfs*” van het type Anders Breivik, of geestelijk gestoord geraakte immigrant of asielzoeker, zij opereren vaak vanuit de emotie van de woede en de wraakzucht.

Maar ook voor velen van hen geldt de uitspraak van Goethe: “*Man glaubt zu schieben, und man wird geschoben*”. Ofwel, zij worden als Lenin’s “*nuttige idioten*” ingezet of in elk geval aangemoedigd door machtiger actoren, zoals IS of staten als Rusland of Noord-Korea, of Iran, of Soedan, of noem maar op.

En zo komen we bij de vraag die de Europese Unie, de NAVO, ja alle beschaafde natiestaten en ook steden, zich in toenemende bezorgdheid stellen: wat kan het antwoord zijn op die “hybride dreigingen” die nauwelijks zichtbaar zijn, nauwelijks te lokaliseren





zijn – behalve dan dat ze zich bevinden “ergens in het universum van internet” – maar die nu op elk moment van de dag en van de nacht “systemen” kunnen plat leggen door *cyber warfare*, of bloedbaden onder de bevolking kunnen aanrichten van tot voor kort onvoorstelbare aard en omvang.

Ik kan hier slechts enkele methoden opperen. Over sommige ervan wordt al driftig gediscussieerd, over andere helaas nog niet.

- Preventieve hechtenis van personen en verboden op crimineel geachte organisaties. Dit is “*preventive policing*” op basis van “*big data*” maar dan op grote schaal.
- Censuur instellen op veel onderdelen van internet. Nu gelden grondwettelijk strengere regels voor radio en tv dan voor de drukpers. Verklaar alle audiovisuele websites, blogs en kanalen als YouTube e.d. tot radio en tv en preventieve censuur is eerder mogelijk. In de praktijk vereist dit meer cyberexperts.
- Gebruik de “geestelijke kracht” van Wellington om een geloofwaardiger verhaal over onze samenlevingen in het Westen te schrijven dan die propaganda-sites van bijvoorbeeld IS nu doen. In concreto vereist dit een bundeling van creatieve experts uit allerlei disciplines en (script)schrijvers.
- Een nieuw Groot Verhaal over de waarden van onze samenleving is ook nodig vanwege die “*fact-free politics*”, die teloorgang van de waarheid en de huidige dominante van meningen, geruchten en emoties.

In een wereld op drift, in een wereld vol woede en egoïsme, heeft het geen zin onwaarheden en valse geruchten te ontzenuwen. Daarvoor moet je ze namelijk eerst herhalen en dan verklaren dat ze niet waar zijn. Ook de mensen die het valse gerucht nog niet hadden gehoord, weten dit nu, en de mensen die er al in geloofden, zoeken nog meer verbale bakstenen van 140 tekens om “hun waarheid” de wereld in te slingeren. Een betere methode is al die onwaarheid en al die illusies te “overschrijven” met een beter verhaal, net zoals je op je pc een file kunt wissen of “overschrijven”.

Het antwoord op de “hybride dreigingen” is dus het vergroten van het creatieve “denken van het onmogelijke”, niet zoals in de Koude Oorlog over de nucleaire “Oerknal” van de *Mutual Assured Destruction*, maar op “moleculair” niveau en rizomatisch niveau, het wortelstelsel onder de grond. In dit geval niet alleen het “*deep web*” waar het zoeklicht op moet worden gezet, maar experimenteren met een storinkje hier of daar in de almaar complexer wordende datasystemen die onze wereld nu verbinden tot één grote kluwen wol. De “*global village*” is nu een pan spaghetti die te lang op het vuur dreigt te staan, zodat de boel uit zichzelf zal vastlopen. Of deze “*global village*” wordt op onbelangrijke maar uiteindelijk schadelijke plekken beschadigd, of op cruciale en direct dodelijke plekken ontregeld.

Techniek is de hemel als het werkt, de hel als het niet werkt. Dat is een les bij elke ramp en catastrofe. De les: mensen die met de nationale veiligheid en crisisbeheersing te maken hebben, moeten veel vaker op “*boot camp*” of “*survivaltocht*” waarin ze moeten terugvallen op hun eigen vindingrijkheid en eigen vermogen nieuwe contacten te leggen en nieuwe begaanbare paden te vinden. Terugvallen op Het Protocol zal niet helpen. De smartphone zal namelijk waarschijnlijk niet meer werken. En als dit nog wel het geval is, zal de file met Het Protocol door de vijand zijn gewist of zijn “overgeschreven” met een ander protocol. De mens zelf en zijn geestkracht en het vertrouwen in elkaar zijn de belangrijkste wapenen die we hebben tegen al die gevaren die ons nu bedreigen.

Voor meer informatie: [www.henribeunders.com](http://www.henribeunders.com)

#### LITERATUURVERWIJZINGEN

- H.J.G. Beunders, ‘Conflict en media’, in: G.E. Frerks, B.A. de Graaf en E.R. Muller (red.), *Conflict. Over conflict en conflictbeheersing*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, pp. 131-176.
- H.J.G. Beunders, ‘Media en terrorisme’, in: E.R. Muller, U. Rosenthal en R. de Wijk (red.), *Terrorisme. Studies over terrorisme en terrorismebestrijding*, Deventer: Kluwer 2008, pp. 373-400.

# Hybride dreigingen



■ **Prof. dr. Rob de Wijk**  
 Den Haag Centrum voor Strategische Studies (HCSS)  
 Institute for Security and Global Affairs,  
 Universiteit Leiden

Sinds het oplaaien van de spanningen met Rusland als gevolg van de annexatie van de Krim en de toenemende betrokkenheid van dat land bij de oorlog in het oosten van Oekraïne, is de term hybride dreigingen gemeengoed geworden. Rusland zou een scala aan operaties uitvoeren om het westen onder druk te zetten. Die operaties variëren van clandestiene operaties in Oekraïne, het samentrekken van Russische troepen bij de grenzen van de Baltische Staten en het uitvoeren van intimiderende oefeningen, tot op de westerse bevolking gerichte propaganda, cyberaanvallen, economische sancties en het uitoefenen van druk door middel van staatsbedrijven zoals Gazprom en buitenlandse investeringen. Het doel van deze hybride dreigingen is om druk op westerse landen uit te oefenen door het uitbuiten van hun kwetsbaarheden.

## EEN RUSSISCHE VINDING?

De reden waarom hybride oorlogvoering hoog op de agenda staat, is de nieuwe assertiviteit van Rusland. Sinds het einde van de Koude Oorlog is de Westerse wereld vrij van statelijke dreigingen gebleven, maar sinds de annexatie van de Krim niet meer. Bovendien kan een autocratie als Rusland zijn machtsmiddelen meer georkestreerd inzetten dan een democratie. President Poetin kan makkelijker verordonneren dat militaire oefeningen, desinformatie en offensieve cyberoperaties gelijktijdig plaatsvinden en gericht worden op het bereiken van hetzelfde doel.

Veel westerse waarnemers denken daarom dat hybride dreigingen typisch Russisch zijn. Integendeel. Het is een etiket dat Westerse commentatoren op Russische activiteiten hebben geplakt. Wel kennen de Russen het concept van Strategische Afschrikking. Dit is een concept voor de brede inzet van offensieve en defensieve middelen, militair en niet-militair, dat in het begin van deze eeuw werd ontwikkeld. Kernwapens vormen de kern van dit denken. In 2014 werd het concept van niet-nucleaire afschrikking geïntroduceerd om te voorkomen dat het Westen Rusland met kernwapens zou gaan bedreigen. Inmiddels is het denken verschoven in de richting van niet-militaire afschrikking waarbij de nadruk ligt op “politieke, economische, ideologische en wetenschappelijke

maatregelen”.<sup>1</sup> Alle activiteiten die in dit kader worden ontplooid zijn bedoeld om het gedrag van westerse landen te beïnvloeden.

## DESINFORMATIE

In toenemende mate begint het uitoefenen van druk om het westen tot ander gedrag te dwingen op de sociale media. Er zijn in Rusland talloze bedrijfjes, veelal reclamebureaus, die betaald worden door de overheid om op het Westen gerichte desinformatie te verspreiden. Deze praktijken kwamen aan het licht toen de Russische activiste Ljoedmila Savtsoek uit de school klapte en werd aangeklaagd. Haar taak was het verspreiden van pro-Russische desinformatie op internetsites, sociale media en blogs.<sup>2</sup> Daarnaast spelen nieuwszenders als RT en Sputnik een belangrijke rol bij het verspreiden van desinformatie.

Desinformatie is een enorme kwetsbaarheid voor democratieën met hun ingebouwde politieke en bureaucratische *checks and balances* en duidelijk afgebakende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, en parlementen die de regering controleren. Bovendien is het voor democratieën politiek moeilijk, zo niet onmogelijk, om zelf desinformatiecampagnes op te zetten. De feitenvrijheid die in de westerse wereld onderdeel is geworden van publieke discours helpt ook niet. Opkomend populisme, nationalisme en xenofobie hebben een vruchtbare bodem voor propaganda opgeleverd.

Bij rechts-radicalen populistische politici en hun aanhang blijkt dat er grote sympathie voor Rusland als *illiberal democracy* of autoritaire democratie bestaat, zoals bij ATAKA in Bulgarije, Ons Slowakije in de Slowaakse republiek, het Hongaarse Jobbik, de Britse Nationale Partij, het Griekse Gouden Dagenraad en het Franse Front National. Het laatste wordt door leningen uit Rusland in leven gehouden.<sup>3</sup> In 2014 ondertekenden honderden Duitse advocaten, journalisten, doctors, wetenschappers, diplomaten en historici een open brief aan de Russische president Poetin. De opsteller, Luitenant-kolonel BD Jochen Scholz, hekelde daarin de Westerse Ruslandfobie en de houding van de Duitse politiek. In Nederland speelde het referendum van GeenPeil/Burgercomité.eu Poetin in de kaart. De afwijzing van het Associatieverdrag met Oekraïne was een belangrijk politiek signaal naar Rusland. Immers, het opgeven van Oekraïne implieerde dat Rusland straffeloos zijn gang kon gaan.

Het is dus niet vreemd dat propagandacampagnes hun effect niet missen. Als gevolg van de nieuwe Russische assertiviteit ontstond in Zweden een verhit debat over een mogelijk lidmaatschap van de

<sup>1</sup> Zie voor de evolutie van het Russische denken Kristin van Bruusgaard, “Russian Strategic Deterrence”, *Survival* vol. 58, nr. 4, augustus-september 2016, pp. 7–25.

<sup>2</sup> Adrian Chen, “The Agency”, *The New York Times*, 2 juni 2015.

<sup>3</sup> <http://www.euractiv.com/sections/europes-east/national-fronts-russian-loans-cause-uproar-european-parliament-310599>



NET (GEEN) OORLOG ?

# Hybrid Warfare en de uitdaging van de nieuwe geopolitieke rivaliteit



■ **Cdre prof. dr. Frans Osinga**  
 Hoogleraar Militair Operationele  
 Wetenschappen, Nederlandse  
 Defensieacademie

## DE NIEUWE GEOPOLITIEKE RIVALITEIT

Dit artikel belicht de herkomst en betekenis van het offensieve concept Hybrid Warfare en sluit af met enkele dilemma's die het voor Europese en onze nationale veiligheid herbergt. Hybrid Warfare staat bij strategische analisten en de NAVO volop in de aandacht, en met rede. Maar niet zozeer in Nederland. En dat is onterecht. Het is namelijk onderdeel van de nieuwe verontrustende geopolitieke rivaliteit waar Rusland het Westen mee confronteert. De term deed zijn intrede in 2014. Dat jaar was, zoals onder meer de AIV onderkent, een veiligheidspolitiek waterscheidingsmoment.<sup>1</sup> Daar waarna de aanslagen van 9/11 nog enigszins kon worden beargumenteerd dat het probleem van internationaal terrorisme ver van huis bij de oorsprong kon worden bestreden, grenzen nu de bronnen van instabiliteit en onveiligheid aan Europa zelf. Sinds de opkomst van ISIS en de Russische annexatie in 2014, zo stelt het AIV-rapport en soortgelijke nationale en internationale analyses, is men overtuigd van de prangende problemen waar de gordel van instabiliteit Europa voor plaatst.

De lijst met problemen is uitgebreid: migratiestromen vanuit noord Afrika en het Midden-Oosten, met polarisatie in Europese samenlevingen als gevolg, de opkomst van autoritaire regimes, extreem religieus geweld, de afbrokkelende aantrekkingskracht van het Europese ideaal, de toenemende terreurdreiging en kwetsbaarheid voor cybercrime, spionage en verstoring van handelsstromen. En waar het NAVO Strategisch Concept van 2010 nog stelde dat interstatelijke dreigingen nabij het NAVO verdragsgebied zeer onwaarschijnlijk waren, is daar sinds 2014 het probleem van de nieuwe geopolitieke rivaliteit met een assertief Rusland bij gekomen, met directe gevolgen voor de stabiliteit binnen Europa.

De Russische premier Medvedev waarschuwde begin 2016 in München simpelweg voor een nieuwe koude oorlog.<sup>2</sup> Achter de retoriek gaat een diep wantrouwen schuil jegens “het westen”. Rusland ziet het westen als een militaire, politieke en vooral ook culturele dreiging. Het is gebrand op herstel van haar status in het internationale verkeer middels soft en hard power instrumenten, eist haar machtspositie in centraal Azië weer op, gelooft in een eigen dominante beschaving met mythische en zeker orthodox religieuze fundamenteën, de zogenaamde “Russkiy Mir”, waarin geen plaats is voor westerse denkbeelden zoals inclusiviteit, pluriformiteit, universele waarden en liberale rechtsbeginselen; en het tracht ook weer de strategische buffer en invloedssfeer te herstellen tussen Rusland en West-Europa. In abstracte zin is het verwickeld in een strijd tegen de westerse ordening van het internationale bestel en liberale denkbeelden.<sup>3</sup> De NAVO erkende de dreiging – en het probleem van Hybrid Warfare – in het slotcommuniqué van de top in Warschau als volgt.

*There is an arc of insecurity and instability along NATO's periphery and beyond. The Alliance faces a range of security challenges and threats that originate both from the east and from the south; from state and non-state actors; from military forces and from terrorist, cyber, or hybrid attacks. Russia's aggressive actions, including provocative military activities in the periphery of NATO territory and its demonstrated willingness to attain political goals by the threat and use of force, are a source of regional instability, fundamentally challenge the Alliance, have damaged Euro-Atlantic security, and threaten our long-standing goal of a Europe whole, free, and at peace.<sup>4</sup>*

## HYBRID WARFARE EN DE HERONTDEKKING VAN OORLOG

Hybrid Warfare duidt op de combinatie van militaire en niet militaire middelen die Rusland openlijk en heimelijk inzette. Andere termen die voor deze manier van optreden zijn geopperd zijn “compound warfare”, “ambiguous warfare”, “full-spectrum”,

<sup>1</sup> AIV, *Instabiliteit Rond Europa, Confrontatie met een Nieuwe Werkelijkheid*, Rapport nr. 94, april 2015, Den Haag, p. 5.

<sup>2</sup> Sam Jones, Dmitry Medvedev warns of “new cold war”, *Financial Times*, 13 Feb 2016, at <http://www.ft.com/cms/s/0/a14e8900-d259-11e5-829b-8564e7528e54.html#axzz4liVoaRgz>.

<sup>3</sup> Matthew Kroenig (2015), “Facing Reality: Getting NATO Ready for a New Cold War”, *Survival*, 57:1, 49-70; François Heisbourg (2015) “Preserving Post-Cold War Europe”, *Survival*, 57:1, 31-48; Alexander Lanoszka, Russian hybrid warfare and extended deterrence in eastern Europe, *International Affairs* 92: 1 (2016), pp. 175-195; Roger McDermott, et al, “Cold War Déjà Vu? Nato, Russia and the Crisis in the Ukraine”, in Guillaume Lasconjerias and Jeffrey Larsen (eds), *Nato's response to Hybrid Threats*, Forum Paper 24, Nato Defence College, Rome, 2015.

<sup>4</sup> Warsaw Summit Communiqué Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016, at [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133169.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm).

“multi-modal warfare” en “sixth generation warfare”.<sup>5</sup> Bij allen draait het om een niet eerder vertoonde georkestreerde Russische inzet van conventionele militaire middelen, irreguliere strijdmethoden, subversieve activiteiten, inzet van paramilitaire eenheden, opruiing, psychologische oorlogvoering, propaganda, media manipulatie, misleidingsactiviteiten, inzet van speciale eenheden zonder herkenningstekens op het uniform, cyberaanvallen en controle over media met op de achtergrond dreiging met escalatie van het conflict en tegelijkertijd ontkenning van betrokkenheid bij wat er op het strijdtoneel plaatsvindt.<sup>6</sup> Deze brede aanpak resulteert in het vermogen om invloed uit te oefenen in westerse samenlevingen en beperkt zich dus niet tot de Russische grens met Europa.

De toevoeging van het woord “hybrid” aan “warfare” is een uiting van verwarring; het is niet een Russische aanduiding van haar strategie maar een westers label dat tracht helderheid te verschaffen rond een ogenschijnlijk nieuw fenomeen dat niet in geijkte kaders en categorieën past. Inlichtingendiensten hadden voldoende en duidelijk informatie dat een inval in de Krim op handen was.<sup>7</sup> Dat het Russisch optreden een nieuwe term vergde om duiding te kunnen geven en dat het lange tijd duurde doordat westerse landen het erkenden als een oorlogsdaad, toont een mate van westerse geopolitieke en strategische naïviteit<sup>8</sup>, wat opmerkelijk is, omdat de terroristische aanslagen in de VS (“9/11”), Madrid en Londen al bewezen dat de strategische pauze van de jaren 90 voorbij was.<sup>9</sup>

De verwarring en aarzeling van politici en media had zeker te maken met de Westerse beperkte en nauw ingekaderde perceptie over het begrip oorlog (en de illusie dat oorlog en vrede duidelijk van elkaar te onderscheiden zijn) en de aversie tegen het gebruik van militair geweld om politieke doeleinden te behalen. Daarin is oorlog – of zo u wilt: gewapend conflict – vooral een juridisch term waar sprake van is als legitieme combattanten (herkenbaar, in uniform, georganiseerd, onder bevel) militair geweld toepassen. De legitimiteit van het gebruik van militaire middelen is nauw gereguleerd. De postmoderne strategische cultuur van west Europa heeft ook moeite oorlog nog als instrument te zien, met realpolitik, en met het feit dat andersoortige politieke regimes de inzet van machtsinstrumenten als geheel legitiem zien, zoals Robert Kagan in zijn befaamde werk *Of Paradise and Power* eerder al beargumenteerde.<sup>10</sup>

<sup>5</sup> Keir Giles, “Russia’s “New” Tools for Confronting the West, *Continuity and Innovation in Moscow’s exercise of Power*, Research Paper, Chatham House, RUSI, March 2016, p. 6.

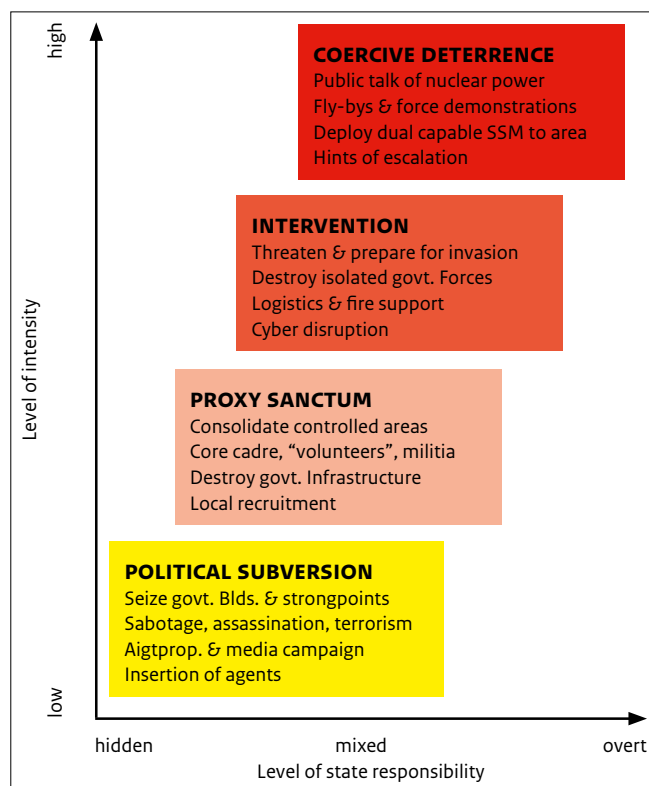
<sup>6</sup> Maar ook het optreden van ISIS wordt als voorbeeld van hybrid warfare bestempeld. Hier is, net zoals in 2006 Hezbollah tegen Israël dat deed, sprake van een niet-staatelijke actor die gebruik maakt van een combinatie van enerzijds militaire middelen en tactieken die normaal gesproken alleen staatelijke actoren hanteren en anderzijds guerrilla tactieken waarin terreuraanvallen en gruwelijke mediagenieke liquidaties aan de orde van de dag zijn.

<sup>7</sup> Jeremy Herb, Clapper: Ukraine was not an intelligence failure, *The Hill*, 10 March 2014, via <http://thehill.com/policy/defense/200322-clapper-ukraine-was-not-an-intelligence-failure>.

<sup>8</sup> Giles, op. cit., p. 54.

<sup>9</sup> Colin Gray, *War, Peace and International Relations*, Routledge, London, 2008, p. 219.

<sup>10</sup> Heidi Reisinger and Alexander Golts, ‘Russia’s Hybrid Warfare: Wagin War Below the Radar of Traditional Collective Defence’, in: Guillaume Lasconjerias and Jeffrey Larsen (eds), *Nato’s response to Hybrid Threats*, Forum Paper 24, Nato Defence College, Rome, 2015, pp.113-136.



Figuur 1: Hybrid Warfare elementen tijdens de crisis op de Krim. Bron: Brett Perry, *Small Wars Journal*, 14 August 2015, via [www.smallwarsjournal.com](http://www.smallwarsjournal.com)

De verwarring komt ook voort uit het idee dat oorlog enkel een slagveld betreft waarop legers elkaar treffen en dat succes een militaire overwinning vereist. Dit paradigmatische maatschappelijke beeld van oorlog is historisch onjuist. Dergelijk hybride optreden met meerdere instrumenten naast, voorafgaande en in combinatie met conventionele militaire middelen is eerder de norm in oorlogvoering dan uitzondering.<sup>11</sup> De Tweede Wereldoorlog kende naast botsingen tussen legers bijvoorbeeld ook voortdurende guerrilla acties, economische blokkades, industriële mobilisatie en propagandacampagnes. De humanitaire interventies in de Balkan – 1992-1999 – vergden een combinatie van diplomatie, economische pressiemiddelen, samenwerking met NGOs, training en bewapening van oppositiegroepen en militaire dwang om de strijdende partijen tot een akkoord te bewegen. In Afghanistan bezigde ISAF eveneens een brede benadering waarin “development, diplomacy and defence” gecombineerd moesten worden.

Het is ook niet nieuw. Het Russische veiligheid- en defensiebeleid ging al tijdens de Koude Oorlog uit van het gebruik van diverse machtsinstrumenten in onderlinge samenhang. Net als nu ging dit om de inzet van Spetznas-eenheden diep in het West-Europese grondgebied, ophitsing van lokale politieke radicale elementen, toepassing van Maskirovka (gebruik van misleiding, camouflage en

<sup>11</sup> Antulio Echevarria, *Operating in the Grey Zone: An Alternative Paradigm for U.S. Military Strategy*, U.S. Army Strategic Studies Institute, Carlisle, Pa, p. xi;



heimelijk optreden) en “reflexive control”-methoden (verspreiden van verwarrende informatie zodanig dat het doelpubliek niet meer weet welke bron het moet vertrouwen, wat waar is en wat fictie).<sup>12</sup>

### DE VERONTRUSTENDE LOGICA VAN HYBRID WARFARE

Het mag dan niet nieuw zijn, Hybrid Warfare in het huidige gedaante plaatst Europa wel voor problemen. Hybrid Warfare kent een logische strategische dynamiek waar Westerse democratieën moeilijk mee om kunnen gaan. Het is een graduele strategie van de lange adem waarbij volstaan wordt met het behalen van kleine incrementele politieke successen – een *fait accompli* – die ieder afzonderlijk voor het westen vermoedelijk geen *casu-belli* zijn maar na verloop van tijd in samenhang wel een nieuwe situatie kunnen creëren.

Het beoogt invloed uit te oefenen zonder direct gewapend geweld toe te passen en op deze wijze uiteindelijk de politieke doeleinden te bereiken, dan wel de voorwaarden te scheppen om alsnog met militaire middelen snel een lokale overwinning te bereiken. Het tracht door voortdurende acties – intimidatie van politieke leiders en opinieleiders, omkoping, media manipulatie, sancties, militaire dreiging langs de grens in de vorm van oefeningen, cyberaanvallen etcetera, de politieke weerstand te testen, maatschappelijke onrust te zaaien, de mate van internationale “commitment” en de geloofwaardigheid van westerse afschrikking te polsen. Het westen moet bij ieder incident beslissen of de belangen zodanig zijn dat het gewapend wil reageren of niet. Als er geen reactie komt, kan een snelle gecoördineerde actie op de grond een *fait accompli* bewerkstelligen.<sup>13</sup>

Het Russische optreden komt voort uit een nauwgezette analyse van de westerse manier van oorlog voeren zoals dat sinds Desert Storm in 1991 is gedemonstreerd. De westerse militaire dominantie in het conventionele militaire domein, verkregen door met name technologische superioriteit, vereiste in de ogen van de Russische politieke en militaire elite een antwoord waarbij een directe militaire confrontatie vermeden kan worden. Hybrid warfare tracht dan ook doelbewust onder de geweldsdrempel te blijven van het westerse oorlogsbegrip zodat de geografisch en in tijd verspreide

acties van diverse middelen ook niet als oorlogshandelingen worden herkend en effectieve besluitvorming over tegenmaatregelen moeilijk is en wellicht uitblijft. Het is de zone tussen vrede en oorlog, zoals een analist het uitdrukte. In die zin is ook de term “no-contact warfare” toepasselijk<sup>14</sup>, anderen betitelden dit voorheen als “political warfare” of gewapende diplomatie, nuttig als we de beladen term oorlog willen vermijden.

### DE NETELIGE KANT VAN SOFT POWER

Wat wel nieuw is, is de wijze waarop dit nu centraal wordt aangestuurd en de geraffineerde wijze waarmee soft power wordt gehanteerd. Rusland beschouwt soft power – informatievoorziening, omkoping, financiering, economische steun en sancties – als middel waarmee mogelijk extremisme kan worden opgestookt en uitgebuit, separatisme kan worden geëntameerd evenals nationalisme. En, gecombineerd met het manipuleren van publieke opinie, kan de soevereiniteit van staten worden ondermijnd.<sup>15</sup> Hier ligt een groot probleem voor het Westen. Rusland heeft enerzijds onafhankelijke Russische en Westerse media grotendeels de mond gesnoerd. Het heeft in afgelopen decennium tegelijkertijd zwaar geïnvesteerd in het vermogen om via traditionele en sociale media de publieke opinie te beïnvloeden. RT en Sputnik zijn slechts de meest bekende tv-zenders, die in diverse talen ogenschijnlijk gebalanceerd maar uiteindelijk het eenzijdige perspectief van Rusland ventileert. Via zogenaamde *Troll Armies* heeft het sinds enkele jaren de beschikking over middelen om ook via sociale media en online forums een groot en wijdverspreid publiek te bereiken met het Russische narratief.

Dit heeft enerzijds het defensieve doel de Russische bevolking af te schermen van alternatieve visies op gebeurtenissen en Westerse kritieken op het regime. Maar het heeft ook een offensief karakter. Via diverse kanalen wordt voortdurend het Russische perspectief getoond, desinformatie verspreid, en de visie van Westerse autoriteiten en de betrouwbaarheid van Westerse media in twijfel getrokken. Hier maakt Rusland gebruik van de openheid van het Westen en de liberale waarde die aan onafhankelijkheid van de media en gebalanceerde verslaggeving wordt gehecht. Sociale media zoals Twitter en blogs worden gebombardeerd met gekleurde berichten en “framing” van gebeurtenissen, die niet zelden als waarheid en feit worden opgepakt door de officiële media. De

<sup>12</sup> Diego Ruiz Palmer, ‘Back to the Future? Russia’s Hybrid Warfare, Revolution in Military Affairs, and Cold War Comparison’, in: Guillaume Lasconjerias and Jeffrey Larsen (eds), *Nato’s response to Hybrid Threats*, Forum Paper 24, Nato Defence College, Rome, 2015, pp. 58-59.

<sup>13</sup> Maria Snegovaya, *Russia Report 1, Putin’s information Warfare in Ukraine, Soviet Origins of Russia’s Hybrid Warfare*, Institute for the Study of War, via <http://understandingwar.org/sites/default/files/Russian%20Report%201%20Putin%27%20Information%20Warfare%20in%20Ukraine-%20Soviet%20Origins%20of%20Russias%20Hybrid%20Warfare.pdf>; Stefan Meister and Jana Puglierin, ‘Perception and Exploitation: Russia’s Non-Military Influence in Europe’, DGAPkompakt Nr.10, October 2015, at <https://dgap.org/en/article/getFullPDF/27185>; Bentzen Naja, *Understanding propaganda and disinformation, At a glance*, European Parliamentary Research Service, 13 November 2015, 2 p., via <https://epthinktank.eu/2015/12/01/russia-manipulation-of-information-and-the-eus-response/>

<sup>14</sup> Mark Galeotti (2016), ‘Hybrid, ambiguous, and non-linear? How new is Russia’s “new way of war”?’ *Small Wars & Insurgencies*, 27:2, 282-301; Samuel Charap (2015), *The Ghost of Hybrid War*, *Survival*, 57:6, pp. 51-58.

<sup>15</sup> Michael Mazarr, *Mastering the Grey Zone; Understanding a Changing Era of conflict*, US Army Strategic Studies Institute, Carlisle, Pa, December 2015, pp. 33-40.



waarheid en werkelijkheid op de grond is niet relevant. Het centrale doel is het verwarring en twijfel te veroorzaken.<sup>16</sup>

Dit bemoeilijkt voor Westerse politici de correcte beeldvorming en eendrachtige, snelle en gepaste besluitvorming. Dit speelde het Westen parten tijdens de crisis op de Krim, maar ook in het vaststellen van de schuldvraag voor het neerhalen van vlucht MH17.<sup>17</sup> Voeg daarbij de indruk die is gewekt dat via cyberactiviteiten en financiële donaties politici, partijen (met name van extreemrechtse en Euro-sceptische snit<sup>18</sup>) en verkiezingen wellicht kunnen worden beïnvloed, dan ontstaat het verontrustende beeld dat Rusland inderdaad in staat moet worden geacht, meer dan voorheen, de sociale cohesie en politieke eendracht in Europa en binnen diverse specifiek landen aan te tasten.<sup>19</sup>

### DE HARDE VUIST ACHTER SOFT POWER

Achter de soft power – desinformatie, “groene mannetjes”, propaganda – ligt de dreiging van hard power en dat wordt nog wel eens te weinig benadrukt.<sup>20</sup> Wat het Westen verraste, was de professionaliteit en discipline van Russische militaire eenheden, zowel in de Krim als langs de grens. Rusland weet zich na het echech tegen Georgië in 2008 gesterkt door een indrukwekkende militaire modernisering van gevechtsvliegtuigen, maritiem materieel, pantservoertuigen en tanks, luchtafweersystemen en grond-grond raketten, offensieve en defensieve cybercapaciteiten middelen voor elektronische oorlogvoering. Tegelijkertijd werden militaire eenheden georganiseerd, intensieve en grootschalige training en oefeningen op touw gezet, forse verhoging van het salaris van militairen doorgevoerd met als gevolg statusverhoging in de Russische maatschappij en verbeterde commandovoering capaciteiten geïnstalleerd.<sup>21</sup>

Hiermee is het in staat gebleken “snap exercises” te lanceren waarbij grote hoeveelheden materieel en personeel (soms meer dan 100.000 man) zich snel over strategische afstanden weet te verplaatsen. Rusland kan daarmee lokaal heimelijk, onder het mom van oefening, langs een Europese grens een militaire intimiderende

dreiging produceren. Op de achtergrond spelen ook tactische nucleaire wapens een rol als escalatiemiddel dat in de doctrines niet wordt geschuwd.<sup>23</sup> Het herstelde militaire vertrouwen toont zich in het recente Russische assertieve militaire optreden in Syrië. Dichter bij ons toont het zich in frequente en vaak riskant uitgevoerde en provocerende patrouillevluchten in het arctisch gebied, de Baltische Zee, de Noordzee en zelfs in het luchtruim rond IJsland en in “showing the flag” maritieme bewegingen rond olieplatforms en onderzeese leidingen in het Noordzeegebied en de Baltische zee.<sup>24</sup>

De militaire modernisering komt ook tot uiting in het vermogen om westerse ongestoorde toegang en gebruik te ontzeggen van het luchtruim, weg en zeetransport en het elektronisch spectrum in delen van Oost-Europa. Dit gaat schuil onder de term *Anti-Access/Area Denial* (A2AD). Een derde deel van het Poolse luchtruim is bijvoorbeeld binnen het bereik van Russische lange dracht luchtafweersystemen. Kort gezegd heeft Rusland het vermogen om, door positionering van geavanceerde luchtafweersystemen met grote dracht langs de grenzen van de NAVO/EU te voorkomen dat de NAVO bijvoorbeeld de luchtverdediging van Polen en de Baltische staten versterkt of verkenningsvluchten uitvoert. Met grond-grond raketten kan het wegtransport van de zogenaamde flitsmacht erg bemoeilijken en bijzonder riskant maken.<sup>25</sup>

Het resultaat van de A2AD capaciteiten is dat het militaire en dus politieke risico van eventuele westerse reacties wordt verhoogd, of in ieder geval de perceptie kan worden gewekt. Dit op zijn beurt knaagt aan de geloofwaardigheid van de conventionele afschrikking van het Westen en daarmee het collectieve veiligheidsconcept van de NAVO.<sup>26</sup> In ieder geval wordt de militaire en politieke bewegingsvrijheid sterk ingeperkt en aan de soevereiniteit van lidstaten geknaagd. Deels is dit een gevolg van te geringe investeringen in Europese defensie en verwaarlozing van middelen die voor interstatelijke conflicten essentieel zijn. Een recente analyse van de RAND denk-tank concludeerde dat, als gevolg van de Russische

<sup>16</sup> Zie Giles, op. cit., pp. 27-46 voor een goede samenvatting van de Russische information warfare aanpak.

<sup>17</sup> Giles, op. cit., pp. 37-38; Thomas Ambrosio (2016) “The rhetoric of irredentism: The Russian Federation’s perception management campaign and the annexation of Crimea”, *Small Wars & Insurgencies*, 27:3, pp. 467-490.

<sup>18</sup> Luke Harding, “We Should beware Russia’s Links with Europe’s Right”, *The Guardian*, December 8, 2014; Peter Foster and Matthew Holehouse, “Russia accused of clandestine funding of European parties as US conducts major review of Vladimir Putin’s strategy”, *The Telegraph*, January 16, 2016.

<sup>19</sup> Stefan Meister and Jana Puglierin, “Perception and Exploitation: Russia’s Non-Military Influence in Europe”, DGAPkompakt Nr.10, October 2015, at <https://dgap.org/en/article/getFullPDF/27185>; NATO Parliamentary Assembly Report, *The battle for the hearts and minds: countering propaganda attacks against the Euro-Atlantic Community*, via <http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=4012>.

<sup>20</sup> Andrew Monaghan, “The “war” in Russia’s Hybrid Warfare”, in: *Parameters*, 45 (q) Winter 2015-16, pp. 66-74.

<sup>21</sup> Dmitri Trenin, “The Revival of the Russian Military; How Moscow Reloaded”, *Foreign Affairs*, May/June 2016, Vol.95, no.3, pp. 23-29; Giles. Op. cit., pp. 13-28.

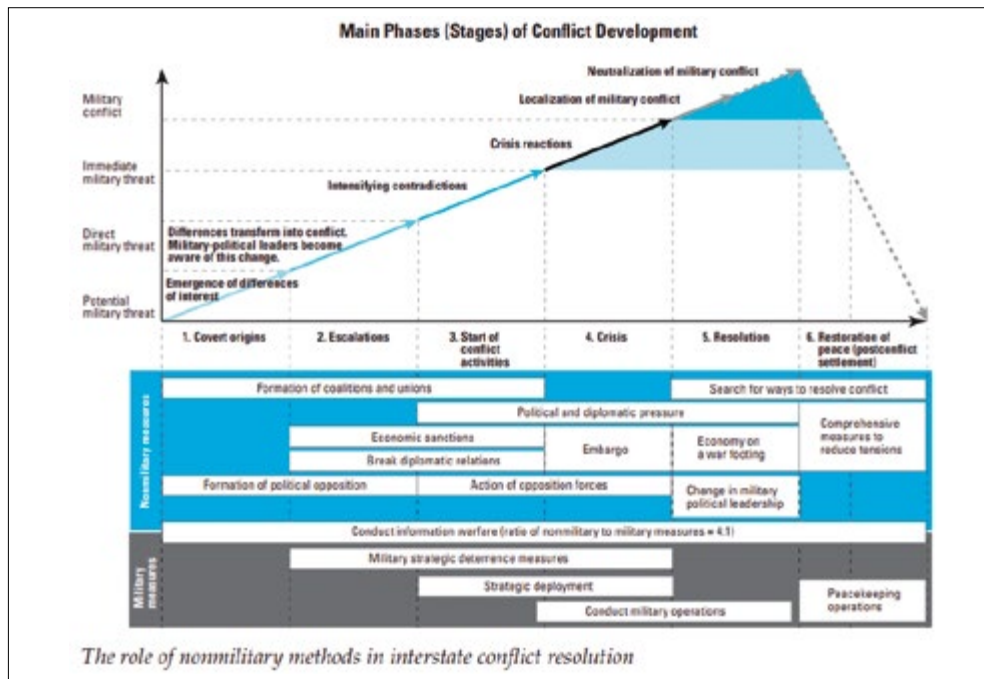
<sup>22</sup> Timothy Thomas, *Russia’s reflexive control theory and the military*, *Journal of Slavic Military Studies* 17: 237-256, 2004, pp. 248-249.

<sup>23</sup> Polina Sinoviets and Bettina Renz, ‘Russia’s 2014 Military Doctrine and Beyond: Threat Perceptions, Capabilities and Ambitions’, in: Guillaume Lasconjarias and Jeffrey Larsen (eds), *Nato’s response to Hybrid Threats*, Forum Paper 24, Nato Defence College, Rome, 2015, pp.73-91.

<sup>24</sup> Voor een opsomming van recente dergelijke Russische militaire intimidatiepraktijken, zie Keir Giles, pp. 21-22; Johan Norberg, “Training to Fight: Russia’s Major Military Exercises, 2011-2014”, Swedish Defense Research Agency (FOI) Report, December 2015, 5, <http://foi.se/rapport?rNo=FOI-R--4128--SE> (accessed January 2016), p. 62.

<sup>25</sup> Franz-Stefan Gady, ‘US Air Force: Russia Has Closed Air Power Gap With NATO’, in: *The Diplomat*, September 16, 2015, at <http://thediplomat.com/2015/09/us-air-force-russia-has-closed-air-power-gap-with-nato/>; Stephan Frühling & Guillaume Lasconjarias, ‘NATO, A2/AD and the Kaliningrad Challenge’, in: *Survival*, 58:2 (2016), pp. 95-116; Dave Majumdar, “Can America Crush Russia’s A2/AD “Bubbles”?”, *The National Interest*, June 29, 2016, at <http://nationalinterest.org>; Jay Ballard, “What is Past is Prologue, Why the Golden Age of Rapid Air Superiority is at an End”, *Joint Air and Space Power Journal*, edition 22, Spring/Summer 2016, pp. 56-64; Timothy Walton, Securing the Third Offset’, *Joint Forces Quarterly* 82, 3rd Quarter 2016, pp. 6-15.

<sup>26</sup> Elbridge Colby & Jonathan Solomon, ‘Facing Russia: Conventional Defence and Deterrence in Europe’, in: *Survival*, 57:6 (2015), pp. 21-50; Martin Zapfe & Michael Carl Haas, “Access for Allies?”, *The RUSI Journal*, 161:3 (2016), pp. 34-41.



Figuur 2: Diversiteit en samenhang van Russische beïnvloedingsmethoden. Bron: [www.warontherocks.com](http://www.warontherocks.com)

modernisering en de A2AD problematiek, en de specifieke tekortkomingen in Europese militaire capaciteiten, het Westen momenteel niet in staat is om de territoriale veiligheid van de nieuwe Oost-Europese lidstaten te garanderen.<sup>27</sup>

Het is deze mogelijke dynamiek die Oost Europese lidstaten en vooral de Baltische staten met een Russische minderheid, gebrek aan strategische diepte en eigen militair vermogen, gekoppeld aan de tanende Europese eensgezindheid, grote zorgen baart. Hybrid Warfare is vooral voor de voormalige Oostblok landen een directe dreiging. Vanwege de militaire opbouw in het Arctisch gebied en de activiteiten rond de Baltische Zee zijn ook de Scandinavische landen uitermate bezorgd (en hebben tot nauwere samenwerking besloten).

**OP ZOEK NAAR EEN ANTWOORD**

Een eerste reactie bestaat noodzakelijkerwijs uit het wegnemen van potentiële militaire kwetsbaarheden. De EU en NAVO hebben in de afgelopen twee jaar veel initiatieven ontplooid om de Russische assertiviteit te neutraliseren en de zorg van Europese landen weg te nemen. Intensivering van oefeningen, verhoging van de defensie uitgaven, versterken van de conventionele afschrikingscapaciteit, aandacht voor de A2AD problematiek, oprichting van de “flitsmacht”, aandacht voor communicatie: het zijn slechts enkele voorbeelden van initiatieven. Dit heeft ook directe gevolgen voor de Nederlandse krijgsmacht, niet alleen in de vorm van verhoogde investeringen in nieuwe middelen (in het licht van A2AD bijvoorbeeld) maar ook in de vorm van voortdurende inzet langs de grenzen van het NAVO verdragsgebied.

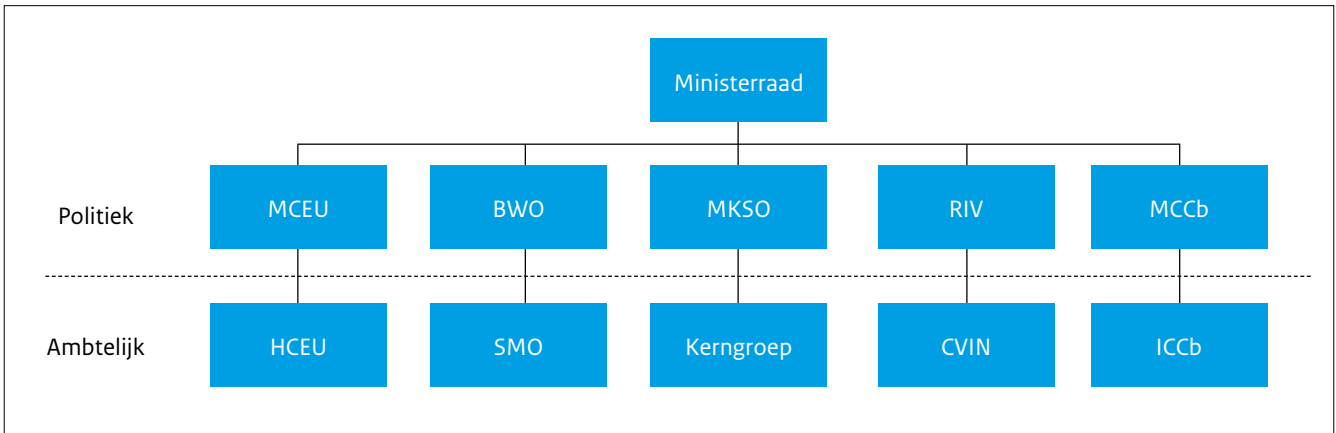
<sup>27</sup> David A. Shlapak and Michael Johnson, *Reinforcing Deterrence on NATO’s Eastern Flank: Wargaming the Defense of the Baltics*, Santa Monica, CA: RAND, 2016.

Een tweede pijler is het versterken van “resilience” op nationaal niveau. Ook in Nederland kan niet worden uitgesloten dat de tentakels van Hybrid Warfare nationale belangen bedreigen. En daar plaatst Hybrid Warfare, net als hedendaags terrorisme, de overheid voor structurele dilemma’s, vooral van institutionele aard. Dit komt met name voort uit het graduele, diffuse karakter van Hybrid Warfare (waarin rivaliteit niet alleen in de militaire dimensie wordt uitgespeeld) en het feit dat de rivaliteit van lange duur zal zijn.

Onderkenning en erkenning is een eerste uitdaging want dit vereist voortdurende alertheid en inspanningen om duiding te kunnen geven aan incidenten

en ontwikkelingen, nationaal en internationaal, die elk op zich of in samenhang van invloed kunnen zijn op bijvoorbeeld het ongestoord functioneren van politieke processen, overheidsinstanties en kritische infrastructuur (energie- en communicatienetwerk, wegennet, waterhuishouding etcetera), de sociale stabiliteit op economische welvaart en objectiviteit en onafhankelijkheid van de media. Bewustwording en onderkenning van een patroon of trend in ontwikkelingen en incidenten doen een zwaar beroep op inlichtingen- en veiligheidsorganisaties. Deze, toch al overbelast vanwege de toegenomen terreurdreiging, moeten ook weer expertise opbouwen over Rusland en incidenten en gebeurtenissen van diverse aard - politiek, spionage, informatieel, corruptie, economische misdrijven, opmerkelijke financiële transacties, cybercrime – monitoren, op zoek naar mogelijke patronen die verraden dat het meer kan zijn dan een incident, dan wel dat het op termijn haaks kan staan op Nederlandse belangen.

Nauwere samenwerking is eveneens essentieel. Omdat de mogelijke dreigingen het domein van verschillende instanties kunnen raken, vereist een aanpak van Hybrid Warfare nauwe samenwerking en informatie-uitwisseling tussen verschillende diensten, ministeries en lokale overheidsinstanties enerzijds en bedrijfsleven en NGOs anderzijds. Al lang wordt onderkend dat internationale en nationale veiligheid steeds meer met elkaar verweven zijn. Effectieve aanpak vergt dan ook institutionalisering van samenwerking tussen de diverse betrokken organisaties op het gebied van nationale en internationale veiligheid, bijvoorbeeld in de vorm van een Nationale Veiligheid Raad. Deze veelgehoorde oproep voor een “whole of government” benadering is steekhoudend, maar niet zonder problemen. Incidenteel lukt dit, zoals tijdens de Nuclear Security Summit, wat een eenmalige gebeurtenis betrof en een



Figuur 3: Nederlandse veiligheids- en crisisbeheersingsstructuur

lange voorbereidingstijd kende. Structurele samenwerking is moeilijker te bewerkstelligen, zelfs als het gaat om nationale veiligheid en interventies, zoals in Nederland en omliggende landen is gebleken.<sup>28</sup> Interorganisationele samenwerking stuit inhoudelijk vaak op verschillen in perceptie over de aard van een probleem, de betekenis van informatie, de urgentie of de gepaste aanpak. Andere factoren blijken de noodzaak tot geheimhouding van informatie, wetgeving, bureaupolitiek en organisatiebelang en uiteenlopende prioriteiten en doelstellingen.

#### TOT SLOT

Hybrid Warfare vraagt om voortdurende politieke aandacht en een niet aflatende “sense of urgency” en dat is nogal wat. Hybrid Warfare is een van de blijvende verontrustende kenmerken van het nieuwe strategische landschap waarin geen tekort is aan destabiliserende krachten die liberale maatschappijen en instituties bedreigen. Juist waar Hybrid Warfare onder de drempel van Westerse politieke reacties tracht te blijven en veel activiteiten niet-militair van aard zijn, is het de vraag of incidenten als veiligheidsprobleem zullen worden gepercipieerd en voldoende urgentie kunnen genereren om, te midden van andere meer evidente issues, tot een politieke veroordeling te komen. Het doet een beroep op de politici en overheid om media manipulatie, politieke inmenging en desinformatie te herkennen en aan de kaak te stellen. Ook de NAVO en de EU hebben dit onderkend. “Fact checking” is essentieel evenals strategische communicatie om tijdig leugens te kunnen onthullen en Hybrid Warfare-activiteiten te veroordelen. Dat dit niet eenvoudig is en al snel het predicaat propaganda kan krijgen in een open maatschappij met kritische media, is evident. Duiding, tijdige nationale en internationale besluitvorming en gepaste reactie vereisen ook politieke realisme, wil en daadkracht evenals Europese eenheid. En juist in de huidige tijd is eensgezindheid in Europa niet vaak voorhanden.



Figuur 4: AzAD, bereik van Russische luchtfweersystemen. Bron: Institute for the Study of War, via [www.iawresearchblogspot.nl/2016/08/russian-anti-access-and-area-denial.html](http://www.iawresearchblogspot.nl/2016/08/russian-anti-access-and-area-denial.html)

<sup>28</sup> Cedric de Koning and Carsten Friis, 'Coherence and Coordination, the Limits of the Comprehensive Approach', in: *Journal of International Peacekeeping*, 15 (2011), pp. 243–272; Christopher Elliott, *High Command*, Hurst, London, 2015; Jair van der Lijn, 3D; *The Next Generation, Lessons Learned*, Clingendael Rapport, 2011.

# Wat te doen met een olifant in de kamer?



Hybride dreigingen zijn door de gebeurtenissen in de Krim hoog op de internationale veiligheidsagenda komen te staan. Ook Nederland is kwetsbaar voor deze vorm van ondermijning. Dit artikel schetst een aantal oplossingsrichtingen om ons weerbaarder te maken. Deels kan dat door bestaand beleid en operatie te integreren en toe te passen, deels moeten we nog leren hoe om te gaan met deze nieuwe dreigingen.



■ **Mr. Patrick de Graaf CISM**  
Business Director Cyber Operations,  
TNO

Een aantal experts staat met een groot object in een donkere kamer en moeten op de tast uitzoeken wat het is. De eerste voelt aan een poot: “het is een boom!”. De tweede voelt aan de slurf: “het is een brandslang!”. De derde voelt een oor en constateert een zeilboot. De diagnose olifant komt er pas na bij elkaar leggen van alle puzzelstukjes (en veel discussie...).

Hybride dreigingen zijn naar mijn idee net zoiets als die olifant. Vanuit verschillend perspectief zien verschillende instanties iets anders, zonder de relatie te leggen met andere verschijnselen. Cybercrime, manipulatie van informatiestromen, beïnvloeden van financiële markten, diplomatieke druk, wapenhandel en handelsconflicten, kunnen verschijningsvormen zijn van een georkestreerde hybride campagne door een staat of groepering. Dat deze dreigingen bestaan en dat die ook de Nederlandse samenleving ondermijnen, is de olifant in de kamer.<sup>1</sup>

## OUDE WIJN IN NIEUWE ZAKKEN?

Geopolitieke conflicten en het vergroten van invloedssferen zijn van alle tijden. Wat maakt hybride dreigingen van nu dan anders? De opkomst van hybride dreigingen is allereerst goed verklaarbaar door veranderende geopolitieke verhoudingen. Er zijn door de opkomst van China en radicale islamitische groepen als IS alternatieven voor Westerse normen en waarden (bijvoorbeeld het Verdrag van Geneve versus de “Kleine Groene Mannetjes” zonder herkenbare insignes). De militaire en technologische dominantie van het Westen leiden er verder toe dat tegenstanders andere middelen onder de drempel van oorlog zoeken om het Westen toch te treffen. Nieuwe, snel verspreidende technologie werkt echter ook in het voordeel van zwakkere partijen. Zij kunnen daarmee makkelijker *Do It Yourself*

wapens met impact maken (bijvoorbeeld bembommen of cyberaanvallen). Ook de opmars van social media zorgt ervoor dat het eigen (gemanipuleerde) verhaal snel de wereld rond gaat. Bovendien leidt de overvloed aan media juist tot tunnelvisie bij het publiek (op zoek naar bevestiging van de eigen overtuiging). Ten slotte zorgen cyberaanvallen voor nieuwe treden op de escalatieladder onder de grens van oorlog: van DDoS tegen overheidssites tot het hacken van energiecentrales.

## WAT TE DOEN MET DE OLIFANT IN DE KAMER?

Zo divers als hybride dreigingen zijn, zo divers is ook het pallet aan middelen om deze te ontdekken en tegen te gaan, variërend van informatiedeling, diplomatie en economische machtsmiddelen tot informatiecampagnes en militair optreden, maar ook grensbewaking, opsporing en handhaving en cybersecurity. In deze bijdrage beoog ik geen volledige aanpak te schetsen, maar geef aan in welke richting we versterking van de weerbaarheid van ons Koninkrijk allereerst moeten zoeken.<sup>2</sup>

### Ken je tegenstander en het terrein

Bestrijding van hybride dreigingen begint in elk geval met erkennen en herkennen dat ze bestaan en dat Nederland hiervoor kwetsbaar kan zijn. Zonder overigens te vervallen in paranoia! Hybride dreigingen kunnen vanuit verschillende hoeken komen, zeker niet alleen uit Rusland, hoewel dat beeld de media domineert. Ook andere landen en groeperingen maken gebruik van hybride campagnes. Welke landen/groeperingen zijn dat (potentieel) en op welke wijze zouden zij Nederland aan willen grijpen?<sup>3</sup> Wat is het centrale verhaal (“*narrative*”) dat tegen ons of bondgenoten wordt gebruikt?

### Ken jezelf

Nederland heeft – ook in de ogen van tegenstanders – strategisch kwetsbare plekken. Dit zijn vaak de zaken waar we juist sterk aan hechten: een open samenleving, democratie en rechtstatelijke principes als de vrijheid van meningsuiting. Onze open economie, sterke digitale infrastructuur en (afhankelijkheid van) wereldwijde financiële en handelsstromen maken ons ook sterk afhankelijk van wat er in de rest van de wereld gebeurt. Ook ontevreden en

<sup>2</sup> Deels wordt geput uit openbare stukken, zoals Europese Commissie, *Joint Framework on Countering Hybrid Threats*, april 2016 en Aapo Cederberg en Pasi Eronen, *How to Defend Societies against Hybrid Threats?*, Geneva Centre for Security Policy, Strategic Security Analysis, September 2015 No. 9.

<sup>3</sup> Zie o.a. de Beleidsbrief Internationale Veiligheid (2014) en de jaarverslagen van de AIVD.

<sup>1</sup> Voor een beschrijving van wat hybride dreigingen (of hybrid warfare) precies is (en wat niet), verwijst ik naar andere bijdragen in dit magazine.



beïnvloedbare bevolkingsgroepen zijn een kwetsbaarheid. Het gaat dus veel verder dan de bekende vitale sectoren. Een goede inventarisatie en analyse van de strategische kwetsbaarheden en de impact van hybride dreigingen is noodzakelijk.

#### *Situational awareness en detectie inrichten*

Aangezien de manifestaties van hybride dreigingen divers van aard zijn, is het ook waarschijnlijk dat signalen hiervan op verschillende plekken opduiken en niet makkelijk, laat staan tijdig tot één herkomst kunnen worden herleid. Keteneffecten zorgen voor een verdere verbloeiing van aanleiding en aanstichter. Om proactief en preventief te kunnen optreden is een goed en sensitief mechanisme voor detectie en het creëren van een omgevingsbeeld (*situational awareness*) nodig. Dit is een dynamisch samenstel van indicatoren, bronnen (Big Data), analyse en processen, die ervoor zorgen dat signalen tijdig worden opgepikt, gebundeld, beoordeeld en tijdig gevoed aan besluitvormingsorganen.

#### *Civiel-militaire en internationale samenwerking uitbouwen*

Zowel in het militaire als civiele domein zijn veel capaciteiten beschikbaar die Nederland kunnen waarschuwen en beschermen, mits in samenhang toegepast. In dit licht is het zinvol om met een nieuwe blik te kijken naar civiel-militaire samenwerking en de *comprehensive approach*. Daarnaast is internationale samenwerking noodzakelijk (EU, NAVO, bilateraal). Niet alleen om counter-hybride acties af te stemmen, maar ook om door samenwerking met gelijkgezinden de eigen tekorten in capaciteiten (tijdelijk) op te vangen.

#### *Capaciteiten voor actieve defensie ontwikkelen*

Alleen beschermen en reageren is gezien de langdurige aard van hybride campagnes een riskante aanpak. Je blijft dan achter de feiten aanlopen en je positie verzwakt steeds verder. Het inzetten van offensieve middelen (als respons of proactief) ondermijnt daarentegen de positie van de agressor en houdt hem op zijn minst bezig met andere zaken. Voorbeelden van zulke middelen zijn naast diplomatie en economische sancties ook offensieve cyber operati-

ons, psychologische operaties (psyops) en strategische communicatie (stratcom). Het analyseren van bestaande dreigingen en beoefenen van gesimuleerde scenario's helpt te bepalen welke capaciteiten prioriteit hebben en hoe die te organiseren.

Nederland moet hier vanuit zijn eigen kracht gaan werken. Een strak en centraal geleide stratcom campagne zal hier moeilijk tot stand komen. Maar we hebben wel een creatieve entertainment industrie, die in staat is om aansprekende multimedia formules wereldwijd uit te rollen (van Big Brother tot de Voice of Holland)! Van marketing en media is dus nog wel wat te leren.

#### *Coördinatie organiseren*

De ontwikkelingsnelheid en duur van hybride dreigingen, in combinatie met het samenvallen van interne en externe veiligheid, vragen (in elk geval bij de overheid) om een continu coördinatie-mechanisme om hybride dreigingen te kwalificeren en te counteren. Ad hoc opschaling werkt niet voor een *comprehensive approach* tegen een langdurige dreiging. Een orgaan als een *National Security Committee*, zoals ook in diverse andere landen ingesteld, is hiervoor zeker een te verkennen concept.

#### **CONCLUSIE**

Om hybride dreigingen goed op de kaart te zetten en in kaart te brengen, is het naar mijn idee in de eerste plaats belangrijk om de methodes van agressors en strategische kwetsbaarheden beter te leren kennen. Vervolgens komt de vraag wat ons handelingsperspectief is en wat de noodzakelijke (bestaande en te ontwikkelen) capaciteiten zijn. Het beoefenen en analyseren van strategische en tactische hybride scenario's op basis van realistische dreigingen is een goed middel voor versterken van bewustwording en capaciteiten te ontwikkelen. Het lijkt er gelukkig op dat we al veel capaciteiten in huis hebben of kunnen samenwerken met (internationale) partners. Een groot deel van onze uitdaging ligt dus in het bij elkaar brengen van de bekende puzzelstukjes. Daarna kunnen we de ontbrekende stukjes opzoeken om het plaatje van de olifant te leggen.

DE “TERUGKEER” VAN CRISIS

# Inzichten voor ontwikkeling capaciteiten crisismanagement



■ Tim Sweijs, Frank Bekkers

The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS)



De frequentie en intensiteit van interstatelijke crises – gedefinieerd als gemilitariseerde disputen met een verhoogde kans op oorlog – zijn de laatste jaren flink toegenomen. Er zijn voortdurende spanningen tussen Rusland en het Westen, met de crisis rond de Krim (maart 2014) als hoogtepunt. Maar ook de confrontaties tussen Turkije en Rusland (december 2015), Iran en Saudi-Arabië (januari 2016) en het regelmatige wapengekletter in de Zuid-Chinese Zee en op het Koreaans schiereiland illustreren deze trend. Interstatelijke crises zijn terug van weggeweest, in een hedendaagse verschijningsvorm die vaak wordt aangeduid als “hybride”. Westerse beleidsmakers waren niet goed voorbereid op deze ontwikkeling. Maar inmiddels staat het fenomeen hoog op de agenda: defensiebudgetten worden verhoogd (of ten minste niet langer verlaagd), nieuwe strategieën ontwikkeld en nationale en internationale taakgroepen in het leven geroepen. De hongerigheid rondom het thema *hybrid warfare* is inmiddels wat afgenomen. Dit biedt ruimte aan een meer gebalanceerde bezinning op het fenomeen. Dan blijkt dat we voor een belangrijk deel kunnen putten uit bestaande kennis over crisis- en escalatiemanagement. In de studie *Back to the Brink: Escalation and Crisis*<sup>1</sup> zijn op basis van een analyse van de wetenschappelijke literatuur zeven inzichten geïdentificeerd aan de hand waarvan Nederlands beleid verder vorm kan worden gegeven.

## CRISIS

De term crisis wordt vaak geassocieerd met geweld en terrorisme, al bestaat er in werkelijkheid geen één-op-één relatie daartussen. Een crisis markeert een cruciaal kruispunt in interstatelijke betrekkingen. In de literatuur wordt crisis als volgt beschreven.

“An intermediate zone between peace and war”,<sup>2</sup> involving “a situation of unanticipated threat to important values and restricted decision time”,<sup>3</sup> which is based on a “sequence of interactions [...] short of actual war [...] involving the perception of a dangerously high probability of war.”<sup>4</sup>

Er is vrij veel informatie over crises beschikbaar. Zo weten wij bijvoorbeeld dat:

- in bijna de helft van 440 interstatelijke crises tussen de Eerste Wereldoorlog en 2002 geen geweld plaatsvond;
- de gemiddelde lengte van een crisis 161 dagen was en dat een tiende van de crises langer dan een jaar duurde;
- hoe langer een crisis duurt, des te waarschijnlijker het is dat er zich escalatie naar oorlog voordoet;
- vier-vijfde van de crises die escaleren naar oorlog, plaatsvindt in de context van lang voortslepende conflicten tussen landen;
- drie-vijfde van het totaal aan interstatelijke crises tussen 1918 en 2007 plaatsvindt binnen zulke voortslepende conflicten;
- hoe meer actoren er bij een crisis betrokken zijn, des te vaker er sprake is van gewapende schermutselingen.

De wetenschappelijke waarde van dit type kennis staat buiten kijf. De waarde voor het Nederlands veiligheidsbeleid is echter een stuk minder direct. Dergelijke statistieken werpen immers weinig licht op de *dynamiek* van crisisescalatie en op de verschillende strategieën en capaciteiten van crisisactoren. Daarvoor is een ander perspectief nodig.

## CRISIS EN ESCALATIE

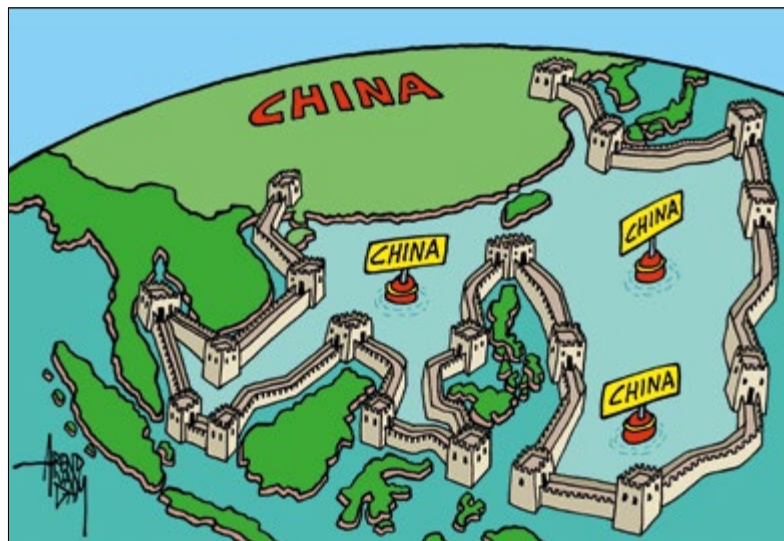
Een sleutelconcept in de dynamiek van crises is *escalatie*. Escalatie is een interactief proces waarin twee of meer partijen een spiraal van actie-reactie doorlopen teneinde eigen voordeel te verkrijgen (vaak ten koste van de opponent) en geen van de partijen volledige

<sup>1</sup> Tim Sweijs, Artur Usanov, and Rik Rutten, “Back to the Brink: Escalation and Interstate Crisis” (The Hague: The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS), 2016), <http://www.hcss.nl/reports/back-to-the-brink/198/>.

<sup>2</sup> Glenn Herald Snyder and Paul Diesing, *Conflict Among Nations: Bargaining Decision Making and System Structure in International Crises* (Princeton Univ Pr, 1978), p. 10.

<sup>3</sup> Ole R Holsti, *Crisis, Escalation, War* (McGill-Queen’s University Press, 1972), p. 9.

<sup>4</sup> Snyder and Diesing, *Conflict Among Nations*, 6. Zie ook: Richard Ned Lebow, *Between Peace and War: The Nature of International Crisis* (The Johns Hopkins University Press, 1984), pp. 10–12.



controle heeft over het proces. Wanneer een tegenstander escaleert, is niets doen geen optie. Escalatie manifesteert zich in allerlei verschijningsvormen, bijvoorbeeld in de politiek – denk aan de explosieve groei van de kosten van Amerikaanse presidentiële campagnes – of in de sport – bijvoorbeeld het gebruik van doping in wielrennen. Escalatie is ook een belangrijke karakteristiek van wapeningswedlopen en de ontwikkeling van strategische concepten: van de evolutie van nucleaire strategieën in de Koude Oorlog tot aan de dynamiek van anti-access/area denial (A2AD) capaciteiten en tegenmaatregelen in het heden.

Interstatelijke crises zijn een specifieke vorm van competitie tussen actoren die enerzijds proberen hun belangen te bevorderen ten nadele van de opponent, maar anderzijds trachten een escalatie naar “echte” oorlog te voorkomen. Crises escaleren wanneer bepaalde drempels overschreden worden. In sommige gevallen zijn zulke escalatiedrempels expliciet; denk bijvoorbeeld aan artikel 5 van het NAVO bondgenootschap. In andere gevallen zijn ze impliciet en minder duidelijk, bijvoorbeeld in het geval van de Russische annexatie van de Krim. Tijdens de Koude Oorlog werd crisesescalatie voorgesteld als een ladder waarlangs tegenstanders omhoog en omlaag konden bewegen. Heden ten dage zien we dat escalatie niet alleen *verticaal* maar ook veelzijdig *horizontaal* plaatsvindt. Actoren escaleren niet zozeer en zeker niet alleen militair, maar ook in het economische, politieke, sociale en informatiedomein, in verschillende geografische theaters en over de tijd heen. Stuxnet was bijvoorbeeld het antwoord op de Iraanse nucleaire ambities waarop Iran weer reageerde met cyberaanvallen op Wall Street. In deze complexe interactie ontbreekt een welomschreven en internationaal geaccepteerde jurisprudentie over de legitimiteit van niet gewelddadige vormen van crisesescalatie. Het maakt de spanning tussen de twee doelen van crisismanagement – effectieve bescherming van de nationale belangen en waarden tegenover het vermijden van een uit de hand lopende escalatiespiraal naar oorlog – nog pregnanter. Dit is in het kort de uitdaging waarmee Westerse strategen en beleidsmakers (opnieuw) worstelen.

## CRISISMANAGEMENT: ZEVEN INZICHTEN VOOR BELEIDSMAKERS

“The essence of crisis is its unpredictability”, schreef Nobelprijswinnaar Thomas Schelling. Omdat crises niet statisch maar dynamisch zijn, bestaat er geen vast recept voor crisismanagement. Maar een goed begrip van crises is wel degelijk van belang. Een analyse van de literatuur over crisismanagement levert een aantal belangrijke aanknopingspunten op voor de verdere ontwikkeling van het Nederlandse crisismanagementbeleid en de daarbij passende capaciteitenportfolio. Wij benoemen hier zeven inzichten.

### 1. INVESTEER IN ALERTERING EN MONITORING

Een goede informatiepositie is essentieel voor effectief crisismanagement. Dit geldt zowel voor crisissuitbraak (alertering, *early warning*) als voor crisesescalatie (monitoring). In het militaire domein is er sinds de jaren negentig nadrukkelijk geïnvesteerd in *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (ISR)* capaciteiten die de ogen en oren van de militairen te velde vormen. Gelijksortige capaciteiten op het gebied van crisisalertering en -monitoring ontbreken.

### 2. ONTWIKKEL KENNIS OVER CRISISINTERVENTIE

De kennis over de effectiviteit van crisisinterventie is beperkt. Wij weten simpelweg niet welk type interventie, op welk moment, met welke strategie, in confrontatie met welke tegenstanders, het beste werkt. Versterking van de kennisbasis is nodig. En dan niet alleen bij kennisinstututen; het is juist van belang dat er binnen de overheid een groep van strategen bestaat die *crisis literate* zijn. Analoog aan *war gaming*, een vast onderdeel in de voorbereiding op toekomstige conflicten onder militairen, dient deze groep van strategen regelmatig deel te nemen aan *crisis games* waarin verschillende crisisituaties worden geoefend.

### 3. HYBRIDE CRISES VEREISEN EEN HYBRIDE ESCALATIE-DOMINANTIE

Escalatiedominantie in hedendaagse crises veronderstelt het vermogen om zowel verticaal als horizontaal te kunnen (de-)

escaleren. Multidimensionele escalatie vereist een brede(re) gereedschapskist aan crisismanagementcapaciteiten. Allereerst is een beter begrip van de opponent, zijn motivaties en zijn percepties nodig. Daarnaast is het noodzakelijk om dynamisch capaciteiten in en over verschillende domeinen te kunnen inzetten. Tot slot moeten deze capaciteiten in een georkestreerd geheel samengebracht en toegepast worden. Dit moet tussen of wellicht over de verschillende departementen heen gebeuren. De oprichting van een nationale veiligheidsraad die over de formulering en uitvoer van de geïntegreerde inzet van crisismiddelen en -maatregelen gaat, dient overwogen te worden.

### 4. ONDERKEN JE EIGEN DREMPELS EN DIE VAN DE TEGENSTANDER

Een helder begrip van wat vitale belangen en waarden zijn, maar ook wat niet, is een belangrijke voorwaarde in het formuleren en herkennen van escalatiedrempels. De articulatie van prioriteiten in een nationale veiligheidsstrategie kan deze drempels communiceren, naar de eigen achterban en naar de tegenstander (zie volgende punt). Voor dit laatste geldt overigens dat het in sommige gevallen de voorkeur heeft om “strategische ambiguïteit” te laten bestaan. Begrip van de drempels van de tegenstander, gebaseerd op gedegen militaire, politieke, economische en sociale kennis, is essentieel om hem niet onnodig te provoceren en inzicht te krijgen in hoe én waar hij wel en niet kan manoeuvreren.

### 5. CRISISMANAGEMENT VEREIST DIPLOMATIE EN COMMUNICATIE

Effectief crisismanagement wordt bevorderd door het delen van een gezamenlijke *crisistaal* met de opponent, opgebouwd in het diplomatieke verkeer, zowel in *track one* als *track two* diplomatie. Deze *crisistaal* drukt uit wat de betekenis is van acties door verschillende domeinen heen. Crisismanagement en de preventie van escalatie naar oorlog is afhankelijk van duidelijke *rules of engagement*, goede operationele controle vanuit het centrum en korte lijnen van communicatie (de zogenaamde *hot lines*) tussen militaire en politieke leiders aan beide zijden. Veel van dit soort zaken zijn het product van jarenlange contacten op het hoogste niveau en op de niveaus daaronder. Het vereist ook een StratCom-capaciteit die spreekt tot de eigen bevolking en die van de opponent. Zo’n StratCom-capaciteit kan een belangrijke rol spelen in de de-escalatie van crisis.

### 6. NEEM CRISISSTABILITEIT SERIEUS

Een crisis escaleert niet in een vacuüm. Crisisstabiliteit is het product van structurele voorwaarden die escalatoire spiralen indammen. Serieuze aandacht dient gegeven te worden aan *first strike instabilities* – zowel in nucleaire, conventionele als hybride zin – en maatregelen moeten genomen worden om deze op te heffen. Dit vereist ook een continue dialoog met de opponent over verschillen in perceptie van de balans tussen offensieve en defensieve mogelijkheden. Het betekent zeker dat de zorgen van de opponent op zijn minst serieus genomen moeten worden. Voor de “nieuwe” domeinen – cyber, info, de ruimte – moeten nieuwe regels vastgesteld worden, niet alleen door *learning by doing*, maar juist in het stadium voordat een crisis uitbreekt.

### 7. WEES BEREID (EN IN STAAT) OM DE DAAD BIJ HET WOORD TE VOEGEN

Blufpoker spelen tijdens een crisis is erg gevaarlijk. Woorden zonder daden worden over het algemeen als betekenisloos ervaren, terwijl daden zonder woorden een onvoorziene escalatiespiraal kunnen ontketenen. Multidimensionaal escalatiemanagement vereist de coördinatie van acties en uitspraken tussen de verschillende actoren, zowel binnen de overheid als tussen verschillende overheden.

### HOE NU VERDER: VAN INZICHTEN NAAR CAPACITEITEN

HCSS werkt momenteel aan een vervolgstudie over nieuwe of vernieuwde capaciteiten waarmee de Nederlandse defensieorganisatie een zinvolle, ons land passende, bijdrage kan leveren aan internationaal crisismanagement. Daarbij maken wij een onderscheid tussen verschillende mogelijke crisissituaties – met duidelijk andere karakteristieken – aan de Europese “oost”- en de “zuid”-flank. We hanteren een brede definitie van capaciteiten, waaronder zeker niet alleen militaire slagkracht moet worden verstaan. Wij denken onder meer aan capaciteiten op het gebied van anticipatie, preventie en de verhoging van de crisisweerbaarheid van samenlevingen, als ook aan versterking van het vermogen om effectief civiel-militair samen te werken (onder andere in de NAVO-EU-as). Daarmee raken we aan een belangrijke discussie over de rol van Defensie vis-à-vis andere actoren in het nationale en internationale veiligheidsdomein. Defensie is één van de vele actoren die kunnen bijdragen aan het handhaven van vrede, stabiliteit en orde in de wereld. Maar in dat palet aan spelers is het wel één van de best georganiseerde partijen. Dit opent de mogelijkheid – schept misschien wel de verplichting – om in meer of mindere mate als structuurgever en aanjager van samenwerking in het “defensie en veiligheid-ecosysteem” op te treden. Deze roldiscussie is belangrijk in het verder nadenken over welke capaciteiten nodig zijn in de aaneenschakeling van crises die het huidige tijdsgewricht kenmerkt.

De volledige studie *Back to the Brink: Escalation and Interstate Crisis* kan gelezen worden op: <http://www.hcss.nl/reports/back-to-the-brink/198/>

Voor een clipje met de belangrijkste bevindingen van de studie, zie: <https://www.youtube.com/watch?v=XgYgHFPXSoQ&feature=youtu.be>



# Ruslands machtspolitiek: voor staat, taal en kerk



■ **Laura Starink, Hubert Smeets**  
Raam op Rusland ([www.RaamopRusland.nl](http://www.RaamopRusland.nl))



In Rusland gaan geloof en geopolitiek hand in hand. Half oktober besloot Vladimir Poetin op de valreep af te zien van een lang geplande reis naar Parijs. De president zou er een van de grootste nieuwe kathedralen van de Russisch-orthodoxe kerk in het buitenland openen, vlak tegenover de Eiffeltoren. Zijn ambtsgeenoot François Hollande, boos over de Russische bombardementen op Aleppo, wilde hem echter alleen ontvangen als het gesprek zou gaan over Syrië. Uit ergernis daarover bleef Poetin thuis.

Geopolitiek gaf de doorslag. De kerk moest dit keer genoeg nemen met het tweede plan. Dat is geen probleem in Moskou. De lijntjes tussen kerk en staat zijn kort. Patriarch Kirill is de hoogste herder van ongeveer 150 miljoen Russisch-orthodoxe christenen in Rusland en circa zestig andere landen. President Poetin positioneert zich als de belangrijkste beschermer van bijna 150 miljoen Russen in Rusland, Oekraïne, Kazachstan en bijna veertig andere landen. Beiden hebben één gezamenlijk project: de verdediging van de *Roesski Mir* (de “Russische Wereld”).

Wat is de *Roesski Mir*? In 2006 definieerde Poetin die wereld als “alle mensen voor wie de Russische taal en de Russische cultuur dierbaar zijn, waar ze ook mogen wonen, in of buiten Rusland”. Wat is een Rus? In 2014 concludeerde de kerk op een speciale synode dat een Rus is eenieder die Russisch spreekt, denkt of voelt, de grootste momenten uit de Russische geschiedenis in zijn hart sluit en ook nog eens de leidende rol van de orthodoxe kerk in het maatschappelijk leven aanvaardt.

Geleidelijk aan kon het begrip *Roesski Mir* zo een politiek instrument worden en in de crisis rond Oekraïne uiteindelijk ook een argument dat een (heimelijke) militaire interventie rechtvaardigde.

De wortels liggen een kwart eeuw terug: in het uiteenvallen van de Sovjet-Unie, volgens Poetin de “grootste geopolitieke catastrofe” van de 20<sup>ste</sup> eeuw. Vanaf het moment dat Poetin in 2000 president werd, werkte hij consequent aan het herstel van de vroegere macht van Rusland. De voormalige Sovjetrepublieken, in Rusland het “nabije buitenland” genoemd, behoren in die optiek tot de Russische invloedssfeer. Hun soevereiniteit is in Moskou ogen dus beperkt, zoals duidelijk werd in Moldavië (1992), Georgië (2008) en Oekraïne (2014).

Dat Rusland door zijn geschiedenis en ligging per definitie een wereldmacht is, die zijn mondiale belangen en idealen moet verdedigen tegen een vijandige buitenwereld, is opnieuw gemeengoed geworden. De omsingelingsgedachte – een aloude Russische angst, ingegeven door de enorme omvang van het dunbevolkte werelddeel – is daarom opnieuw populair. Bijna alle televisiezenders dragen deze overtuiging dagelijks met verve uit.

## ECONOMISCH EN MILITAIR TEGENOFFENSIEF

De middelen die de Russische overheid inzet voor de *Roesski Mir* zijn van economische, militaire en culturele aard. Als tegenhanger van de EU stichtte Moskou in 2014 de Euro-Aziatische Economische Unie (EAEU), bedoeld om een aparte post-Sovjetmarkt te creëren, die weerstand moest bieden aan een mogelijk trans-Atlantisch handelsblok dat via CETA of TTIP tot stand leek te komen. Dat het nauw met Rusland verbonden Oekraïne in 2014 koos voor associatie met de EU ondergroef de ambities van de Euraziatische Unie. Behalve Rusland zijn voorlopig alleen Kazachstan, Wit-Rusland, Armenië en Kirgizië lid. Te weinig om een rol te spelen. Bovendien zijn er voortdurend onderlinge spanningen over handelstarieven, gedwongen winkelnering en de dominantie van Moskou.

De “hard power” die Rusland inzet, zou je succesvoller kunnen noemen. De vijfdaagse oorlog met Georgië in 2008 is in 2014 gevolgd door de militaire en politieke annexatie van de Krim en de heimelijke militaire interventie in het industriële oosten van Oekraïne. Sinds oktober 2015 speelt Rusland ook weer een aanzienlijke militaire rol buiten het “nabije buitenland”. Doel is om de machtspositie van de Verenigde Staten uit te dagen. De luchtmacht en legeroperaties in Syrië moeten een einde maken aan de “mono polaire macht” van Amerika en Rusland weer opwaarderen tot de belangrijkste kernmogenheid naast de VS. Die nucleaire machtspositie is voor Moskou een essentieel leerstuk. Inmiddels wordt zelfs openlijk met de inzet van het kernwapen bedreigd.

Het defensiebudget van de Russische regering groeit daarom gestaag: van 3,3 procent van het bruto binnenlands product bij president Poetin aantreden in 1999 tot 5,3 procent volgend jaar. Dat is



tweeënehalf keer meer dan het mondiale gemiddelde, ruim anderhalf keer meer dan het oorlogsbudget van Amerika en viereneenhalf keer meer dan de defensie-inspanning van Nederland. In 2017 wordt een recordbedrag van 4,8 biljoen roebel (68 miljard euro) voor “nationale verdediging en veiligheid” gereserveerd. Maar liefst 24 procent van de staatsbegroting voor 2017 is geheim (in de VS is dat ongeveer 10 procent). De Rus krijgt slechts te horen dat dit geheime defensiebudget wordt besteed aan “nationale verdediging” en moet er maar van uit gaan dat de Doema, waarin de regeringspartij Verenigd Rusland nu driekwart van de zetels bezet, zijn controlerende taak naar behoren vervult.

### GESCHIEDENIS ALS WAPEN

Niet te onderschatten is ook de “soft power”, die Rusland inzet. De *Roesski Mir* is daarbij een instrument. Dat is minder gek dan het lijkt. Toen de Sovjet-Unie op 8 december 1991 werd opgeheven door de presidenten van Rusland, Oekraïne en Wit-Rusland, woonden ongeveer 25 miljoen Russen van de ene op de andere dag in het buitenland. In de USSR waren ze dominant geweest. Nu voelden ze zich in hun nieuwe vaderlanden gedegradeerd tot tweederangsburgers. Dat leidde tot spanningen. In de Baltische landen bijvoorbeeld vocht Max van der Stoep, destijds Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden bij de OVSE, voor een volwaardig staatsburgerschap van de Russischtalige burgers.

Bevanging door immense overgangsproblemen (hyperinflatie, economische crisis, geweld in de zakenwereld, demografisch verval, onmacht tegenover het triomferende Westen) was Moskou zelf in de jaren negentig niet in staat die voormalige landgenoten te beschermen. Maar de bekende politicoloog/econoom Sergej Karaganov zei al in 1992: “We moeten hen niet zien als slachtoffers, maar als middelen”. De *Roesski Mir* wordt nu twee decennia later door het Kremlin ingezet als geopolitiek machtsmiddel, als benarde landgenoten in een vijandige wereld.

Het meest pregnant is dat gebeurd in Oekraïne, waar volgens beproefd historisch recept een fictieve dreiging van niets minder dan “genocide” op de Russischtalige bevolking op de Krim en in de oostelijke Oekraïne in stelling werd gebracht. Op de Krim, maar ook in het pro-Russische oosten bestond daarvoor ook een voedingsbodem. Het Oekraïense schiereiland was altijd goeddeels pro-Russisch geweest en in de Donbas speelde angst voor de EU een rol: het land van staal en steenkool vreesde dat aansluiting bij Europa zou leiden tot een koude herstructurering van zijn uitgewoende industrie, gevolgd door massawerkloosheid.

Maar dat waren niet de belangrijkste argumenten die door Moskou werden uitgedragen. De ideologische rechtvaardiging voor interventie vond het Kremlin in de “staatsgreep” die in februari 2014 in Kiev zou zijn gepleegd door “fascisten, nationalist, nazi’s en antisemieten”. *Regime change* is in Moskou de grootste angst. In 2011/12 liet Poetin daarom hardhandig een einde maken aan massaprotesten tegen verkiezingsfraude in Moskou.

Het is geen toeval dat het Russische vocabulaire rondom Euromajdan associaties oproept met de Tweede Wereldoorlog. De glorieuze Sovjet-overwinning op Hitler-Duitsland werd bewust afgezet tegen de anticommunistische collaboratie met de nazi’s in West-Oekraïne, sinds de Eerste Wereldoorlog Pools territorium dat pas na Jalta in 1945 bij de Oekraïense Socialistische Sovjetrepubliek werd ingelijfd. Russen zijn opgevoed met decennia van televisieseries over het zegevierende Rode Leger en de collaboratie van Oekraïners en Balten met de nazi-bezetter. Ook de lokale bevolking in de Donbas kijkt nog steeds vooral naar de Russische televisie, die agressief uitdraagt dat de *Roesski Mir* in gevaar is als Euromajdan ook in het oosten van Oekraïne vaste grond onder de voeten zou krijgen.

Het was niet moeilijk de angst voor het “bruine gevaar” opnieuw te activeren. De overwinning op nazi-Duitsland is het grootste wapenfeit in de 20ste-eeuwse Russische geschiedenis. Het is daarom vast onderdeel geworden van de nieuwe postcommunistische Russische identiteit en dus ook van de *Roesski Mir*. In juni 2014 zei Poetin: “Wij zullen de etnische Russen in Oekraïne altijd beschermen, net als dat deel van de Oekraïense bevolking dat zich etnisch, cultureel en taalkundig onafscheidelijk verbonden voelt met Rusland, dat zich deel voelt uitmaken van de bredere Russische wereld”.

Met behulp van die anti-fascistische “herinneringspolitiek” kon de Donbas dan ook worden gemobiliseerd voor een breuk met Kiev en aansluiting bij Moskou. De opstand werd moreel, materieel en militair gesteund. Het gebied werd historiserend “Novorossia” gedoopt, een verwijzing naar de kolonisering door Catherina de Grote. Er ontstonden twee zelfs door Rusland niet erkende “staatjes”: de Volksrepubliek Donetsk en de Volksrepubliek Loegansk.

Maar de opstand in de Donbas was minder succesvol dan de bliksemactie op de Krim. Liet het Oekraïense leger zich aanvankelijk overrompelen, later vocht het terug. Russische troepen namen weliswaar deel aan de gevechten, maar een grootscheepse invasie durfde Moskou niet aan. Russische patriotten keerden vervolgens teleurgesteld naar Rusland terug: het beloofde fascisme hadden ze niet aangetroffen. Ook op de Krim neemt het enthousiasme af. Toen boze burgers premier Medvedev op straat vroegen waarom de pensioenen niet geïndexeerd werden, zei hij: “Het geld is op. Je zult het ermee moeten doen.”

Inmiddels worden de Volksrepublieken de facto bestuurd vanuit Moskou, maar annexatie wordt, tot woede van de Russische nationalist, niet meer overwogen. Het Kremlin mikt op een autonome status van de gebieden binnen Oekraïne, een probaat middel tegen eventueel NAVO-lidmaatschap.

### IDEOLOGISCHE OORLOGSVOERING

Behalve Russen in het buitenland zet het Kremlin ook de staatsmedia in voor de *infowar* in binnen- en buitenland. “Russophobia” in de westerse “mainstream media” wordt bestreden met op het buitenland gerichte televisiestations en persagentschappen als *Russia Today* en *Sputnik*, die westerse “experts” en alternatieve journalisten aan het woord laten om het westerse publiek te beïnvloeden.



Het beeld wordt aan de basis afgemaakt door “trollen”, die door de overheid betaald worden om critici van Rusland systematisch verdacht te maken. Zij ontkennen de door westerse media gepresenteerde feiten, ze zaaien verwarring en ze reageren op elke ongewone interpretatie met een tegenverhaal. Aan de basis daarvan ligt, in de woorden van de Russische journalist Peter Pomerantsev, het adagium: “iedereen liegt, dus waarom zouden wij de waarheid moeten spreken?” Westerse overheden hadden aanvankelijk moeite met hun reactie. Als antwoord ontstond in Oekraïne de site StopFake, bedoeld om Russische desinformatie te ontmaskeren. Ook Europese instellingen proberen sinds kort leugens door te prikken.

De elkaar tegensprekende versies van het neerhalen van de MH17 zijn inmiddels een schoolvoorbeeld. Nog geen drie dagen na de crash op 17 juli 2014 lanceerde het Russische ministerie van Defensie de versie dat de Maleisische Boeing was neergeschoten door een Oekraïens jachtvliegtuig. Enkele dagen voordat het internationale onderzoeksteam in september 2015 bewees dat het passagiersvliegtuig vanuit rebelleengebied was neergeschoten met een Boek-raket, afkomstig uit Rusland, bracht Moskou naar buiten dat de Boek vanuit Oekraïens grondgebied was gelanceerd. Een paar dagen voor publicatie van het rapport van het internationale onderzoeksteam JIT, eind september 2016, doken in Rusland plotseling “verloren gewaande” radarbeelden op die geen enkele Boek-activiteit rondom de MH17 lieten zien. Die radarbeelden hebben de onderzoekers van het JIT in Nederland nooit bereikt. Maar opnieuw werd zo twijfel gezaaid over het officiële onderzoek dat door de Russische overheid als “partijdig” is afgedaan.

Deze infowar sluit aan bij de vloedgolf aan samenzweringstheorieën, die door de sociale media wereldwijd en over alle mogelijke nieuwsfeiten worden verspreid. In Nederland publiceerde Joost Niemöller

al in 2014 een boek over de vermeende “doofpotdeal” rond de MH17. Wantrouwen tegenover gevestigde media is inmiddels dan ook een wereldwijd fenomeen geworden.

Het blijft evenwel niet bij militaire interventies en “trolling”. Russische organisaties financieren heimelijk politieke partijen in Europa. Zo kreeg het Front National van Marine Le Pen in 2014 een lening van 9 miljoen euro en vroeg de Russen begin 2016 om een nieuwe lening van 27 miljoen euro. De mogelijk *cyberwarfare* rondom de Amerikaanse presidentsverkiezingen en de rol van Wikileaks en Julian Assange zijn een verhaal apart.

#### SUCCESSEN EN EEN ZWAKKE STEE

Deze ideologische oorlogsvoering is niet zonder succes. De Russische regering heeft een breed scala van bondgenoten. Behalve actieve steun voor de positie van Moskou is er ook passieve sympathie. Het idee dat Rusland een veel consequenter en steviger bolwerk is in de strijd tegen islamisering en multiculturalisme in het Westen dan het Westen zelf, speelt het Kremlin in de kaart. Ook het verzet tegen CETA en TTIP beschouwt Moskou als een steun in de rug bij de strijd tegen de Euro-Atlantische dominantie van de wereldhandel.

Maar er is wel een zwakke steen: geld.

De economische recessie en het onvermogen (of de onwil) om Rusland institutioneel te hervormen, ondergraven niet alleen de materiële basis voor een expansieve politiek van het Kremlin. De stagnatie in Rusland kan op termijn ook het prestige doen afbladderen van de *Roesski Mir* als een conservatief politiek en cultureel alternatief.

Voor meer informatie: [www.raamoprusland.nl](http://www.raamoprusland.nl)

# Hybride dreigingen en EU-NAVO samenwerking



■ **Margriet Drent**

■ **Dick Zandee**

*Senior research fellows, Instituut Clingendael*



De veranderende veiligheidssituatie vereist de voortdurende aandacht van nationale autoriteiten en daagt hen tegelijkertijd uit wat betreft het vermogen zich qua taken, organisatie en uitvoering aan te passen. Dit fenomeen doet zich uiteraard evenzeer voor op het niveau van internationale organisaties. Sterker nog, hun uitdaging is vele malen groter omdat organisaties zoals de Europese Unie en de NAVO de belangen van hun lidstaten – in beide gevallen 28 – moeten vertegenwoordigen en die zijn veelal niet gelijk. Het diffuse karakter van nieuwe dreigingen – aangeduid als “hybride” – impliceert een herziening van de rol en taken van de EU en NAVO. Het heeft evenzeer gevolgen voor hun samenwerking.

## NIEUWE DREIGINGEN

Het jaar 2014 zal wellicht in de geschiedenisboeken komen te staan als het keerpunt in de internationale orde. Met de annexatie van de Krim en de actieve steun aan de separatisten in de oostelijke Oekraïne negeerde Moskou het Europese veiligheidssysteem, gebaseerd op volkenrechtelijk erkende grenzen. In het nieuwe “Poetin nationalisme” lijkt bovendien alles geoorloofd om de status en invloed van Rusland te vergroten:

- draaien aan de gaskraan;
- ongekende propaganda via toenemende staatscontrole op de media;
- directe militaire druk via oefeningen en schending van het NAVO-luchtruim;
- “covert” operaties met groene mannetjes en “verborgen” eenheden;
- directe inmenging ter ondersteuning van Rusland gezinde regimes zoals in Syrië.

In hetzelfde jaar manifesteerde IS zich in het Midden-Oosten als quasi-staatelijke actor met grote gebiedsovernames in Irak en Syrië. Het Kalifaat deed de grondvesten van de statelijke indeling

van het Midden-Oosten wankelen en werd het middelpunt van de machtsstrijd tussen de Soennitische en Sjiitische kampen. Na ruim twee jaar strijd van de internationale coalitie (luchtoperaties) en van een mengelmoe van anti-IS strijders op de grond is het Kalifaat in omvang verkleind maar nog altijd functionerend. Bovendien zijn elders in het Midden-Oosten (Afghanistan) en Afrika (Libië, Nigeria) IS-klonen gevormd, veelal op basis van reeds bestaande extreem-islamitische groeperingen. De lange arm van IS in Europa – georganiseerd vanuit Raqqa of op basis van inspiratie – heeft zijn uitwerking niet gemist. Een reeks van aanslagen heeft Europa getroffen, in het bijzonder Frankrijk. Zelfs wanneer het Kalifaat zal zijn verslagen, dan zullen de wortels van het (internationale) terrorisme blijven groeien. Alleen stabiliteit en economische vooruitgang voor de hele bevolking kan het tij keren. Beide elementen lijken vooralsnog in het Midden-Oosten en Afrika toekomstdromen.

## EU-NAVO REACTIES

De EU en de NAVO zoeken sinds de omwentelingen in de veiligheidssituatie naar antwoorden op de nieuwe uitdagingen. Daarbij is sprake van uiteenlopende prioriteiten tussen Oost-Europese landen zoals de Baltische Staten en Polen enerzijds en Zuid-Europese staten met Griekenland en Italië in de hoofdrol. In Tallinn, Riga, Vilnius en Warschau domineert Rusland in het dreigingsbeeld. Deze hoofdsteden spelen de bal primair via de NAVO, want ze beschouwen versterking van de afschrikking en collectieve verdediging – met Amerikaanse deelname als de cruciale factor – als de beste maatregel tegen de nationalistische expansiedrift van het Kremlin. De besluiten van de laatste twee NAVO-toppen (Wales-2014, Warschau-2016) betekenen vooral een terugkeer naar de klassieke taak van het bondgenootschap – afschrikking en versterking van de defensie in het Oosten – terwijl voor het Zuiden meer symbolische maatregelen worden getroffen. Nu kan de NAVO slechts een beperkte rol spelen in de problematiek aan de zuidgrenzen van Europa. Er is daar geen sprake van een klassieke vijand die met gevechtsvliegtuigen, tanks en oorlogsschepen de NAVO bedreigt. De veiligheid wordt vooral aangetast door de *spill-over* effecten van de conflicten in het Midden-Oosten en Afrika: vluchtelingenstromen, migratie, transnationale criminaliteit en terrorisme. Hiervoor is de EU meer geschikt. Immers, deze organisatie heeft bevoegdheden op het gebied van de “interne veiligheid” zoals grensbewaking, contra-terrorisme en bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit. Zo hebben de EU-landen tijdens het Nederlandse voorzitterschap in sneltreinvaart besloten het bestaande grensbewakingsagentschap Frontex te vervangen door het *European Border Security and Coast Guard Agency* dat over ruimere bevoegdheden kan beschikken en een grotere omvang zal hebben. Op het terrein van contra-terrorisme werken nationale inlichtingendiensten steeds nauwer samen, mede onder druk van “de missers” (niet-gedeelde informatie) tussen



bijvoorbeeld België en Frankrijk. Wat betreft het militaire middel is bij de EU eveneens sprake van verandering. In het verleden was het Gemeenschappelijke Veiligheids- en Defensiebeleid vooral gericht op stabilisatie en wederopbouw van *failed states*, ver weg van Europa. Tegenwoordig vinden EU-militaire operaties ook plaats nabij de Europese buitengrenzen. De maritieme Operatie Sophia is erop gericht de activiteiten van mensensmokkelaars in het centrale deel van de Middellandse Zee in beeld te brengen en, voor zover het mandaat het toestaat, te bestrijden. Een nieuwe activiteit is het opleiden van de Libische kustwacht. Nederland stelt hiervoor in de periode mid-oktober tot mid-december 2016 het amfibische transportschip Zr. Ms. Rotterdam ter beschikking als platform voor de training van personeel van de Libische kustwacht en marine.

### EU-NAVO AFSTEMMING

Zo lijkt het alsof een natuurlijke taakverdeling tussen de EU en de NAVO bestaat in antwoord op de nieuwe dreigingen. Maar dat is niet genoeg, omdat geen van beide organisaties alleen in staat is de nieuwe dreigingen te weerstaan. De NAVO kan met louter militaire afschrikking en territoriale verdediging niet effectief optreden tegen hybride (niet-militaire) uitdagingen – simpelweg omdat de Alliantie op dit terrein weinig of geen bevoegdheden heeft. De EU zal zijn

niet-militaire middelen verder gaan versterken – met veel aandacht voor het dominante vraagstuk van grensbewaking – maar kan zonder de NAVO (lees: de Verenigde Staten) geen harde militaire vuist maken tegen Poetin. Beide organisaties hebben elkaar dus nodig om effectieve antwoorden te vinden op het brede scala van uitdagingen en bedreigingen van onze veiligheid. Op de laatste NAVO-top in Warschau is hiertoe een gemeenschappelijke verklaring uitgegeven over samenwerking op het gebied van hybride dreigingen, cyber veiligheid en op andere gebieden.<sup>1</sup> Het komt nu aan op de uitwerking van de samenwerking, maar op een aantal terreinen zijn al meer concrete afspraken gemaakt. De EU en de NAVO ontwikkelen informele handboeken (*playbooks*) voor betere afstemming wanneer geconfronteerd met hybride dreigingen. Wat betreft cyber is de informatie-uitwisseling toegenomen; training- en opleidingsactiviteiten worden meer gekoppeld. Deze maatregelen en het uitgebreide netwerk van contacten tussen de staven van beide organisaties zijn vooral het gevolg van het “just do it” beleid onder leiding van de EU Hoge Vertegenwoordiger voor het Buitenlands- en Veiligheidsbeleid, Federica Mogherini, en NAVO Secretaris-Generaal Jens Stoltenberg.

De EU en de NAVO hebben in het verleden maar zeer moeizaam kunnen samenwerken, onder meer door het “lidmaatschapsprobleem”, waarbij de onenigheid tussen Cyprus (lid van de EU, niet van de NAVO) en Turkije (lid van de NAVO, niet van de EU) de samenwerking bijna onmogelijk maakte. Het belang van de recente afspraken op het gebied van hybride dreigingen mag dan ook niet worden onderschat. De aard en ernst van hybride bedreigingen vragen om een Europa dat in staat zal zijn om over traditionele scheidslijnen heen te stappen en een geïntegreerd antwoord te formuleren. Hierbij telt uiteindelijk het zwaarst de eensgezindheid van de Europese landen en hun Noord-Amerikaanse bondgenoten. Het is van cruciaal belang dat de nieuwe Amerikaanse President en de in 2017 te verkiezen politieke leiders in Europese landen zoals Frankrijk en Duitsland eensgezind zijn in de aanpak van de veranderende dreigingen.



<sup>1</sup> Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary-General of NATO, Warsaw, 8 July 2016.

# Hybride conflictvoering als dreiging voor de nationale veiligheid



## ■ Roos Toxopeus

Directie Analyse en Strategie, NCTV, Ministerie van Veiligheid en Justitie

### NIET EEN HYBRIDE DREIGING, MAAR EEN DREIGING VOOR DE NATIONALE VEILIGHEID

In het veiligheidsdomein steekt de term “hybride” steeds vaker de kop op. Zo wordt er gesproken over “hybride dreigingen” waaronder dan een veelheid aan gebeurtenissen of fenomenen met veiligheidsimplicaties wordt geschaard. Al naar gelang de gebruiker zijn dat migratie, piraterij, terrorisme, etnische conflicten, Brexit etc. De term “hybride dreiging” is daarmee een moeilijk hanteerbaar containerbegrip geworden en vervuult en verwart een zinvolle inhoudelijke discussie. Wat voegt de term “hybride dreiging” nu toe? Het gaat in wezen om dreigingen, die in verschillende gedaantes verschijnen en op meerdere nationale veiligheidsbelangen impact (kunnen) hebben, en daarmee “een dreiging voor de nationale veiligheid” kunnen worden genoemd. Het woord “hybride” verwijst naar de gebruikte mix van middelen, het asymmetrische karakter van een dreiging, de veelvormige manifestatie en de meervoudige impact (dus op meerdere NV-belangen) van de dreiging. In plaats van te spreken van een hybride dreiging, is het beter te spreken van een dreiging voor de nationale veiligheid. In het nationale veiligheidsdenken staat integraliteit en complexiteit van dreigingen al centraal. Om recht te doen aan de aard en origine van de dreiging is het beter om te spreken van “een dreiging voor de nationale veiligheid door hybride conflictvoering”.



Het woord “conflict” heeft over het algemeen een lichtere connotatie. Ook het HCSS verkiest de term “hybride conflictvoering” boven “hybride oorlogsvoering”.<sup>1</sup> Net als het Nationaal VeiligheidsProfiel (NVP), dat hybride dreiging definieert als: een *conflictvoering tussen staten*, meestal onder het niveau van gewapend conflict, waarbij op een geïntegreerde wijze gebruik gemaakt wordt van een spectrum aan middelen: op politiek,

economisch, sociaal-cultureel, maatschappelijk, militair, informatiegebied. Bij hybride conflictvoering is er sprake van de vervaging van de grens tussen oorlog en vrede; het slagveld is geen duidelijk afgebakend gebied meer.

*“To fight and conquer in all our battles is not supreme excellence; rather, supreme excellence consists in breaking the enemy’s resistance without fighting.”*

Sun Tsu

Deze vorm van conflictvoering wordt door het volgende gekenmerkt.

1. De geïntegreerde inzet van meerdere militaire en niet-militaire middelen, zoals diplomatieke, economische en digitale middelen, desinformatie, beïnvloeding et cetera, die overwegend behoren tot het instrumentarium van staten.<sup>2</sup>
2. Georkestreerd als onderdeel van een strategie/campagne.
3. Met als oogmerk het bereiken van bepaalde strategische doelstellingen.
4. Een belangrijk kenmerk is de misleiding, ambiguïteit en ontkenning waarmee de acties gepaard gaan waardoor attributie en effectieve respons worden bemoeilijkt.



### WAAROM “HYBRIDE CONFLICTVOERING”?

Concreter dan de term “hybride dreiging” is de term “hybride oorlogsvoering”. Maar de term “oorlogsvoering” wekt (onterecht) de indruk dat het slechts een dreiging betreft wanneer sprake is van een oorlogssituatie. Alsof de agressieve, vijandige handelingen van anderen om hun eigen agenda te realiseren ons pas schaden als er een -op oorlog afstevend- conflict tussen hen en ons speelt.

<sup>1</sup> *Coming to Grips with Hybrid Warfare*, The Hague Centre for Strategic Studies, 2015, p. 12

<sup>2</sup> Manifestaties zijn bijvoorbeeld: *Militair conventioneel*: bijvoorbeeld samentrekken van troepen aan de grens bijvoorbeeld onder het mom van alarmeringsoefeningen, militaire intimidatie. *Militair onconventioneel*: bijvoorbeeld niet-identificeerbare troepen (w.o. special forces), private militaire bedrijven, “vrijwilligers” en proxies. *Diplomatiek/ Economisch*: bijvoorbeeld het genereren van economische druk, inclusief het afsluiten van toegang tot markten/energievoorziening of het lastigvallen van commerciële activiteit (inclusief militaire middelen). *Cyber*: spionage, beïnvloeding, aanvallen, sabotage. *Propaganda/desinformatie*: Beïnvloeding/manipulatie/ondermijning (in inlichtingenmatige zin).



- De frequentie, schaal en agressie van de manifestaties van de afgelopen tijd.
- Het succes dat daarmee aan de randen van Europa en elders in het Westen is behaald.
- De globalisering en digitalisering van de moderne samenleving die maakt dat de impact van economische en digitale middelen groter is dan vroeger (nieuwe arena's van belang). Daardoor worden deze middelen meer ingezet dan voorheen. En dat merken we.
- Vooral de manifestaties in het cyber- en informatiedomein hebben een vlucht genomen.
- Informatieoperaties zijn door internet en sociale media veel indringender dan vroeger: sneller, directer de doelgroep bereikend, *real-time* aan te passen, kortom effectiever.

De definitie ziet overwegend op statelijke actoren, maar dit sluit niet uit dat het middel "hybride conflictvoering" ook door niet-statale actoren kan worden ingezet, mits ze over voldoende statelijke instrumenten beschikken. De diversiteit van in te zetten middelen is een vereiste om te kunnen spreken van hybride conflictvoering, vanwege de gevarieerde mix die wordt verondersteld. Een strategisch doel dat met hybride conflictvoering kan worden behartigd is bijvoorbeeld het herstellen of behouden van de status als politieke, economische en militaire grootmacht.

**Waarom hebben we het nu "ineens" allemaal over hybride conflictvoering (of hybride warfare of hybride dreiging)?**

Het nieuwe lijkt 'm vooral te liggen in de volgende feiten.

- Dat we op dit moment met een harde reality check te maken hebben omdat we na de val van de Muur dachten dat dit niet meer voorkwam.
- Dat we tegenwoordig in een multipolaire wereld leven waarin meerdere actoren zich van het middel hybride conflictvoering bedienen. Dit in tegenstelling tot de bipolaire Koude Oorlogstijd waarin hoofdzakelijk de twee hoofdrolspelers zich ervan bedienden.

**IMPACT OP DE NATIONALE VEILIGHEIDSBELANGEN**

Een inventarisatie van mogelijke impact op de nationale veiligheidsbelangen wijst uit dat de verschillende manifestaties de potentie hebben om meerdere NV-belangen tegelijk te raken. In het NVP komt hybride conflictvoering aan bod. Naast de beschrijving van het fenomeen zijn er twee scenario's uitgewerkt om de ernst en waarschijnlijkheid van deze dreiging in te schatten (onderminning vanuit het buitenland en internationaal conflict). Het gaat hierbij, naar de inschatting van de bij het tot stand komen van het NVP betrokken experts, om zeer reële risico's voor de belangen van de nationale veiligheid. Het gaat om een maatgevend scenario over beïnvloeding dat is gescoord op "waarschijnlijk" (= zeer voorstelbaar scenario, enige aanwijzingen dat scenario zich kan voordoen) met een ernstige impact op democratische rechtsstaat en internationale positie. En om een worst case scenario over onderminning via *active measures* dat ook als "waarschijnlijk" werd beoordeeld. Er was sprake van ernstige impact op de internationale positie en ernstige sociaal-maatschappelijke impact en een zeer ernstige aantasting van de democratische rechtsstaat. De gebruikte bouwstenen voor de scenario's zijn echter slechts een greep uit de instrumenten voor hybride conflictvoering. Een andere impact is dus zeker mogelijk, zowel wat betreft de getroffen belangen als wat betreft de ernst van de impact.



**WAT KUNNEN WE ERTEGEN DOEN? KEN DE TEGENSTANDER, JEZELF EN “CONNECT-THE-DOTS”!**

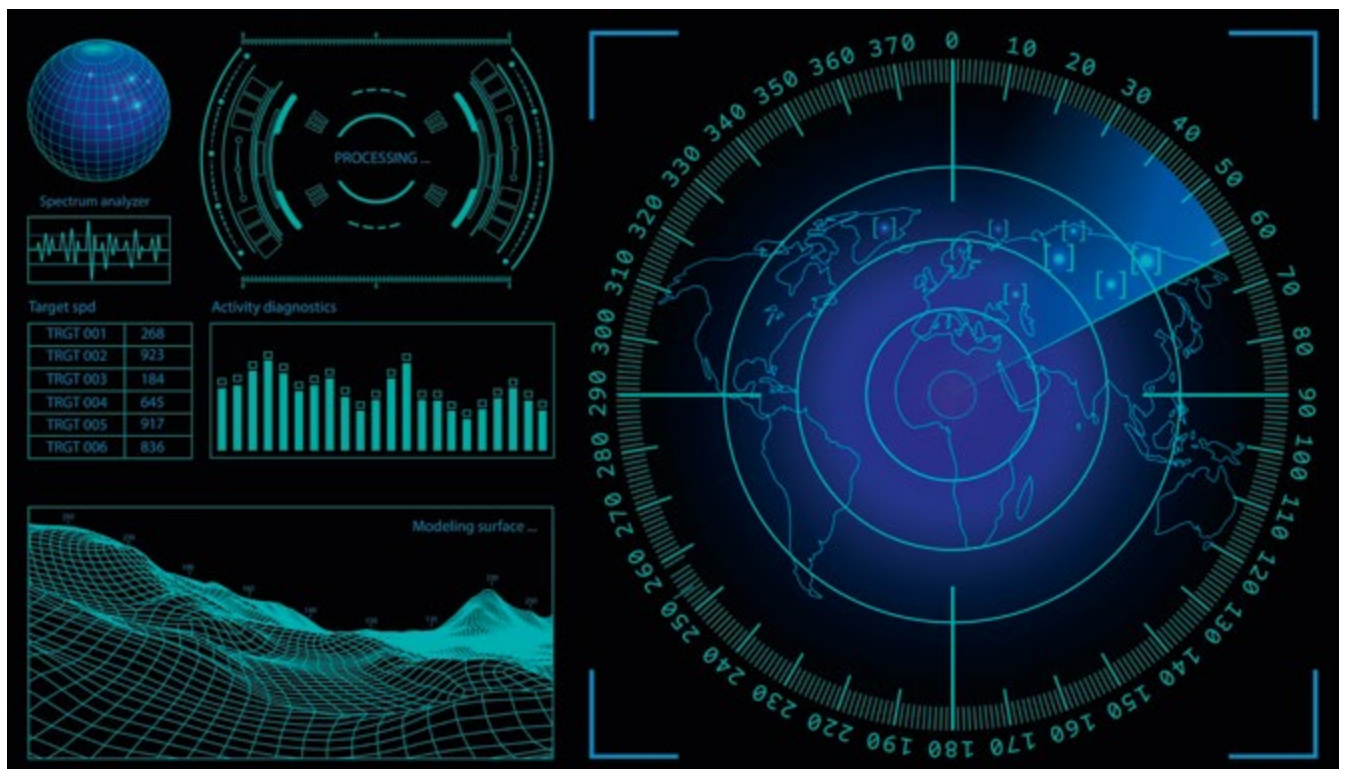
De verdediging tegen hybride conflictvoering kent een specifieke en generieke benadering. Specifiek is het kennen van de tegenstander: zijn strategische doelstellingen en ambities; zijn sterke en zwakke punten; en “connecting the dots”. Generiek is: het kennen van de eigen kwetsbaarheden; het handelen gericht op het inperken van mogelijkheden van vreemde mogendheden (bijvoorbeeld het zorgen voor diversificatie van afhankelijkheden); het handelen gericht op het reduceren van de impact (bijvoorbeeld het zorgen voor analoge redundantie van digitale oplossingen in de vitale processen); en het handelen gericht op het wegnemen van de ontvankelijkheid voor informatieoperaties. De aanpak van het fenomeen hybride conflictvoering vergt in de diverse stadia inzet van partners. Om te beginnen met de inlichtingenpartners waarvandaan de broodnodige inzichten in de actoren, hun strategische doelstellingen, krachten en kwetsbaarheden, moeten komen. Het inzicht in de manifestaties laat zien dat dit fenomeen over de grenzen van de diverse departementen en in samenwerking met private partijen zal moeten worden aangepakt. Diverse veiligheidspartners en vakdepartementen hebben belangen en verantwoordelijkheden die getroffen worden of zijn zelfs al belast met het voeren van tegenmaatregelen. Deze interdepartementale versnippering van getroffen belangen, benodigde taken en verantwoordelijkheden, maakt coördinatie op dit thema noodzakelijk. Van integraliteit is nu nog geen sprake: hier is een lacune.

**INTERDEPARTEMENTALE BIJENKOMST**

In dat kader vond er afgelopen 3 november, op verzoek van de Stuurgroep Nationale Veiligheid, een interdepartementale bijeenkomst over hybride dreigingen plaats. Een dag lang bogen leden van de

Stuurgroep Nationale Veiligheid, samen met bedrijven en vertegenwoordigers van bijna de gehele rijksoverheid zich over dit complexe thema. In diverse groepen gingen de deelnemers, aangemoedigd door hoogleraren, in discussie met elkaar over de vraag wat hybride dreigingen voor Nederland betekenen en in hoeverre er sprake is van een nieuw fenomeen. Ook spraken zij over de rol van de overheid bij de aanpak van dit fenomeen en in hoeverre Nederland hierop is voorbereid. De discussies laten zien dat het een complex fenomeen betreft dat we verder moeten gaan verkennen. Van belang is dat we vaststellen waar onze belangen en kwetsbaarheden liggen en hoe we die kunnen beschermen. De integrale benadering over organisaties heen is de uitdaging. Een gezamenlijke visie lijkt daarbij van belang evenals inzicht in de doelen, strategieën en belangen van andere staten. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) riep op deze dag op tot een inhaalslag. Daarbij is het van belang om niet naïef te zijn, maar ook niet paranoïde te worden. Hij riep alle partijen op om serieus aandacht aan het onderwerp te besteden. Dit past bij de ambitie van het Kabinet om te komen tot een strategische visie over nationale veiligheid, waarin we gezamenlijk vastleggen op welke manier de nationale veiligheid zo goed mogelijk kan worden versterkt.

Foto's: Ministerie van Defensie



# Wie bepaalt de veiligheids- (onderzoeks-)agenda?



## ■ Wietse van den Berge

Onderzoeker Institute of Security and Global Affairs, Universiteit Leiden

Het Institute of Security and Global Affairs (ISGA) van de Universiteit Leiden hield op 9 en 10 november 2016 zijn openingsconferentie in Den Haag. Het centrale thema van de conferentie betrof de vraag: “Who determines the security (research) agenda?” Na de welkomstwoorden van ISGA-directeur professor Edwin Bakker en locoburgemeester van Den Haag Ingrid van Engelshoven, opende een panel met Marco Zannoni (Crisis Onderzoeksteam COT), Hetty Burgman (Cordaid) en Bernard Welten (Nationale Politie) onder voorzitterschap van Marieke Liem (ISGA) de conferentie door te reflecteren op het centrale thema.

Marco Zannoni beargumenteerde dat de crisisrespons in veel gevallen te weinig aandacht krijgt, in het bijzonder wat betreft cybercrises. Ter illustratie geeft Zannoni aan dat crisisinterventieteams veelal geen cyberexperts bevatten, terwijl cybercrises het functioneren van kritieke infrastructuur zoals ziekenhuizen ernstig kan verstoren. Het ontbreken van cyberexperts komt deels door een capaciteitsgebrek binnen de overheid op het terrein van cybervraagstukken. Veel cyber-gerelateerde kennis bevindt zich in het private domein. De private sector zou veel kunnen bijdragen aan cyberveiligheid, maar ook aan veiligheid in bredere zin. Meer integratie is noodzakelijk met betrekking tot veiligheidsvraagstukken, niet alleen tussen publieke en private sectoren, maar ook ten aanzien van de zogeheten veiligheids-“silo’s” binnen organisaties.

Hetty Burgman ging verder op Zannoni’s laatste punt door zich af te vragen om wiens veiligheid het gaat. Vanuit haar achtergrond bij Cordaid lijkt een zogeheten *bottom-up*-benadering het meest relevant. Dit houdt in dat erkend moet worden dat elk individu eigen, specifieke veiligheidsbehoefte heeft, afhankelijk van de context en beïnvloed door factoren als sekse, geografische omstandigheden en economische situatie. Burgman neemt op dat punt een lacune waar tussen academici en praktijkmensen, die elk een andere taal lijkt te spreken. Het bepalen van cruciale onderzoeksvragen is dan een eerste stap, waarna oplossingen en antwoorden zullen volgen. Multidisciplinaire benaderingen moeten daaraan bijdragen. Dit houdt in dat veiligheidsvraagstukken bijvoorbeeld vanuit een juridisch perspectief benaderd moeten worden, maar ook vanuit economisch, didactisch, medisch of migratie-perspectief. Het bestaan van losstaande veiligheids-“silo’s” moet voorkomen worden; interactie tussen veiligheid en andere disciplines is noodzakelijk voor het oplossen van veiligheidsvraagstukken.

Ook Bernard Welten benadrukte de multidisciplinaire benadering. Hij voegt toe dat hij vaak observeert dat binnen organisaties de verschillende “silo’s” meer onderling twisten dan samenwerken.



Welten herkent ook een gebrek aan samenwerking tussen de publieke en private sector, in zijn optiek het gevolg van onderling wantrouwen. Vanuit zijn eigen achtergrond vraagt Welten zich af of er niet meer innovatie moet plaatsvinden. Moet misdaadbestrijding nog steeds op de traditionele manier gedaan worden? Welten suggereert dat het kan lonen om te kijken naar andere vakgebieden, bijvoorbeeld geneeskunde. Als mogelijkheid van een nieuwe benadering van misdaadbestrijding noemt hij de zogeheten *immune network theory* uit de geneeskunde, dat ervan uitgaat dat het lichaam zelf bepaalde ziektes bestrijdt. Analoog aan deze benadering zou criminologie meer entiteiten binnen een samenleving kunnen identificeren om misdaad vanuit de samenleving zelf te bestrijden. Leren van andere disciplines draagt bij aan het herkennen en ontwikkelen van nieuwe methoden. Een voorbeeld is het zogeheten *internet of things*, waarbij een toenemend aantal elementen (denk aan luchtverkeersleiding, watermanagement of financiën) binnen een samenleving door middel van internetconnecties aan elkaar verbonden is en wat een toenemende impact op de samenleving als geheel kan hebben.

Samenvattend, waren de panelleden het eens over de noodzaak van een multidisciplinaire benadering van veiligheidsvraagstukken vanuit zowel wetenschap als praktijk. In de woorden van Edwin Bakker: is dit waar ISGA in wil voorzien? ISGA beoogt een multidisciplinair kenniscentrum te worden, gericht op veiligheidsvraagstukken op mondiaal niveau. De ISGA2016 openingsconferentie is een eerste stap in de richting van het vervullen van die ambitie.

# Internationale betrekkingen, veiligheid en macht



Er zijn zeven kernvragen die we in verband met “veiligheid” kunnen stellen. De antwoorden variëren naargelang de omstandigheden, maar de vragen blijven hetzelfde.



■ **David A. Baldwin**  
Senior Political Scientist, Woodrow Wilson School of Public and International Affairs at Princeton University en Wallach Professor of Political Science Emeritus, Columbia University

## 1. VEILIGHEID VOOR WIE?

Er is geen enig “juiste” antwoord op deze vraag. Het kan gaan om de veiligheid van een persoon, een land of zelfs de hele planeet.

## 2. VEILIGHEID VOOR WELKE WAARDEN?

In de internationale betrekkingen is het traditionele antwoord op deze vraag dat het gaat om veiligheid voor de politieke onafhankelijkheid en territoriale integriteit van de natiestaat, maar er zijn ook andere antwoorden mogelijk: veiligheid voor de economische welvaart, een duurzame ecosfeer etc.

## 3. HOEVEEL VEILIGHEID?

Sommige mensen zeggen dat veiligheid geen kwestie van gradatie is, maar toch kan en moet het begrip wel degelijk zo worden beschouwd. Er zijn grote en kleine bedreigingen van de veiligheid. Het is belangrijk die in het juiste perspectief te zien om passend te kunnen reageren.

## 4. VEILIGHEID TEN OPZICHTE VAN WELKE BEDREIGINGEN?

In de internationale betrekkingen worden andere, statelijke dan wel niet-staatelijke actoren veelal als de bron van bedreigingen gezien. Volgens sommigen echter moeten we ook natuurrampen (overstromingen, aardbevingen, tsunamis etc.) als bedreigingen van de veiligheid beschouwen. We zouden daar zelfs bedreigingen door “semi-natuurrampen” aan kunnen toevoegen; denk bijvoorbeeld aan door de mens veroorzaakte schade aan de atmosfeer.

## 5. MET WELKE MIDDELEN?

Het geëigende middel voor bescherming van de veiligheid is in de internationale betrekkingen van oudsher het “dreigen met, gebruiken en beheersen van militair geweld”. Veiligheidsstudies als onderzoeksgebied wordt dan ook vaak gedefinieerd als de studie van het dreigen met, gebruiken en beheersen van militair geweld. Dat is spijtig, want er zijn ontelbaar veel andere middelen waarmee we de veiligheid kunnen bevorderen.

## 6. TEGEN WELKE PRIJS?

Deze vraag wordt vaak over het hoofd gezien, maar is desalniettemin een van de belangrijkste. Niet alle kosten van veiligheid kunnen in geld worden uitgedrukt; er zijn ook morele en politieke kosten. Dit is met name een probleem voor liberale democratieën. Beperking van de burgerlijke vrijheden tast immers het fundament van ons liberale staatsbestel aan. Het is vooral belangrijk de veiligheid niet te maximaliseren maar te optimaliseren.

## 7. OP WELKE TERMIJN?

Er kan sprake zijn van een onmiddellijke dreiging of van een dreiging op de lange termijn. Een van de problemen met klimaatverandering is dat het daarbij gaat om een behoorlijk lange tijdsspanne. Dat verklaart waarom het onderwerp geen enkele rol speelde tijdens de verkiezingsdebatten in de Verenigde Staten, hoewel klimaatverandering door president Obama wel degelijk is beschreven als een bedreiging van de veiligheid.

Onderzoekers op het terrein van internationale betrekkingen gebruiken de term “veiligheidsdilemma”. Daarmee bedoelen ze dat het streven naar veiligheid door het ene land vaak door andere landen als een bedreiging wordt gezien. Dat kan een opwaartse spiraal teweegbrengen, waarbij iedereen zich steeds minder veilig voelt. Is het veiligheidsdilemma ook van toepassing op niet-staatelijke actoren zoals IS? Ik denk van wel. Sommige dingen die worden gezegd of gedaan in het streven om ons te beveiligen tegen terroristen zouden het aantal terroristen wel eens kunnen verhogen en hun fanatisme kunnen versterken. Als we bijvoorbeeld alle moslims als potentiële (of feitelijke) terroristen beschouwen, drijven we ze juist in de armen van radicale jihadisten.

### KORTE BIOGRAFIE DAVID A. BALDWIN

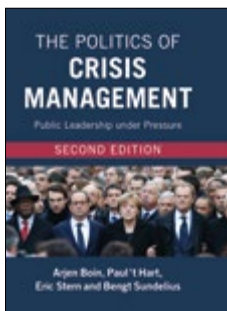
In zijn wijdverspreide artikel “The Concept of Security” (1997), deed Baldwin een succesvolle eerste poging om het veiligheidsconcept te verduidelijken. Hij onthulde de tekortkomingen als beleidsdoelstelling en bood mogelijkheden voor meer empirisch onderzoek om het concept nog verder te verhelderen. Door zijn specifieke vraagstelling naar de huidige rol van de veiligheidsstudies, benadrukt Baldwin een groot aantal voorstellen voor de hervorming van de veiligheidsstudies als geheel. Hij draagt daarom niet alleen bij aan een kritisch onderzoek van de manier waarop veiligheidsproblemen momenteel worden geanalyseerd, maar ook geeft hij uiteenlopende voorbeelden van hoe de veiligheidsstudies kunnen worden opgevat op een meer eigentijdse manier van denken ten aanzien van beleidsontwikkeling, veiligheidsconcepten en discussies over staatsmanschap.

# The Politics of Crisis Management



## ■ Sanneke Kuipers

Universitair hoofddocent, Institute of Security and Global Affairs,  
Universiteit Leiden, tevens senior onderzoeker, Crisisplan BV



Crises vormen de ultieme test voor leiderschap. Maar wat mogen we van crisismanagers verwachten als zij op het scherpst van de snede moeten opereren, onder grote druk, in onverwachte, onzekere en onwenselijke situaties? Het boek *The Politics of Crisis Management* gaat in op leiderschapstaken in crisisbeheersing vanuit politiek-strategisch perspectief.

Tijdens de ISGA-conferentie discussieert auteur Arjen Boin (hoogleraar Publieke Instellingen en Governance in Leiden) met drie doorwinterde deskundigen uit de praktijk: Stavros Zouridis (hoogleraar Bestuurskunde in Tilburg en voormalig directeur Strategie bij Justitie) Peter Bos (directeur Veiligheidsregio Utrecht en voormalig USAR commandant) en Ivar Nijhuis (directeur Communicatie, Ministerie van Veiligheid en Justitie). Dit artikel vat de leiderschapstaken en de reflecties op het boek door de panelleden aan de hand van een casus beknopt samen.

**Duiding** betreft het vaststellen wat speelt, zodra de eerste signalen zich voordoen. Vaak zijn deze signalen pas met de wijsheid van achteraf te herkennen als “signaal” en gaan zij ten onder in de ruis van (tegenstrijdige, ambigue) gegevens die dagelijks op bestuurders afkomen. Organisaties creëren onbedoeld blinde vlekken waardoor issues lange tijd onopgemerkt kunnen blijven en plotseling tot onaangename verrassingen kunnen leiden. Duiding vereist actieve beeldvorming en oordeelsvorming over wat aan de hand is, maar ook wie daarop actie moet ondernemen.

Zouridis bespreekt de casus Schiedammerparkmoord en geeft aan dat anticipatie op verantwoording al bij duiding een rol speelt in en tussen organisaties, hetgeen leidt tot compartimentalisering van issues. Daarnaast bestaat een groot verschil tussen de operationele werkelijkheid waar een incident, zoals bijvoorbeeld een ontsnapte TBS-er, als routine wordt gepercipieerd en de politieke beleving van het incident als mogelijk vlam in de pan.

**Besluitvorming en coördinatie** tijdens crisis geschiedt onder hoge tijdsdruk, op basis van te weinig betrouwbare informatie en een onvolledig beeld van de situatie. Deze omstandigheden zijn verre van ideaal voor kwalitatief hoogwaardige besluiten maar de gevolgen zijn vaak verstrekkend. Crises dwingen daarnaast tot het ad hoc prioriteren en afstemmen ten aanzien van inzet van mensen en middelen. Verticale en horizontale coördinatie zijn noodzakelijk,

aangezien de bevoegdheid afstemming af te dwingen veelal ontbreekt tussen organisaties.

Bos gaat in op de coördinatieproblemen tussen landenteams aan de hand van de USAR-missie na de aardbeving in Nepal. Terwijl haast geboden is in de eerste uren na de beving blijkt het getroffen land daadkracht te willen tonen maar niet te kunnen en de overige landen aarzelen wie de coördinatie ter hand moet of mag nemen vanwege eigen politieke belangen in het gebied of ten opzichte van elkaar. Studies naar besluitvorming en coördinatie zouden nog meer aandacht moeten hebben voor het onderhandelingsaspect van deze leiderschapstaken.

**Zingeving** is noodzakelijk omdat crises tot grote onzekerheid leidt bij betrokkenen en buitenstaanders. Een belangrijke taak betreft het effectief communiceren naar de organisatie en de buitenwereld over hoe de crisis moet worden gezien. Leaders kunnen houvast bieden door de situatie te definiëren. Deze definitie, die moet aansluiten op hun eigen aanpak, geeft richting aan de reactie van burgers of medewerkers op de situatie. Zingeving is de koppeling die leiders weten te leggen tussen een onwenselijke situatie en een gewenste toekomst.

Nijhuis onderschrijft op basis van de casus MH17 het belang van consistentie tussen woorden en daden. In zingeving komen aldus verschillende taken bij elkaar (duiding, besluitvorming en communicatie daarover). Daarnaast speelt door de actieve stellingname van het parlement ook verantwoording vanaf de aanvang van deze crisis een grote rol.

Kortom, het onderzoek naar crises staat nog voor vele uitdagingen. *The Politics of Crisis Management*, zojuist verschenen in tweede herziene druk, biedt zowel inspiratie voor crisisbeheersing de praktijk als voor praktische aanbevelingen ten aanzien van toekomstig onderzoek.



# Wie bepaalt de cyber security agenda?



## ■ Sergei Boeke

Onderzoeker Cybersecurity, ISGA, Universiteit Leiden

## ■ Bibi van den Berg

Universitair hoofddocent Cybersecurity, ISGA, Universiteit Leiden

In het ISGA conferentie-panel Cyber Security werd de discussie gevoerd door vier gezaghebbende deskundigen, elk met ervaring uit verschillende en soms meerdere domeinen: overheid, wetenschap en de private sector. De rol van moderator werd vervuld door Gerben Klein Baltink, de directeur van het internet standards platform "Internet.nl". Na korte *itches* van de drie panelleden begeleidde hij behendig de discussie en werden vragen uit de zaal ontvangen. Het panel bestond uit brigade-generaal Paul Ducheine (hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam en de Nederlandse Defensie Academie in Breda), Dennis Broeders (hoogleraar aan de Erasmus Universiteit - Rotterdam en senior onderzoeker bij de WRR) en Michel van Leeuwen (clustercoördinator Beleid van de Directie Cybersecurity van het Ministerie van Veiligheid en Justitie).

Michel van Leeuwen stak van wal met het traditionele beeld van vrouwe Justitia met blinddoek, weegschaal en zwaard. De blinddoek was zeker van toepassing in cyberspace, aangezien attributie van cyberaanvallen lastig blijft en daders vaak niet geïdentificeerd kunnen worden. Het zwaard bleek minder van toepassing: de overheid heeft geen geweldsmonopolie in cyberspace. De weegschaal, tot slot, symboliseerde hoe rechtshandhaving in cyberspace alleen door middel van samenwerking met andere instanties in binnen en buitenland mogelijk is. Coördinatie tussen de verschillende actoren bleek van groot belang om de kwetsbaarheden van het *Internet of Things* (IoT) op te vangen, waarbij beperkte *incentives* voor producenten leidde tot suboptimale cybersecurity. Men diende zich ook voor te bereiden op nieuwe cybercrises en systems failure. Beiden kunnen alleen opgevangen worden door effectief samen te werken.

Paul Ducheine illustreerde hoe de vorm van een bastion van toepassing kan zijn op cyberspace: enerzijds biedt het bescherming aan allen die zich erin bevinden, maar tegelijk vormt de punt (van de speer) eveneens een wapen dat ter verdediging – of aanval – gebruikt kan worden. Hij refereerde aan de verkiezingen in de Verenigde Staten, waar Russische actoren door middel van hacken en vervolgens het lekken van de gestolen informatie veel invloed op het verkiezingsdebat hebben kunnen uitoefenen. Het is derhalve voor staten van strategisch belang om te investeren in cybersecurity en dit vereist goede afstemming met Defensie en de andere overheidsdiensten. Uiteindelijk zal er een evenwicht moeten ontstaan tussen de drie elementen van rechten (en plichten), veiligheid en welvaart.

Dennis Broeders organiseerde zijn *pitch* rond drie kritische vragen. Weten we eigenlijk wel hoe groot de dreiging in cyberspace is? Veel bedrijven rapporteren incidenten niet of bagatelliseren ze, terwijl



bijvoorbeeld securityproviders weer belang hebben om de dreiging aan te zetten in hun analyses. Het gebrek aan een markt voor cybersecurity verzekeringen is waarschijnlijk een uitvloeisel van de onduidelijkheid over de *threatscape*. Hierna richtte Dennis zijn pijlen op Public Private Partnerships, een hoeksteen van veel nationale cybersecurity strategieën, inclusief de Nederlandse. Natuurlijk is samenwerking tussen publiek en privaat onontbeerlijk, maar men moet niet uit het oog verliezen dat de verschillende partijen uiteenlopende belangen hebben. Tot slot bepleitte hij een minimalisatie van de geheimhouding en over-classificatie van cyber door de overheidsdiensten. Meer transparantie zou de legitimiteit van overheidsoptreden in cyberspace, bijvoorbeeld bij bulk interceptie, kunnen vergroten.

De discussie tussen de panelleden en met de zaal stipte vervolgens meerdere onderwerpen aan. De positie van Nederland werd uitgelicht. Hoewel Nederland op meerdere vlakken toonaangevende initiatieven genomen heeft en beleid heeft geïmplementeerd, blijft de rol van een klein land beperkt en zullen samenwerkingsverbanden in internationale fora gezocht moeten worden. Interessant hierbij is natuurlijk de rol van grote IT-bedrijven zoals Google en Apple, die in en buiten multi-stakeholder verbanden veel invloed uitoefenen. Ook werd het onderwerp *hybrid war* besproken en de ambassadeur in Oekraïne gaf aan hoe moeilijk het was om in de praktijk met *information warfare* om te gaan. De afsluiting van de werkgroep vond op een korte en bondige wijze plaats: de panelleden mochten hun laatste beknopte ideeën in een minuut samenvatten en meegeven aan het publiek. Cyber moet meer geïntegreerd worden; laten we 10% van onze uitgaven aan cybersecurity besteden. Zijn we gereed voor het volgende cyberincident?

# Positie Islamitische Staat op veiligheidsagenda: het einde nabij?



## ■ Jeanine de Roy van Zuidewijn

Onderzoeker Institute of Security and Global Affairs, Universiteit Leiden

In de afgelopen jaren heeft de zogenaamde “Islamitische Staat” (IS) wereldwijde aandacht gekregen met gruwelijkheden en bloedige aanslagen. Deze terroristische organisatie die zichzelf het liefste als staat karakteriseert, is het keer op keer gelukt een groot publiek te bereiken. 2014 kan wel hét jaar van IS genoemd worden met als hoogtepunt in juni het uitroepen van het kalifaat. In korte tijd stonden grote delen van Syrië en Irak onder controle van de organisatie. In diezelfde zomer richtte IS de pijlen ook op het Westen met onthoofdingen van Westerse hulpverleners en journalisten. Tel daarbij op de geavanceerde sociale mediastrategie waarmee de organisatie razendsnel een online leger van sympathisanten vormde en het is niet verwonderlijk dat grote delen van de wereld de IS als een van de grootste veiligheidsdreigingen zien.

Het tijdstip lijkt echter gekeerd te zijn voor de organisatie. De groep staat onder grote militaire druk in Syrië en Irak en heeft een reeks van strategische verliezen ondergaan. De vraag is wat een eventueel militair verlies - dat wil zeggen het verlies van de territoriale controle over het kalifaat - gaat betekenen voor de positie van IS op de veiligheidsagenda. Tijdens de ISGA-conferentie discussieerden Prof. dr. Alex Schmid (ISGA – ICCT), J.M. Berger (George Washington University – ICCT) en Michael Kowalski (NCTV – ISGA) over dit vraagstuk in een panel gemodereerd door Jeanine de Roy van Zuidewijn (ISGA – ICCT).

Allereerst benadrukten de panelleden dat het beantwoorden van een dergelijke vraag natuurlijk deels giswerk is omdat veel afhangt van het specifieke scenario dat zal ontstaan. Zal de organisatie in staat zijn een deel van het territorium te behouden, zullen de strijders van IS ondergronds gaan of zullen ze misschien naar een ander strijdtoneel zoals Libië trekken? In vijf van de zes scenario's geschetst door Schmid, blijft IS bestaan. Berger voegde daar nog eens een nieuwe dimensie

aan toe: de verkiezing van Donald Trump in de Verenigde Staten tot president. Dit kan grote gevolgen hebben voor een “VS-Rusland-Assad”-axis, aldus Berger. Ook kan het groepen zoals Jabhat Fateh al-Sham versterken. De aan Al Qaeda-gelieerde groepen zijn de laatste jaren misschien minder in de aandacht geweest maar zijn allesbehalve verdwenen. Zo noemde hij Al Qaeda meer politiek dan extremisme en bij IS zit het precies andersom. Wat betreft de sociale media ziet Berger een daling van activiteit van IS: het online leger is al gedecimeerd.

Ook het utopische en apocalyptische narratief van de organisatie staat onder druk met de verliezen. Opvallend is dat het Dabiq, dat een centrale plaats inneemt in dit narratief, zonder veel bloedvergieten opgegeven is. Volgens Berger toont het cynisme van het apocalyptische narratief aan dat het alleen ingezet wordt wanneer het de organisatie uitkomt. Kowalski onderscheidde mogelijk gevolgen op een aantal dimensies: bijvoorbeeld het operationele niveau waarbij we meer terugkeerders kunnen zien, mogelijk ook met psychologische problemen. Ook benoemde hij – net als Schmid – de instabiliteit aan de randen van Europa. Kowalski keek ook verder dan alleen de fysieke gevolgen en had het over maatschappelijke ontwikkelingen zoals polarisatie en dreiging vanuit niet-jihadistisch terrorisme.

Uit de discussie met de zaal bleek dat IS als organisatie misschien wel flink onder druk kan staan, maar dat dit de slagkracht van het jihadisme allerminst hoeft te verminderen. Het kan een ideaal moment zijn voor andere jihadistische groepen om naar de voorgrond te treden. Ook wezen verschillende deelnemers erop dat een oplossing voor het conflict en de voedingsbodem van terrorisme niet te vinden is in militaire middelen. Uiteindelijk ligt hieraan een politiek probleem ten grondslag en zal ook een politieke oplossing gevonden moeten worden. IS mag dan misschien wel aan dominantie verliezen, maar de kans dat we over een aantal jaar misschien weer een nieuwe reïncarnatie van het jihadisme onder ogen moeten zien in het Midden-Oosten, blijft helaas aanzienlijk.



# De terugkeer van “gevoelige” ex-gedetineerden



## ■ Marieke Liem en Daan Weggemans

Onderzoekers Institute of Security and Global Affairs (ISGA),  
Universiteit Leiden

In de ISGA-2016 workshop over “herintreders” wordt aan de hand van de recent gepubliceerde studie “Op Vrije Voeten” (Universiteit Leiden) stilgestaan bij de herintredingsprocessen van maatschappelijk gevoelige ex-gedetineerden. Jaarlijks keren zo’n 33.000 ex-gedetineerden terug in de samenleving. Slechts een klein deel daarvan wordt in meer of mindere mate geconfronteerd met publieke belangstelling. Niet zelden gaat deze belangstelling gepaard met aanzienlijke media-aandacht, demonstraties of uitingen van woede en onbegrip. Hun vrijlating roept doorgaans veel vragen op: hoe vergaat het deze mensen wanneer zij op vrije voeten komen? Welke risico’s brengen zij met zich mee? Welke rol speelt de mogelijke grote publieke belangstelling in hun herintreding? Hoe gaan professionals die hen begeleiden om met de ervaren maatschappelijke druk omtrent deze (ex-)gedetineerden? Dergelijke vragen, maar ook de maatschappelijke sentimenten die vaak met hun terugkeer gepaard gaan, zijn vanuit moreel perspectief goed invoelbaar. Het ontbreekt echter tot nog toe aan feitelijke kennis om deze sentimenten tegen elkaar af te wegen.

De onderzoekers hebben getracht aan de hand van een select aantal interviews – met tien maatschappelijk gevoelige ex-gedetineerden en zeventien professionals – een aantal aspecten van de problematiek van deze groep ex-gedetineerden in kaart te brengen. Geïnterviewde ex-gedetineerden waren veroordeeld voor een levensdelict (N=2), een zedendelict (N=5) of een terroristisch delict (N=3): individuen wiens delicten, maar ook wiens herintreding door de media uitgebreid werd belicht.

### DE GEVOELIGE EX-GEDETINEERDE ALS VEILIGHEIDSRISICO

Uit de interviews kwam als rode draad naar voren, dat deze groep ex-gedetineerden vaak primair als veiligheidsrisico worden behandeld. Deze bejegening begint en zet zich voort in detentie, waar ze vaak worden afgezonderd van reguliere gedetineerden, omdat ze het risico lopen op mishandeling door medegedetineerden of omdat men bang is dat ze de rust onder gedetineerden op reguliere afdelingen verstoren. Hoewel hier goede redenen voor kunnen zijn, kan een dergelijke “risico-benadering” ook tot gevolg hebben dat er tijdens hun detentie slechts beperkte aandacht is voor het leven ná de gevangenis.

In veel gevallen zet deze benadering zich voort na detentie. Naar aanleiding van publieke belangstelling ervaart deze groep een dubbel stigma: dat van “Ex-gedetineerde” en dat van “Veiligheidsrisico”. Het duidelijk aanwezige risico op maatschappelijke onrust creëert ook spanningen bij betrokken partijen: geen van hen zit te wachten op negatieve publiciteit en mogelijke reputatieschade.

Dit kan praktisch ten koste gaan van het ontplooiën van op re-integratie gerichte activiteiten. Uit angst voor het ontstaan van onrust in de samenleving kunnen verloven worden geweigerd en een breed scala aan beperkende bijzondere voorwaarden worden opgelegd. Paradoxaal genoeg wordt met deze overmatige nadruk op risicobeheersing, de kans op recidive hypothetisch juist vergroot. Door de heersende risico-oriëntatie lijkt geregeld aan één van de doelen van detentie, rehabilitatie, voorbij te worden gegaan.

Er bestaat geen strikt protocol voor het faciliteren van de herintreding van deze groep ex-gedetineerden. Dat betekent enerzijds dat er ruimte is voor “maatwerk”. Anderzijds blijkt uit de gesprekken ook dat wanneer publieke belangstelling gepaard gaat met de herintrede van een ex-gedetineerde, diens begeleiding meer tijd en inspanning van hen vraagt en de samenwerking tussen partijen meer dan eens bemoeilijkt wordt. Hierdoor staat de rehabilitatie van ex-gedetineerden niet (langer) centraal.

### AANBEVELINGEN

Maatschappelijk gevoelige ex-gedetineerden zijn primair zelf verantwoordelijk voor een soepele overgang naar de maatschappij. Dit betekent dat zij zich zullen moeten inspannen voor hun re-integratie. Maar niet elke ex-gedetineerde is even gemotiveerd om zich in te zetten voor een succesvolle herintreding. Daarnaast geldt voor zowel de gemotiveerde als niet-gemotiveerde ex-gedetineerden dat zij tal van externe obstakels tegenkomen tijdens hun herintreding. Betrokken partijen kunnen hier mogelijk invloed op uitoefenen. Om hen adequaat te laten reïntegreren, strekt het tot de aanbeveling om (a) reïntegratie-activiteiten op bijzondere afdelingen in de gevangenis te ontwikkelen. Ook is het van belang om (b) ondersteuning te bieden bij het realiseren van huisvesting en het vinden van werk na detentie. Tot slot, om adequate reïntegratie te realiseren, dient (c) sociale ondersteuning aangeboden te worden, waarbij het bevorderen van rehabilitatie – in plaats van risicomanagement – de prioriteit dient te krijgen.



# Hervormingen in de VN-Veiligheidsraad?



## ■ Madeleine Hosli

Hoogleraar Internationale Betrekkingen, Institute of Security and Global Affairs, Universiteit Leiden

## ■ Lisa Langezaal

Studente MSc International Relations and Diplomacy

In het ISGA-panel over de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (VNVR) bogen experts zich over het vraagstuk hoe de VNVR meer legitimiteit zou kunnen verwerven door zich te hervormen naar de hedendaagse mondiale machtsverhoudingen. Het kan tevens voorkomen dat staten, die zich in het huidige systeem niet vertegenwoordigd voelen, opties buiten het systeem gaan zoeken en daarmee de VNVR opzettelijk beogen te omzeilen. Prof. Herman Schaper (ISGA, Universiteit Leiden), Prof. Madeleine Hosli (ISGA, Universiteit Leiden), Prof. Erik Voeten (Georgetown University) en Prof. Jan Wouters (KU Leuven) hebben dit vraagstuk vanuit verschillende invalshoeken benaderd en de sessie werd gemoderd door Dr. Jaroslaw Kantorowicz (ISGA, Universiteit Leiden).

Schaper ging in op de veranderende rol van de VNVR, namelijk van politieke impasse tijdens de Koude Oorlog tot “hyperactiviteit” in de laatste 25 jaar. De hernieuwde relevantie van de Raad heeft tot toenemende kritiek geleid met betrekking tot de samenstelling van de Raad. Dit heeft, zonder succes, geleid tot lange discussies over het vergroten van de Raad met nieuwe leden en over wat de hedendaagse rol van de Raad is, in relatie tot de VN en andere (internationale) organisaties.

Hosli toonde aan waarom het in de praktijk zo gecompliceerd is institutionele hervormingen van de VNVR teweeg te brengen. Dit heeft van doen met het toenemende aantal VN-lidstaten en de (strikte) voorwaarden voor hervormingen, vastgelegd in de VN-Charter, namelijk de vereisten van een twee-derde meerderheid, inclusief de goedkeuring van de P5 en nationale ratificatie. Daarnaast ging Hosli in op de voorkeuren van de VN-lidstaten ten opzichte van de voorgestelde VNVR-hervormingen en op de “status quo bias” van de VN door de padafhankelijkheidstheorie toe te passen.

Voeten belichtte de onveranderlijkheid van de VNVR. Hij beargumenteerde dat het van cruciaal belang is vast te stellen in hoeverre de activiteiten van internationale instituties gevoelig zijn voor competitie van buitenaf, om te kunnen doorgronden waarom sommige instituties zich wel aanpassen en andere niet. Er zijn bijvoorbeeld ruim twintig regionale multilaterale ontwikkelingsbanken, waarvan de Asian Infrastructure Investment Bank de laatste toevoeging is. Wanneer de World Bank zich niet aanpast aan de nieuwe situatie, zal de Bank niet langer relevant zijn. De situatie van de VNVR is complexer, aangezien slechts een deel van de institutionele activiteiten competitie van buitenaf heeft. Zo ontbreekt wereldwijd een vervangend instituut voor de VNVR met eenzelfde legitimiteit in het voeren van militaire en/of vredesoperaties. Desalniettemin, blijft dit vermogen van de VNVR afhankelijk van de steun van essentiële niet-permanente leden. Succesvolle vredesoperaties zijn namelijk grotendeels afhankelijk van de vrijwillige bijdragen van staten en regionale organisaties. Japan en Duitsland dragen na de Verenigde Staten, het meeste bij aan het VN-budget. Daarom moet de rol van niet-permanente leden niet onderschat worden en kunnen zij deze aanzienlijke invloed gebruiken in hun eis tot formele institutionele hervormingen.

Ten slotte bediscussieerde Wouters de rol van de EU binnen de VNVR. Hoe kan de positie van de EU verbeterd worden in de Brexit-context? Daarnaast belichtte hij hoe de VNVR een vervangende wereldlijke wetgever dreigt te worden (zie bijvoorbeeld VNVR-Resolutie 1373, 1544, 2178) en wat de consequenties hiervan zijn. Judiciële “checks and balances” ten opzichte van de VNVR zijn daarom nodig, zodat de Raad aansprakelijk gehouden kan worden voor problematische resoluties, die bijvoorbeeld tegen mensenrechten en/of het (internationaal) recht ingaan.

Het panel sloot af met een brainstormsessie over de toekomstige onderzoeksmogelijkheden met betrekking tot de VNVR-besluitvormingsprocessen en regels, aangezien de VNVR van cruciaal belang zal blijven voor het handhaven van internationale vrede en veiligheid.





# De veiligheidsdiensten en de democratie, 1912-1992

## ■ Constant Hijzen

*Institute of Security and Global Affairs, Universiteit Leiden*



VVD-Eerste Kamerlid W.C. Wendelaar zei op 23 november 1950 dat hij “eigenlijk, zoals meesten van ons” tegen het bestaan van de juist opgerichte Binnenlandse Veiligheidsdienst was. Toch moest “de dienst in de huidige omstandigheden onmisbaar” worden geacht, voegde hij daaraan toe, “hij behoort in onze Staat niet thuis, maar in een uitzonderingstoestand is hij nu eenmaal onvermijdelijk”.<sup>2</sup>

Wendelaar drukte een dubbel gevoel uit dat vele politici, burgers, journalisten, ambtenaren en Kamerleden krijgen zodra zij over geheime diensten nadenken. Dubbel, omdat een inlichtingen- of veiligheidsdienst soms nodig lijkt om de democratie te beschermen – tegen communisten, fascisten of terroristen – maar tegelijkertijd over bevoegdheden beschikt die de individuele rechtsbescherming vernietigen en daarmee de democratie met voeten treden. Al sinds de eerste inlichtingen- en veiligheidsdiensten werden opgericht, ligt de vraag op tafel of een veiligheidsdienst wel bestaansrecht heeft, en als dat al zo is: hoe die dienst dan moet worden ingebed en georganiseerd om dat bestaan mogelijk te maken.

Het ingewikkelde aan geheime diensten is dat zij zelf tegenover de buitenwereld moeten zwijgen over wat zij precies uitvoeren en weten. Ministers, Kamerleden, journalisten, klagende burgers en ambtenaren hebben zich desondanks door de jaren heen intensief - en sinds het vroegste begin - bemoeid met het doen en laten van hun geheime diensten. In meer en mindere mate hebben zij zich in het licht van steeds andere gebeurtenissen een beeld gevormd van de toegevoegde waarde van de veiligheidsdiensten. Ze voerden een discussie zonder eind over de vraag wat die diensten wel én wat ze nadrukkelijk niet moesten doen. Voor de buitenwereld van de Nederlandse veiligheidsdiensten is in de historiografie nog niet veel aandacht voor geweest.

Mijn proefschrift voorziet in die lacune door licht te werpen op de wisselwerking tussen de veiligheidsdiensten en hun politieke, ambtelijke en maatschappelijke omgeving. In verschillende periodes in de twintigste eeuw wisten verschillende spelers in de omgeving van de veiligheidsdienst invloed uit te oefenen op de dreigingspercepties, organisatiewijze en legitimiteit van de veiligheidsdiensten. Dat leverde per saldo een nieuw soort veiligheidsdienst op. Waar bijvoorbeeld de Centrale Inlichtingendienst in de jaren twintig, in handen van de bewaarders van openbare orde en veiligheid, vooral in het teken stond van revolutiebestrijding, moest de Binnenlandse Veiligheidsdienst in de jaren zestig als gevolg van maatschappelijke protesten toch vooral democratisch en responsief zijn. Dit boek laat zien op welke manier politici, ambtenaren en burgers met hun eigen vijandbeelden op het netvlies steeds een nieuwe veiligheidsdienst schiepen.

Vanuit die gedachte is het proefschrift opgedeeld in zes chronologisch-thematische hoofdstukken, waarin steeds een andere speler, met eigen vijandbeelden en opvattingen, van invloed werd op de veiligheidsdienst. Op sleutelmomenten veranderde daardoor de dynamiek rond die dienst, zodat een ander samenstel van spelers zich met de veiligheidsdienst ging bemoeien, met een andere invulling van de vorm en inhoud van deze dienst tot gevolg. In ieder hoofdstuk zijn daarom de spelers aangewezen die van invloed waren op de vorm en inhoud van de veiligheidsdienst in de betreffende periode. Daarbij zijn hun opvattingen over de veiligheidsdienst geschetst en is geanalyseerd welke invloed deze spelers op de veiligheidsdienst uitoefenden en welke gevolgen er waren voor de aard en waarde die politiek, ambtenarij en samenleving aan de veiligheidsdienst toekenden.

In vogelvlucht levert dat het volgende beeld op.

Tussen 1912 en 1940 waren de direct betrokken militairen en politiemensen het meest van invloed. Onder de auspiciën van deze orbewaarders ontstond een kleine, zeer geheime maar politiek verweerde veiligheidsdienst: de Centrale Inlichtingendienst. De belangrijkste schim die aan de basis van deze dienst stond, was de revolutie. De Centrale Inlichtingendienst registreerde gegevens over de intenties en capaciteit van de binnenlandse tegenstander, in hoofdzaak revolutionairen en andere extreemlinks georiënteerde individuen en organisaties. Er was van politiek-bestuurlijke kant weinig tot geen bemoeienis met de dreigingspercepties en organisatorische keuzes van de Centrale Inlichtingendienst. Legitimiteit speelde eigenlijk geen rol. De militairen en politiemannen besloten naar aanleiding van de politieke veranderingen van de jaren dertig *zelf* dat zij ook inlichtingen moesten inwinnen over

<sup>1</sup> Dit artikel is gebaseerd op het gelijknamige proefschrift waarop de auteur 16 november jl. promoveerde. De handelseditie is verschenen bij Uitgeverij Boom, Amsterdam.

<sup>2</sup> HEK 1949-1950, 23 november 1950, 348.



extremrechtse organisaties, ook al probeerde chef-staf generaal Hendrik Seiffardt dat – vermoedelijk vanwege zijn sympathie voor of geheime lidmaatschap van de Nationaal-Socialistische Bond – te verhinderen. Ook hun keuze om het contra-inlichtingenwerk geen prominente plaats te geven, was vrij van politieke bemoeienis of controle gemaakt. Tot het in 1939 misliep, tijdens het Venlo-incident, werden het hoofd van de derde sectie van de Generale Staf J.W. van Oorschot en hoofd Centrale Inlichtingendienst T.S. Rooseboom daar niet op aangesproken.

Tussen 1940 en 1952 gingen politici en hoge ambtenaren zich met de veiligheidsdiensten bemoeien. Daardoor kwamen de aard en toegevoegde waarde van de veiligheidsdiensten te staan in het licht van de verdediging van de democratie en vrijheid. In oorlogstijd werden de kabinetten in Londen geconfronteerd met allerlei problemen, waarvoor een degelijk inlichtingenapparaat ten dele soelaas kon bieden. De vooroorlogse desinteresse in het inlichtingen- en veiligheidswerk wreekte zich nu, want zo'n inlichtingenapparaat bestond niet. De Londense kabinetten richtten daarom allerhande organisaties op, terwijl het verzet zich eveneens op inlichtingen- en veiligheidsterrein ging begeven.

Dat na de oorlog het Bureau Nationale Veiligheid zou worden opgevolgd door een grootschaligere veiligheidsdienst dan voor de oorlog, stond in politieke kringen dan ook niet ter discussie. In ambtelijke en parlementaire kringen brak wel een hartstochtelijk debat uit over de vraag wie in het licht van die politieke bereidwilligheid de dienst mocht vormgeven. Secretaris-generaal van Justitie J.C. Tenkink vond een veiligheidsdienst die *niet* onder Justitie viel een gevaar voor de rechtsstaat. Het parlement was van mening dat de veiligheidsdienst überhaupt de democratie en individuele vrijheden van burgers onder druk zette. Na enkele onstuimige jaren waarin slag werd gevoerd om het binnenlandse veiligheidswerk, die beslecht werd met een duidelijk Koninklijk Besluit en een ruime financiële basis voor de veiligheidsdienst, en nadat in 1952 de Vaste Kamercommissie was opgericht, staakten de bureaucraten en Kamerleden hun aanvallen op de dreigingspercepties, organisatie en legitimiteit van de Binnenlandse Veiligheidsdienst. De veiligheidsdienst had nu een plaats in de democratie bevochten.



Louis Einthoven

Dat werd tussen 1952 en 1961 in formele zin nu niet langer aangevochten, maar informeel werd over de invulling van de dreigingspercepties, organisatiestructuur en legitimiteit nog vaak getwist, vooral in de ambtenarij. De Bijzondere Voorlichtingscommissie, de Vaste Kamercommissie voor de BVD en de commissie-Beel (die onderzoek deed naar de Greet Hofmans-affaire), probeerden greep te krijgen op de veiligheidsdienst: het ene gremium wilde propaganda gaan voeren op basis van BVD-rapporten, het andere wilde

zeggenschap krijgen over het personeelsbeleid en de laatste probeerde de BVD in te schakelen om de buitenechtelijke relaties van Prins Bernhard te onderzoeken. Diensthoofd Louis Einthoven wist al die bemoeienissen af te slaan. Hij kon alleen niet verhinderen dat er een coördinator voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten kwam en hij moest (onder hevig protest) aanzien dat zijn begroting voor 1958 werd begrensd. Onder Einthoven was desondanks een offensieve en autonome veiligheidsdienst ontstaan, die overigens min of meer samenviel met de persoon Einthoven. Zijn pensionering in 1961 vormt daarom een volgend sleutelmoment.

In de jaren 1961-1968 kreeg de maatschappij, als nieuwe speler, de veiligheidsdienst in het vizier. Die bombardeerde de BVD tijdens de Leidse Universiteit-affaire van 1967 tot anachronisme: een apparaat dat uit de tijd was geraakt. De maatschappij vond de veiligheidsdienst rijp voor opheffing en trad vooral limitatief op: de BVD mocht niet zomaar ieders telefoon afluisteren, mocht geen predikanten om inlichtingen vragen, diende niet de politieke antecedenten van sollicitanten te onderzoeken en mocht geen onschuldige demonstranten op de huid zitten. Dergelijke meningsverschillen mondden meestal uit in een discussie over de legitimiteit van de BVD, wat in de praktijk vaak neerkwam op een bepleiting van de opheffing van de dienst. Terwijl het diensthoofd J.S. Sinninghe Damsté (1961-1967) bij zijn aantreden verklaarde voorstander te zijn van meer openheid bij de veiligheidsdienst, mochten niettemin van hem de gordijnen in 1963 weer neergelaten worden. Zijn opvolger Andries Kuipers (1967-1977), die vreesde dat de aanhoudende discussies de begroting in gevaar konden brengen, probeerde met behulp van *public relations* de "image" van de dienst op te vijzelen. Het gevolg daarvan was dat de opvattingen van de maatschappelijke buitenwereld een belangrijkere rol gingen spelen in de denkwereld van de BVD-leiding. Omgekeerd begon de veiligheidsdienst in diezelfde buitenwereld een meer zichtbare plaats in te nemen, wat bijvoorbeeld bleek uit het persbericht dat Kuipers in 1967 uitzond en zijn televisieoptreden in 1968.

Tussen 1968 en 1980 versterkten politiek en maatschappij hun greep op de veiligheidsdienst. Pers en parlement politiseerden steeds vaker specifieke thema's op binnenlands veiligheidsterrein, terwijl de politiek zich meer met de dreigingspercepties van de BVD ging bemoeien. De omgeving van de veiligheidsdienst vond dat de wereld veranderd was en maande deze daarom tot flexibiliteit: de dienst moest bij de tijd blijven. In politieke ogen betekende dit vooral: inlichtingen verzamelen over nieuwe dreigingen zoals het studentenactivisme, het politiek gewelddadig activisme en het terrorisme. Met zijn welwillende houding tegenover de grieven van de maatschappelijke buitenwereld had Kuipers de dienst vatbaar gemaakt voor politieke invloed. Hoewel diensthoofd Kuipers zijn politieke omgeving er nog van probeerde te overtuigen dat het studentenactivisme geen BVD-taak was, aanvaardde het diensthoofd zonder morren taken op het gebied van politiek gewelddadig activisme en terrorisme. Het operationele werk van de dienst veranderde daardoor van karakter: het werd actueler, met alle organisatorische problemen van dien.



Paradoxaal genoeg bracht die flexibele opstelling de dienst zowel dichterbij als verder af van de politieke, ambtelijke en maatschappelijke omgeving. De toenadering zat hem in de toenemende tevredenheid van de politici en ambtenaren, die met de door hun gewenste rapportages van de BVD over het studentenactivisme en het politieke geweld op hun wenken bediend werden. Maar Kuipers verwijderde zich tegelijkertijd van die omgeving door te volharden in zijn overtuiging dat deze min of meer opgedrongen taken tijdelijk waren en bovenop het “echte” werk kwamen. De ware, nog altijd grootste bedreiging van de democratische rechtsorde en staatsveiligheid school volgens het leidend kader van de veiligheids-



Arthur Docters van Leeuwen

dienst in het communisme. Kuipers zei dat alleen niet langer hardop tegen zijn politieke, ambtelijke en maatschappelijke omgeving, uit angst dat de BVD bekend zou komen te staan als communistenjager.

Tussen 1980 en 1992 raakten de BVD en zijn politieke, ambtelijke en maatschappelijke omgeving aanvankelijk steeds verder van elkaar verwijderd. De verwarring over de aard en waarde van de Binnenlandse Veiligheidsdienst nam

toe en de vraag “hoezo BVD?”, werd steeds vaker gesteld. Het werd daardoor lastiger om alleen over dreigingspercepties, organisatorische kwesties of de legitimiteit van de veiligheidsdienst te discussiëren. De verwarring werd groter totdat Arthur Docters van Leeuwen hoofd van de Binnenlandse Veiligheidsdienst werd. Hij gaf, in nauwe samenspraak met zijn politieke, ambtelijke en maatschappelijke omgeving, de dreigingspercepties, organisatiestructuur en legitimiteit van de veiligheidsdienst een totaal nieuwe invulling – een buitengewoon interessante periode in de geschiedenis van de Nederlandse veiligheidsdiensten.

In het boek staat de relatie tussen de veiligheidsdiensten en de democratie centraal. Op basis van zeer uitvoerig bronnenmateriaal wordt aangetoond hoe fundamenteel de discussies over de dreigingen, organisatie en legitimiteit van de veiligheidsdiensten soms kon zijn. Een sluitend antwoord op de vraag of – en zo ja hoe – een veiligheidsdienst in een democratie mag/moet bestaan, is nooit gegeven. Sterker nog, politici, Kamerleden, journalisten, klagende burgers en ambtenaren hebben met hun eigen vijandbeelden voor ogen steeds weer nieuwe antwoorden op die vraag geformuleerd. Soms domineerde het vijandbeeld van de communist, dan weer dat van een “staat in de staat”. Daardoor ontstond steeds opnieuw een nieuwe dienst.

## Onderzoek zonnestormen



Extreme activiteit van de zon vormt een potentiële bedreiging voor de Aarde. Nederland gaat daarom meedoen aan een onderzoeksprogramma van het *European Space Agency* (ESA) naar de gevolgen van zogenoemde zonnestormen en het beperken van het effect daarvan op energie- en telecommunicatie-infra-

structuur. Dat staat in de nota ruimtevaartbeleid 2016 die minister Kamp van Economische Zaken mede namens de ministers van IenM, VenJ en staatssecretarissen van IenM en OCW eind november naar de Kamer heeft gestuurd.

Minister Kamp: “Uitval van vitale infrastructuren zoals elektriciteit en telecommunicatie, leidt tot maatschappelijke en economische schade. Daarom is het belangrijk dat Nederland en omliggende landen gezamenlijk kennis ontwikkelen over risico’s vanuit de ruimte. Met die kennis kunnen de gevolgen van zonnestormen voor

onze economie beperkt of voorkomen worden. De Nederlandse deelname past bovendien bij onze vooraanstaande positie in de Europese ruimtevaart. Een positie die ons bijvoorbeeld direct via onderzoekscentrum ESTEC in Noordwijk kennis, banen en inkomsten oplevert.”

Energienetten en satellieten kunnen door magnetische straling afkomstig van de zon hun functie voor korte of langere tijd gedeeltelijk of volledig verliezen. Extreme uitbarstingen op de zon, de zogenoemde zonnestormen, verstoren het gebruik van elektriciteit, mobiele communicatie en navigatiesystemen zoals GPS. Zo is een zonnestorm aangemerkt als veroorzaker van een grote stroomstoring in de Canadese provincie Quebec. Miljoenen mensen beschikten daardoor urenlang niet over elektriciteit.

Het Europees onderzoeksprogramma voor *Space Situational Awareness* (SSA) gaat tot en met 2021 lopen. In ons land zijn al diverse activiteiten op dit gebied. Zo ontwikkelt het KNMI samen met de Gezamenlijke Meteorologische Groep van het ministerie van Defensie en het *Space Security Center* een ruimteweerbericht. Hiermee kunnen zowel civiele als militaire partijen tijdig gewaarschuwd worden voor de mogelijk schadelijke gevolgen van extreme zonneactiviteit.

# Leiders van nu in de publieke veiligheid



Op 29 november jl. kwamen professionals uit het publieke veiligheidsdomein samen op de Generaal Major Kootkazerne te Stroe voor het congres *Leiders van nu in de publieke veiligheid*.

## ■ Ralph Wille

*Afdeling Generieke Veiligheid, NCTV, Ministerie van Veiligheid en Justitie*

Na een toelichting op het programma met als thema “menselijkheid in de strijd” opende Bart de Vries (gedragspsycholoog van Berenschot) het congres. Amper begonnen, komt er een melding van de kazernecommandant en start er een fictief incident. De dag voor het congres heeft op de kazerne een congres plaatsgevonden waarbij met radioactief materiaal geknoeid blijkt te zijn. Bij de ingang van de congreszaal is een hoge concentratie straling gemeten. Buiten wordt een Commando Plaats Incident (CoPI) ingericht en een team met beschermende kleding sluit de zaal hermetisch af.

Aan de hand van dit fictieve scenario kreeg het publiek op interactieve wijze verschillende “menselijke” dilemma’s voorgeschoteld door Bart de Vries en Annika Smit (lector weerbaarheid Nationale Politie). Het publiek reageerde verschillend op de stellingen en er werd flink gediscussieerd over aspecten zoals emotie, objectiviteit en vertrouwen bij het nemen van besluiten en het tonen van leiderschap.

Annika Smit ging in haar lezing in op de menselijke factoren die zich kunnen voordoen ten tijde van een crisis. Aan de hand van voorbeelden en uitleg over de werking van de hersenen, gaf Smit inzicht in wat er met de mens gebeurt in een crisissituatie. Ze ging in op de effecten van stress en wat dit doet met je geheugen en waarneming. Het is goed je te realiseren dat tijdens een crisissituatie van mensen wordt gevraagd zichzelf te overtreffen en boven hun normale uit te kunnen stijgen.

Na de lunch stonden er drie middagsessies op het programma. Bram Bakker (psychiater en columnist) redeneerde vanuit de psychiatrie en vooral psychopathologie naar het werkkterrein van publieke veiligheid en ging in op vragen vanuit het publiek. Zo gaf hij onder andere aan dat voor slachtoffers en hulpverleners herbeleving van een ernstig incident (bijvoorbeeld tijdens debriefing) niet persé goed is voor de verwerking maar ook averechts kan werken. De boodschap van Bakker: “Geef iemand de gelegenheid zijn verhaal te doen als hij/zij dat zelf wil. Maar spring er niet vanuit een hulpverleningsbehoefte bovenop, dwing het niet af”. Concluderend gaf hij aan de toehoorders mee dat verwerking van traumatische gebeurtenissen vooral individueel maatwerk is.

Arjan Stam (directeur Incidentbestrijding bij de veiligheidsregio Hollands-Midden en operationeel commandant van USAR) vertelde



over zijn ervaring met de USAR-inzet in Nepal. Hij ging in op de voorbereiding van het team, waarbij het belangrijk is om je doel en opdracht helder te hebben. Hij gaf aan hoe belangrijk het is om verbinding te maken met personen uit het team; om te zorgen dat zij taken krijgen waarbij zij zich comfortabel voelen, om te voorkomen dat je een zeer gemotiveerd team overvraagt en om te kunnen omgaan met teleurstellingen. Voorbeeld, verbinding en vertrouwen noemde Stam als de cruciale aspecten van leiderschap.

Bart Bennema (coach van onder andere atlete Dafne Schippers) nam aan de hand van foto’s en videofragmenten het publiek mee in de wereld van de atletiek en de voorbereidingen die daaraan vooraf gaan. Bennema vertelde bijvoorbeeld dat hij Schippers als onderdeel van mentale training wel eens laat lopen tegen atleten waar zij onmogelijk van kan winnen. Hij vindt dat het falen van atleten georganiseerd moet worden, zodat ze leergierig blijven.

Na afloop van de middagsessie keek Bart de Vries terug op de belangrijkste resultaten van het congres. Leiderschap vergt continu maatwerk, aanpassen en het leggen van verbindingen. Daarbij is het belangrijk om goed te luisteren naar elkaar en constant op zoek te gaan naar waar de behoefte ligt. Onder het genot van een hapje en drankje was er na afloop van het congres gelegenheid voor bijpraten en netwerken.



# Als de dijken breken

Recentelijk keken wekelijks ruim 1,5 miljoen Nederlanders naar de 6-delige dramaserie “Als de dijken breken”. Deze serie laat zien wat de gevolgen kunnen zijn als er zich vandaag de dag een watersnoodramp in Nederland voltrekt. De serie is fictie, maar toch zit menig kijker enigszins onrustig op de bank. Men ziet hoe Nederland wordt overvallen door de watersnood, en vraagt zich af: “Hoe zijn we daar in het echt op voorbereid?”

## ■ Jaap Verweij

*Programmamanager Watermanagementcentrum Nederland, Rijkswaterstaat Verkeer- en Watermanagement*

## ■ Melanie van Jaarsveld

*Communicatieadviseur “Overstroom ik?” en Watermanagementcentrum Nederland, Rijkswaterstaat Verkeer- en Watermanagement*

### **WATERMANAGEMENTCENTRUM NEDERLAND (WMCN)**

Bij de beeldvorming en de landelijke coördinatie rond een watercrisis speelt het WMCN een belangrijke rol. In het WMCN werken KNMI, waterschappen en Rijkswaterstaat samen aan veiligheid en schoon water in Nederland. Het WMCN is gevestigd in Lelystad, wordt gefaciliteerd door Rijkswaterstaat en is 24/7 bereikbaar en alert.

De specialisten in de Waterkamer van het WMCN volgen de weersverwachtingen en waterstanden nauwgezet. Aan de hand van modellen berekenen zij welke waterstanden we kunnen verwachten

langs de Nederlandse kust en op de grote rivieren en meren.

De ontwikkelingen hebben de afgelopen jaren niet stilgestaan.

Met de moderne weer- en hydrologische modellen kunnen stormverwachtingen en hoge rivierafvoeren voor extreme situaties 5 tot 10 dagen vooraf goed in beeld worden gebracht. Een belangrijke taak van het WMCN is het tijdig waarschuwen van waterschappen, veiligheidsregio's en andere partijen als er verhoogde waterstanden worden verwacht.

### **LANDELIJKE COÖRDINATIECOMMISSIE OVERSTROMINGS-DREIGING (LCO)**

Op basis van de waterstandsverwachtingen geeft het WMCN kleurcodes af. Waterbeheerders, gemeenten en veiligheidsregio's kunnen dan tijdig maatregelen nemen, zoals het sluiten van waterkeringen of coupures en het instellen van dijkbewaking. Bij een code oranje zorgt de LCO vanuit het WMCN voor een gezamenlijk landelijk waterbeeld. De LCO bestaat uit een team van experts van het



Specialisten aan het werk op Waterkamer WMCN



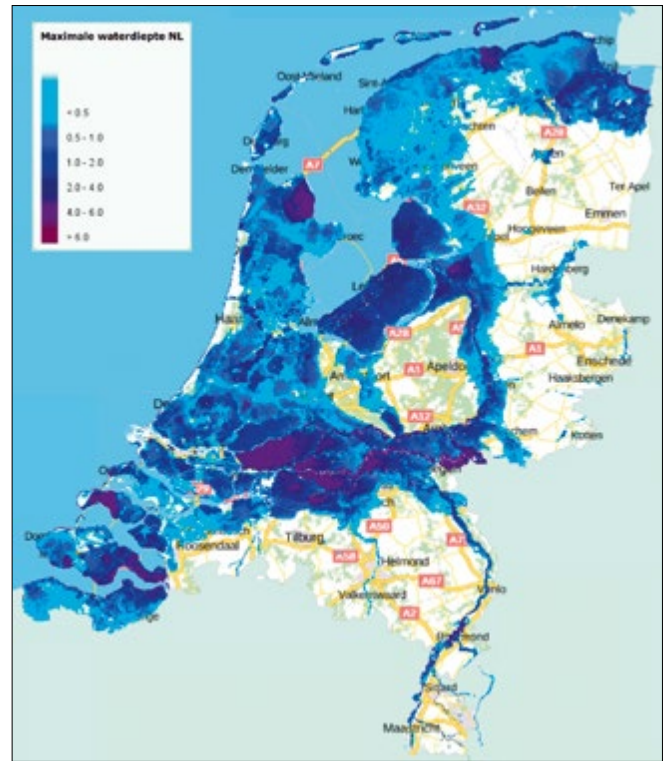
Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Rijkswaterstaat, het KNMI en de Unie van Waterschappen. De waterbeheerders in Nederland leveren de benodigde informatie voor het landelijk waterbeeld. Bij code rood is sprake van een dreiging die kan leiden tot een nationale opschaling. De verwachte waterstanden komen dan mogelijk in de buurt van de hoogtes waarop onze dijken zijn gedimensioneerd. Dit wil echter niet zeggen dat men dan al bang hoeft te zijn voor een overstroming. Ook bij code rood is de kans hierop bijzonder klein.

Bij zeer ernstige dreiging maakt de LCO een dreigingsbeeld. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een landelijke database met overstromingsscenario's. Een selectie van de actuele scenario's levert een kaart op met de bedreigde gebieden. Veiligheidsregio's en de nationale crisisorganisatie kunnen op basis van deze informatie tijdig handelingsperspectief bieden en beslissingen nemen over bijvoorbeeld wel of niet evacueren.

#### OVERSTROOM IK?

In de serie "Als de dijken breken" gaat het met de beslissing om te evacueren helemaal mis. Dat de serie tot de verbeelding spreekt, lijdt geen twijfel. #ADDDB is op zaterdagavond trending topic op Twitter. Veel mensen vragen zich af hoe groot de kans is dat een watersnood echt zal plaatsvinden en wat zij dan moeten doen. De serie draagt hiermee bij aan het waterbewustzijn van de Nederlanders. Het publieksonderzoek "Waterpeil" dat in 2015 is gehouden, laat zien dat dit nodig is. Hieruit blijkt namelijk dat een groot deel van de Nederlanders denkt te wonen in een gebied dat niet onder water kan komen te staan en men vindt het zelf meemaken van een overstroming veelal onvoorstelbaar.

De website en app "Overstroom ik?" zijn in de weken rond de eerste drie afleveringen van "Als de dijken breken" veel geraadpleegd. Bijna 100.000 Nederlanders deden de postcodecheck om te zien hoe hoog het water bij hen thuis kan komen in geval van een overstroming. Ook kregen zij tips over wat te doen als er water in huis komt te staan: blijven of weggaan.



Maximale overstromingsdiepte (alle scenario's) (bron: LIWO)

Zo bereiden niet alleen de crisispartners, maar ook steeds meer burgers zich voor op een mogelijke overstroming. Nederland is de veiligste delta ter wereld. Toch kan het een keer misgaan... Rijkswaterstaat en de waterschappen doen er echter alles aan om dit te voorkomen.

Wie zelf ook eens een kijkje wil nemen in het Watermanagementcentrum Nederland, is van harte welkom in Lelystad. Graag leiden we groepen rond in ons bezoekerscentrum en de Waterkamer. Interesse? Stuur een bericht naar [watermanagementcentrum@rws.nl](mailto:watermanagementcentrum@rws.nl).



De Nederlandse waterbeheerders hebben de mogelijke overstromingsscenario's in beeld gebracht. Provincies houden deze overstromingsscenario's bij in een landelijke database (LDO). Het WMCN zorgt ervoor dat deze overstromingsscenario's bij een crisis ook beschikbaar zijn. De overstromingsscenario's zijn ook publiek toegankelijk via het Landelijk Informatiesysteem Water en Overstromingen (LIWO).

De werkwijze van de LCO is beschreven in het Landelijk Draaiboek Hoogwater en Overstromingen (LDHO). Voor de opschaling en besluitvorming van de nationale crisisorganisaties is er het Nationaal Crisisplan Hoogwater en Overstroming (NCPHO).

# Wat als de dijken nu écht breken?



## ■ Louise Klingen en Olivier Hoes

Afd. Civiele Techniek (Watermanagement), TU Delft

In de eerste aflevering van de NPO-dramaserie “Als de dijken breken”, zegt een adviseur van Rijkswaterstaat: “Over 7 uur ziet ons land er ongeveer zo uit”. In beeld verscheen een blauwe dijkkring 14, waarna vervolgens de minister-president zijn beslissing om niet te evacueren op zijn onderbuikgevoel baseert. Ondanks de fictie van deze serie, is het wel voor te stellen dat een goed beeld van de actuele situatie en een gedegen voorspelling voor de uren die volgen in een crisissituatie gewenst zijn.

Een kwart van Nederland ligt onder zeeniveau en het netwerk van 95 dijkkringen beschermt ons tegen zee en rivieren. De dijken van deze dijkkringen zijn zo hoog en stevig dat er slechts een hele kleine kans is dat zij doorbreken. Maar toch kan een grootschalige overstroming een keer gebeuren. En als er dan bijvoorbeeld 40 dijkdoorbraken zijn, weten wij in Nederland dan wel of het 2 uur of 2 dagen duurt voordat het water ons huis bereikt?

## HOE SCHATTEN WE NU HET VERLOOP VAN EEN LANDELIJKE OVERSTROMING IN?

In Nederland zorgt de Landelijke Coördinatiecommissie Overstromingsdreiging (LCO) dat alle crisispartners op de hoogte worden gesteld van de actuele en verwachte overstromingsdreiging. De LCO krijgt gebiedsinformatie van regiokantoren van de Rijkswaterstaat en de waterschappen en geven een Landelijk Waterbeeld terug. Vanuit de waterschappen gaat deze informatie vervolgens naar de veiligheidsregio's.

Om de omvang van de dreigende overstroming in te schatten beschikt de LCO over een landelijke database met overstromings-scenario's: welk deel komt onder water als op een bepaalde locatie de primaire waterkering breekt. Wanneer nu meerdere dijken breken, wordt voor het eindoverzicht de overstromingsomvang van losse scenario's met elkaar gecombineerd.

En als er dan bijvoorbeeld 40 dijkdoorbraken zijn, weten wij in Nederland dan wel of het 2 uur of 2 dagen duurt voordat het water ons huis bereikt?

Omdat de combinatie van het daadwerkelijke getij, het exacte tijdstip en de locatie van de doorbraken nooit van tevoren doorgerekend is, geven deze scenario's slechts een indicatie van de eindsituatie en geen verloop van de overstroming in de tijd. Dat is geen ideale situatie, want voor tal van maatregelen waarmee levens gered kunnen worden, is het relevant om te weten hoeveel tijd er nog is voordat het water komt.



Tot nu toe kon het niet anders dan om op voorhand uitgerekende losse scenario's te gebruiken, omdat het ter plekke doorrekenen van een overstroming een computer te veel rekentijd kost: een overstroming van 24 uur kon gemakkelijk 24 uur duren om uit te rekenen. De uitspraak “Over 7 uur ziet ons land er ongeveer zo uit” is dus informatie die nu nooit gegeven kan worden.

## SNEL EEN OVERSTROMING BEREKENEN

Om de crisispartners wel van de juiste informatie te voorzien is een nauwkeurig landelijk overstromingsmodel nodig dat in 15 minuten een overstroming van 24 uur door kan rekenen. Hiermee kan dan op het moment dat een dijk breekt in korte tijd het verloop van de opvolgende uren en dagen worden berekend. Daarmee kunnen we dan ook antwoord krijgen op de volgende vragen. In welke volgorde inundeert het gebied? Waar zijn de dichtstbijzijnde droge plekken? Welke binnendijk is straks wel en welke niet hoog genoeg? In welke richting kan de bevolking uit het geïnundeerde gebied geëvacueerd worden?

In 2010 hebben prof. Stelling (emeritus TU-Delft) en prof. Casulli (University of Trento – Italië) een nieuwe methode ontwikkeld voor het snel berekenen van overstromingen. Deze methode wordt sindsdien door een consortium van Deltares, TU Delft en Nelen en Schuurmans ontwikkeld in een hydraulisch instrument 3Di en is tot nu toe vooral ingezet voor gebiedsstudies. In het kader van dit afstudeeronderzoek aan de TU Delft is verkend wat in een landelijk 3Di model minimaal moet bevatten en is een eerste prototype gebouwd dat daadwerkelijk de komende 24 uur van elke overstroming in 15 minuten uitrekt.



## WAT MOET ER MINIMAAL IN EEN LANDELIJK OVERSTROMINGSMODEL?

In essentie zijn de drie benodigde onderdelen: een digitaal hoogtemodel, een bresgroeimodule en buitenwaterstanden. In elk overstromingsmodel is een digitaal hoogtemodel de basis. Deze kaart moet echter worden uitgebreid met andere elementen die de stroomsnelheid en stroomrichting beïnvloeden. Zo zorgen grotere meren, vaarten en kanalen voor een aanzienlijk snellere verspreiding van een overstroming. Aan de andere kant zijn er ook objecten die het water juist tegen houden, zoals verhoogd aangelegde (spoor)wegen en binnendijken.

Om in het overstromingsmodel een dijkdoorbraak te simuleren is het nodig om op de juiste locatie en op het juiste tijdstip een bres (het gat in de dijk) in te voeren. Daarnaast is het nodig om ook de bresgroei te voorspellen, aangezien de grootte van het gat bepaald hoeveel water het land binnenstroomt. Hiervoor is een bresgroei-module nodig, welk op basis van de binnen- en buitenwaterstand en de opbouw van een dijk hoe de doorbraaklocatie in de tijd groter gaat.

Ook de buitenwaterstand op zee varieert in de tijd en per locatie langs de kust. In Delfzijl is het zo'n 10 uur later hoogwater dan in Vlissingen. De getijdenbeweging zorgt voor dit verschil, maar in

extreme situaties is het vooral de opstuwning door de wind die voor extreme waterstanden kan zorgen. Door Rijkswaterstaat wordt voor een groot aantal locaties op de Noordzee voor enkele dagen vooruit de waterstanden voorspeld.

## EERSTE PROTOTYPE LANDELIJKE OVERSTROMINGSMODEL

Voor dit onderzoek is een hoogtekaart samengesteld zodat voor iedere 25 bij 25 meter een hoogte is opgenomen. De basis voor deze hoogtekaart was de AHN2 maar deze is uitgebreid met de bodemhoogte van de Noordzee, Waddenzee, IJsselmeer, Markermeer, Noordzeekanaal en alle Zeeuwse wateren.

## HOE NU VERDER?

Het ontwikkelde model is een eerste versie en dient voor gebruik verder ontwikkeld en uitgebreid te worden. Zo is het tot nu toe niet mogelijk om overstroming vanuit de rivieren te simuleren. Het model laat wel zien dat het mogelijk is om op dergelijke landelijk schaal in 15 minuten 24 uur overstroming uit te rekenen. De wens is om het model gezamenlijk met de crisispartners verder te ontwikkelen, zodat ontwikkeling van het model en een goede implementatie hand in hand gaan.

Meer info: [louiseklingen@gmail.com](mailto:louiseklingen@gmail.com)

# Staat rampenbestrijding 2016: voorbereiding op orde, uitvoering kan beter

Een goede gezamenlijke voorbereiding tussen de hulpverleningsdiensten (politie, brandweer en ambulancezorg) in de veiligheidsregio's en (vitale) partners zoals (energie)bedrijven is essentieel voor een adequate aanpak van rampen en incidenten. In de Staat van de rampenbestrijding 2016 stelt de Inspectie Veiligheid en Justitie dat de veiligheidsregio's steeds beter zijn voorbereid op rampen en crises en dat de samenwerking met de (vitale) partners en gemeenten is versterkt. Daadwerkelijk optreden, bij een echte calamiteit, stelt hoge eisen aan de uitvoering. Daar vraagt de Inspectie op een aantal punten nog om verbetering. Veiligheidsregio's moeten blijven investeren in samenwerking, oefenen en kwaliteitszorg.

In de "Staat 2016" geeft de Inspectie zowel een landelijk als regionaal beeld van de rampenbestrijding. Ook zijn verbeterpunten en "good practices" geïdentificeerd. Van hieruit vraagt de Inspectie de veiligheidsregio's de komende jaren te blijven investeren in samenwerking en daarbij zoveel mogelijk op maat en risico gestuurd te werken. Juist omdat echte rampen en crises (gelukkig) niet vaak voorkomen, benadrukt de Inspectie de noodzaak van grootschalig en multidisciplinair oefenen; alleen dan komt de specifieke dynamiek, die nodig is bij de aanpak van een echte ramp of crisis aan bod. Ook is het nodig om met de netwerkpartners, omliggende regio's en buurlanden te blijven oefenen. Daarbij is het belangrijk dat de veiligheidsregio's zelf meer zicht krijgen op de kwaliteit van de inzet en de eigen functionarissen. Dit kan volgens de Inspectie onder andere door alle GRIP-incidenten te blijven evalueren.

De Wet veiligheidsregio's bevat tal van kwantitatieve normen, zoals de opkomsttijden van onderdelen van de crisisorganisatie, de samenstelling van teams en het tijdsbestek waarbinnen activiteiten moeten worden gestart. De Inspectie constateert in de "Staat 2016" dat veiligheidsregio's hier in de praktijk flexibel mee omgaan, zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit. De Inspectie heeft minister Van der Steur geadviseerd deze bevindingen uit de "Staat 2016" mee te nemen in het lopende traject van de aanpassing van het Besluit veiligheidsregio's. Ook de in de praktijk opgedane ervaringen van de veiligheidsregio's vindt de Inspectie hiervoor bruikbaar. Minister Van der Steur heeft de Staat op 7 december aan de Tweede Kamer aangeboden.

# In crisis verbonden



## ■ Eric van der Maas

Team GHOR, regio Gooi en Vechtstreek

## ■ Reimeke Spanjaard

Ketenzorg GHOR, regio Gooi en Vechtstreek

## ■ Jan Kuiper

Economoon en systeemkundige

## ■ Ton Bresser

Adviseur en projectmanager, Berkelborgh

De enquêtecommissie die onderzoek deed naar de aanslag in de concertzaal Bataclan in Parijs (november 2015) stelde vast dat leger en politie, alhoewel beide ter plaatse, niet adequaat konden interveniëren: de politie mocht wel schieten maar had niet de juiste wapens en het leger had wel de juiste wapens, maar mocht niet schieten. Beide hielden zich aan de protocollen, het samenspel bood echter geen adequaat antwoord in die specifieke crisissituatie. Was de besluitvorming over het handelen anders verlopen als politie en leger in de voorbereiding meer verbinding hadden gekend? Had die afstemming in Parijs tot meer veiligheid geleid?

Een antwoord op deze vragen bestaat niet. Wij stellen onszelf deze vragen naar aanleiding van ons werk in de regio Gooi en Vechtstreek, waar wij juist in de “koude fase” met GHOR en zorgketenpartners de plaatsen zoeken waar het in een specifieke crisissituatie kan “schuren” om van daaruit door te ontwikkelen en tot afspraken te komen die in crisissituaties functioneel zijn. In dit artikel beschrijven wij een compacte zoektocht, waarbij de kracht zit in de vorm en de deelnemers zelf de inhoud leveren.

## DE GHOR ONTMOET: VAN PROBLEMEN NAAR PERSPECTIEVEN

Als ketenregisseur van de witte kolom organiseert GHOR Gooi en Vechtstreek jaarlijks een ontmoeting tussen bestuurders van de regionale ketenpartners. Na meerdere “traditionele” oefeningen ontwerpen we een bijeenkomst waarbij we een krachtig appel op de deelnemers doen om bij een gegeven scenario vanuit de eigen organisatie te zoeken naar raakvlakken en knelpunten in de ketensamenwerking. We willen een vorm die interactie garandeert, inzicht geeft en daarbij ook lichtheid behoudt.

Deelnemers zijn een dertigtal bestuurders en managers van ambulancetzorg, GGD, GGZ, huisartsenzorg, VVT (Verpleeg- en Verzorgingshuizen en Thuiszorg), ziekenhuizen en GHOR. Als casus kiezen we voor een incident met impact op de regionale gezondheidszorg: een besmetting die mogelijk het gevolg is van een terroristische aanslag leidt tot een enorme toename van zorgvraag in combinatie met een sterk verminderende beschikbaarheid van personeel. De bijeenkomst bestaat uit drie fasen, met als centrale vraagstelling “Wat doe ik als de zorgvraag van onze patiënten/cliënten plotseling sterk oploopt, het verzuim onder medewerkers gelijktijdig sterk toeneemt en wat heb ik dan nodig van mijn ketenpartners?”

## Mijn problemen

In de eerste fase bespreken de deelnemers in kleine groepen hun belangrijkste knelpunten en de besluiten die deze vergen. Thema's zijn informatievoorziening vanuit de GHOR, onderscheiden van doelgroepen naar zorgbehoefte om de schaarse capaciteit aan toe te wijzen, inzet van extra personeel, (de problemen bij) het in- of uitplaatsen van bewoners van in het bijzonder gesloten afdelingen en de communicatie met familieleden.

## Mijn problemen plus jouw problemen = ketenoplossing

In de tweede fase confronteren ketenpartners elkaar met hun problemen en de besluiten. Ketenpartners op wie een beroep wordt gedaan kunnen door het verwisselen van een groene door een rode vlag aangeven dat een oplossing die voor een ander goed zou zijn voor de eigen organisatie tot (onmogelijke) problemen leidt. De vraag van een verpleeghuis voor zes ambulances bijvoorbeeld, leidt bij de ambulancezorg tot een knelpunt (= rode vlag). Bij drie rode vlaggen wordt het gesprek stilgelegd en bespreken de deelnemers de resultaten. We herhalen dit zodat vanuit elk type ketenpartner de eigen organisatie, knelpunten en besluiten binnen deze casus in de ketensamenwerking wordt geplaatst. Problemen die betrokkenen benoemen gaan over:

- Informatie van de GHOR m.b.t. impact op en veiligheid van cliënten/patiënten, eigen personeel en handelingsperspectief;
- Meerdere ketenpartners doen een beroep op de VVT, maar deze capaciteit is er niet.
- Behoeft aan informatie over het incident en de situatie (beschikbaarheid zorg) bij de ketenpartners
- Publiekvoorlichting: wie doet wat wanneer en hoe krijgen we een goede afstemming.
- Hoe bepalen wij wanneer het stadium “wij kunnen het niet meer aan” wordt bereikt?





Opvallender dan deze problemen lijken de resultaten ten aanzien van samenwerken en “een beroep doen op elkaar”. Zo blijken betrokkenen zich door de gekozen werkvorm makkelijk in te kunnen leven in de situatie van andere ketenpartners. Zij vragen zich af: “waar hoeven we niet op te rekenen in dit noodgeval?” Hierdoor is het beroep dat op anderen wordt gedaan veel realistischer dan de deelnemers in eerste instantie verwachtten.

#### Problemen worden plannen

De beschreven problemen, uitwisseling en acties vormen de input voor de derde fase, een plannen-markt. De onderwerpen die in de tweede fase tot een rode vlag leidden zijn opgehangen.

Vertegenwoordigers van de organisaties die een relatie hebben tot dit onderwerp “adopter” en bespreken dit en noteren signaleringen, behoeftes en oplossingsrichtingen. De rode draad blijkt te zijn “informatie-uitwisseling binnen de keten”, met vragen als

- Kunnen we elkaar in deze situatie wel bereiken?
- Als iets niet bekend is, aangeven wanneer wel.
- Hoe kunnen we digitaal informatie delen binnen het regionaal crisisteam zorg (RCZ)?
- Vooraf beoordelen welke activiteiten we in geval van nood kunnen laten vervallen.

Op de vraag hoe we omgaan met het besluit dat “we het niet meer aan kunnen”, antwoordt René Stumpel, Directeur Publieke Gezondheid Gooi en Vechtstreek: “Op een gegeven moment kunnen we in de situatie komen dat zorgvraag en aanbod niet meer in balans te brengen zijn. Dit is een situatie die op dat moment onze gezamenlijke werkelijkheid is en waar we mee om moeten gaan. Na verloop van tijd zullen we weer in de situatie komen dat de zorginstellingen de balans tussen zorgvraag en zorgaanbod weer kunnen herstellen. Deze nieuwe situatie is dan weer onze werkelijkheid. Er is dus geen sprake van “een besluit” Belangrijk is dat wij voorbereid zijn en elkaar kunnen blijven vinden.”

#### NUT EN NOODZAAK

GHOR Gooi en Vechtstreek beschouwt de opzet en resultaten van de dialoog niet alleen als nuttig, maar ook als noodzaak. René Stumpel zegt na afloop: “Voor de GHOR als regisseur in crisissituaties zijn zowel de opgedane kennis als de gelegde verbindingen onmisbaar. Als het erop aan komt, is “elkaar kennen” veel belangrijker dan “weten dat de ander bestaat”. Door deze compacte sessie hebben we meer inzicht en begrip gekregen voor de situatie van de ander.” Voor de GHOR is het elkaar binnen het netwerk kennen en gekend worden van groot belang. De dialoog geeft daarbij concrete aangrijpingspunten om de samenhang binnen de keten verder te versterken.

#### EVALUATIE

Vorm is voorwaarde voor resultaat. In korte tijd grote management dilemma’s benoemen en delen vergt zo’n slimme vorm. Deelnemers maximaal eigenaar maken van de inhoud blijkt inhoud te verrijken en eigenaarschap ten aanzien van vervolgplannen sterk te vergoten.

De deelnemers waarderen de bijeenkomst ruim boven een 8. En dan niet alleen de inhoudelijke (inzicht in elkaars werk, meer kennis), maar ook de relationele opbrengst: deelnemers zijn na afloop sterker met elkaar verbonden. Of zoals een van de deelnemers het verwoordt: “Je bent snel geneigd te kijken of het probleem voor je eigen organisatie is beheerst. Het is belangrijk verbinding te zoeken in wat regionaal moet worden geregeld. We kunnen de rustige tijden gebruiken voor informeren, communiceren en oefenen.”

Op basis van dit experiment is onze verwachting dat we met nog verder kunnen komen als we de bestuurlijke resultaten in een sessie met managers en staffunctionarissen uitwerken en de resultaten hiervan terug te leggen op de bestuurlijke tafel. Een uitdaging ligt in het zorgdragen voor het adequaat opvolging van de uitkomsten van de bijeenkomst en ook op die manier tot resultaat te komen.



# Resource management

## ■ Hans Opsteen

*Trainings- en adviesbureau Opsteen Crisisbeheersing/voorzitter werkplaats Resource management*

## ■ Gonne Schras

*Managing partner adviesbureau In-pact/adviseur werkplaats Resource management*

De laatste jaren hebben enkele grote incidenten plaatsgevonden waar bij de bestrijding de capaciteit van de eigen veiligheidsregio werd overschreden, waar de inzet over een langere tijd moest worden voortgezet en waarbij een veelheid van verschillende organisaties was betrokken. De brand in Moerdijk, de natuurbranden in de duinen bij Bergen en Schoorl en op de Strabrechtse heide en de crash van Turkish Airlines, zijn hiervan voorbeelden. De logistieke processen bij deze inzetten verliepen niet geheel vlekkeloos door gebrek aan ervaring, onvoldoende inzicht in de processen en onvoldoende voorbereiding op de uitvoering.

Dit artikel gaat in op het proces resource management, het zogenoemde vergeten proces. Het proces dat van wezenlijk belang is voor het beheersen van grootschalige en langdurige crises en rampen.

Het proces resource management wordt voor het eerst genoemd in het Referentiekader Regionaal Crisisplan (RRCP 2009). Het wordt naast het proces informatiemanagement geïntroduceerd als ondersteunend proces binnen het multidisciplinair knoppenmodel. Het doel van het referentiekader was het versterken van de samenwerking binnen de veiligheidsregio en het vereenvoudigen van het aanhaken van externe partners door de keuze voor een eenduidige werkwijze (processen en functiestructuur).

In 2016 wordt het RRCP in een herziene versie verwacht. Hierin worden de ervaringen van de afgelopen jaren verwerkt en wordt nadrukkelijk aandacht gevraagd voor resource management.

De afgelopen jaren heeft in de veiligheidsregio's de nadruk gelegen op het implementeren van de regionale crisisplannen en op het ontwikkelen en implementeren van het proces informatiemanagement. Nu de meerderheid van de veiligheidsregio's het regionaal crisisplan en informatiemanagement hebben geïmplementeerd en hier ervaring mee hebben opgedaan, is het tijd om een volgende stap te maken. Enkele veiligheidsregio's hebben het proces resource management geïmplementeerd en/of medewerkers opgeleid als Hoofd Ondersteuning (HON) binnen een stafsectie.

De Veiligheidsregio Brabant-Noord is momenteel bezig met de multidisciplinaire invulling van het proces; een multidisciplinaire resource manager of coördinerend HON, toegevoegd aan het ROT in een ondersteunende rol.

## RESOURCE MANAGEMENT

Het proces resource management is ontstaan uit een vraag van de veiligheidsregio Brabant-Noord: Hoe zou dit proces eruit zou kunnen zien? Hiervoor werd in eerste instantie naar Defensie gekeken vanwege de uitgebreide ervaring met logistieke processen in met name uitzendgebieden. Men kwam uit bij het proces Operationele Materieel Logistiek van de Landmacht. Binnen dit proces wordt gesproken over instandhouding van ingezette eenheden, het in stand houden van het noodzakelijk vermogen om een operatie uit te voeren en te continueren en het sturen van dit proces vanuit een centrale planning met een decentrale uitvoering.

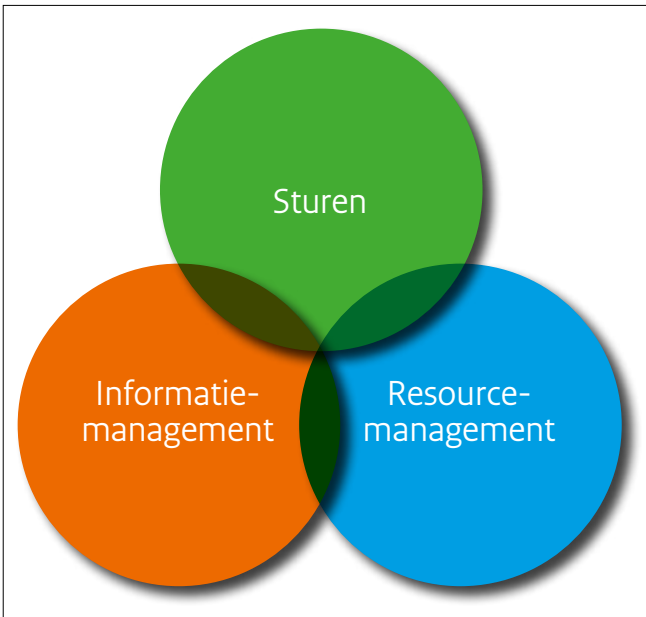
Deze uitgangspunten spraken zodanig aan dat in het Landelijk Platform van Projectleiders Implementatie Regionaal Crisisplan werd besloten een werkplaats, overeenkomstig de werkplaatsen van de verschillende organisaties, op te zetten voor het ontwikkelen van een onderliggend proces. In deze werkplaats werkten verschillende veiligheidsregio's samen, ondersteund door het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum en Defensie en gefinancierd door het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV). Het resultaat was een beschrijving van een landelijk proces resource management, wat vervolgens door de veiligheidsregio's Flevoland, Gooi- en Vechtstreek en Brabant-Noord is geïmplementeerd. Binnen het IFV worden de uitkomsten van de werkplaats onder andere gebruikt in de opleiding voor Hoofd Ondersteuning Geneeskundige Zorg.

De uitgangspunten van het defensieproces zijn in de werkplaats uitgewerkt en toegesneden op de structuur en processen van de veiligheidsregio's. Het proces moest een bijdrage leveren aan de inzet van eenheden binnen een bepaalde omgeving, binnen een bepaalde tijd en over een bepaalde periode. Verder moest het proces completerenend zijn aan de processen sturen (Leiding & Coördinatie) en informatiemanagement. Dit leidde tot de volgende definitie.

*Het doel van het resource managementproces is het adviseren over en coördineren van de middelen en maatregelen die nodig zijn om de crisisbeheersingsorganisatie in staat te stellen om op te treden langer dan de periode van operationele en logistieke zelfredzaamheid.<sup>1</sup>*

Onder logistieke en operationele zelfstandigheid wordt verstaan: de hoeveelheid en aard van (operationele en logistieke) middelen van een eenheid, die het mogelijk maken om gedurende een vereiste tijdsduur een operationele taak *zelfstandig* uit te voeren.

<sup>1</sup> Crisisplan Veiligheidsregio "X" 2011-2014 Deel II Multidisciplinair Resource managementproces, 11 januari 2013.



Het resource management proces maakt gebruik van het alom bekende BOB en kent vier deelprocessen:

- beeldvormen en analyseren;
- inventariseren;
- organiseren en coördineren;
- monitoren en bewaken.

Het proces resource management heeft met name meerwaarde bij langdurige en grootschalige inzet, maar heeft in de regio's waar het is geïmplementeerd ook al aangetoond bij kleinere inzetten ondersteunend te kunnen zijn aan de reguliere mono- en multidisciplinaire processen.

#### VOORDELEN

De voordelen van procesmatig werken in zijn algemeenheid zijn ook van toepassing op het proces resource management en hebben betrekking op een toename van de effectiviteit en efficiency, waarbij het resultaat en de prestaties centraal staan. Er is sprake van een hoger niveau van overdraagbaarheid van werkzaamheden doordat de functionarissen bekend zijn met het proces de informatieproducten en de werkwijzen. Dit bevordert de overdracht en uitvoerbaarheid doordat er sprake is van gedeelde kennis bij langdurige inzetten.

De organisatie wordt beter beheersbaar en de zelfsturing binnen kaders wordt bevordert: een manier van werken die bij Defensie "opdrachtgerichte commandovoering" wordt genoemd. En er ontstaat een groter lerend vermogen door tijdige en betere identificatie van (latente) fouten in de uitvoering en in het proces.

De inrichting van het overkoepelend resource management proces voorkomt overlap van activiteiten binnen de kolommen en ontlast de kolommen door gezamenlijk logistieke en ondersteu-

nende activiteiten weg te zetten bij de resource manager en/of het collectief van Hoofden Ondersteuning. Er kan slimmer worden omgegaan met beperkte capaciteiten, door deze efficiënt in te zetten en effectief te ondersteunen. Een goed voorbeeld hiervan is het inzetten van een brandstof distributiemodule bij de brand op de Strabrechtseheide. De tankautospuiten en andere ingezette voertuigen werden in het veld bijgetankt om onnodige verplaatsing van deze voertuigen vanuit het inzetgebied naar een tankstation of tanklocatie buiten het bos te vermijden.

Door het multidisciplinair oppakken van het proces resource management kan ook beter gebruik worden gemaakt van mensen, middelen en kennis van andere organisaties. De aanvragen en bewaking van de voortgang van bijstand en ondersteuning, kan centraal worden weggezet, terwijl de inzet decentraal kan worden aangestuurd. Dit geldt ook voor opvang en begeleiding van eenheden van buiten de regio. Dit ontlast de crisismanagementorganisatie die zich bezig kan houden met de primaire taak, het bestrijden van het incident.

#### RELATIE MET ANDERE PROCESSEN

Analoog aan het proces informatiemanagement, kent ook resource management een verbinding met de individuele kolommen: de Hoofden Ondersteuning. Het inzetten van een resource manager ter ondersteuning van de Hoofden Ondersteuning en de Operationele Leiding draagt bij aan het coördineren en bewaken van het voortzettingsvermogen<sup>2</sup> van de crisisbeheersingsorganisatie en al haar functionele ketens en verzekert de functionele bijdrage aan het oplossen van het incident of de crisis. Zeker als de crisis dermate veel extra middelen en maatregelen vraagt en er naar alle waarschijnlijkheid sprake is van een langdurige inzet, moeten er multidisciplinaire afspraken gemaakt worden ten behoeve van de effectiviteit.

De processen sturen, informatiemanagement en resource management vormen daarmee een drie-eenheid die de effectiviteit en efficiency van de crisismanagementorganisatie vergroten. Het garanderen van het voortzettingsvermogen is een gezamenlijke verantwoordelijkheid en vraagt om een multidisciplinaire aanpak. De resource manager is hierbij de spin in het web.

#### CONCLUSIE

Resource management is met name bij grootschalige en langdurige inzet een Winstpakker, omdat het de potentiële aansluiting van externe partners vergemakkelijkt en de samenwerking binnen de veiligheidsregio's verstrekt. Het biedt de mogelijkheid om slim om te gaan met beperkte capaciteiten en zorgt voor borging van overkoepelende logistieke processen binnen de besluitvorming en de uitvoering.

<sup>2</sup> Voortzettingsvermogen: alle middelen en maatregelen die nodig zijn om de crisisbeheersingsorganisatie en de ingezette eenheden in staat te stellen operationeel op te treden langer dan de periode van logistieke zelfstandigheid.



# Zijn we voorbereid op moderne crises?

Defensie heeft als derde hoofdtak het “ondersteunen van de civiele autoriteiten bij crisisbeheersing, rampenbestrijding, rechtshandhaving en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal”. De Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reserve Officieren (KVRNO) vraagt om een herbezinning van deze civiel-militaire samenwerking (CMS). “We zien een ontwikkeling naar nieuwe typen moderne crises. Daarmee verschuift de ondersteuning bij rampen met een meer fysieke oorzaak naar crises met bijvoorbeeld een terroristische achtergrond”, aldus luitenant-kolonel b.d. Gert Dijk, voorzitter KVRNO. Is Nederland daar goed op voorbereid? Dat is de vraag die centraal staat tijdens het vijfde symposium “van klassieke rampenbestrijding naar moderne crisisbeheersing”.

## ■ Martin Bobeldijk *Turnaround Communicatie*

Bij de lancering van de eerste “digitale catalogus nationale operaties” vorig jaar zei Commandant der Strijdkrachten generaal Tom Middendorp dat civiel-militaire samenwerking echt tot bloei is gekomen. Begin dit jaar is een vernieuwde catalogus gepubliceerd waarin de capaciteiten van Defensie staan waarop civiele autoriteiten een beroep kunnen doen. Gert Dijk, voorzitter KVRNO: “De laatste jaren zien we een toenemende dreiging voor onze samenleving. Terrorisme heeft geleid tot het dreigingsniveau “substantieel”. Daarnaast zien we bijvoorbeeld veterinaire crises, cybercrime, kredietcrisis en het vluchtelingenvraagstuk waarbij geen sprake is van een fysieke ramplocatie. Het managen van deze moderne crises vraagt om een herbezinning op de rol van defensie in het civiele veiligheidsdomein. Ons vijfde symposium is hieraan gewijd en is daarmee de eerste stap in dit proces.”

## BESTUURDERS MET OPERATIONELE MINDSET

Rob de Wijk (The Hague Centre for Strategic Studies) legt als eerste de vinger bij het verschil tussen rampen en crises. “Rampenbestrijding kun je goed oefenen. Het wordt gekenmerkt door standard operating procedures. Een fabriek vliegt de lucht in en je weet precies wat je moet doen. Bij moderne crisisbeheersing is dat heel anders. Er is geen duidelijk oorsprong of fysieke locatie waar je kan ingrijpen en je weet nooit hoe een moderne crisis verloopt. Je zult naar bevind van zaken moeten handelen. Is Nederland voorbereid op een terroristische aanslag? Ja, maar op papier. Dat is in andere landen niet anders. De praktijk zal uitwijzen of instanties in staat zijn zeer flexibel in te spelen op gebeurtenissen die zich snel ontwikkelen.”

De Wijk ziet voorsnog een probleem aan de civiele kant van het Nederlandse “veiligheidshuis” dat een flexibele werkwijze in de weg staat. Hij signaleert dat rampenbestrijding én crisisbeheersing vanuit een bestuurlijke mindset worden bestreden. “Om succesvol te zijn in een operatie moet je deze aansturen met een operationele mindset. Het gaat niet meer om polderen en eindeloze consensus. Besluiten moeten snel genomen worden. Met deze werkwijze zou het civiele veiligheidsdomein aansluiten bij de bewezen werkwijze



van Defensie en ontstaat een gezamenlijk “unity in command”. Onmisbaar voor een adequate samenwerking.”

Ook is het volgens De Wijk belangrijk dat de neuzen dezelfde kant op staan als het gaat om moderne crisisbeheersing. “Ontwikkel doctrines waarin wordt omschreven hoe crises gezamenlijk worden bestreden. Hiermee breng je een “unity in effort” tot stand. Militairen kennen het belang hiervan.” Verder wijst De Wijk op de beperkte rol die Defensie binnen de veiligheidsregio’s krijgt. “Militairen zitten wel aan tafel, maar maken geen onderdeel uit van de veiligheidsdirectie. Dwing dat af via een Algemene Maatregel van Bestuur. Het wordt tijd dat Defensie écht een gelijkwaardige partner wordt in onze nationale veiligheid. Je zou zelfs kunnen denken aan het uitbouwen van het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC) tot nationaal hoofdkwartier. Civiele en militaire capaciteiten kunnen dan veel beter geïntegreerd worden.” Aandacht moet er dan wel zijn voor de cultuurverschillen, want deze zijn volgens De Wijk groot.



### RELATIE NOG NIET WARBLOEDIG

Menno van Duin (Lector Crisisbeheersing IFV) gooit de knuppel in het hoenderhok met zijn stelling dat de rol van Defensie in het civiele veiligheidsdomein “veel kleiner is dan we met z’n allen denken.” En hij verwacht ook niet dat Defensie een grotere rol krijgt in moderne crisisbeheersing als de samenwerking op dezelfde voet verder gaat. Uit onderzoek dat hij heeft gedaan naar minicrisis blijkt dat Defensie nauwelijks betrokken is. “Weet je elkaar niet te vinden bij kleine crises, dan zal de plotselinge samenwerking bij een grote crisis niet tot stand komen of in ieder geval moeilijk tot succes leiden. Ik geloof er niet in dat instanties en personen die nauwelijks met elkaar samenwerken bij een moderne crisis ineens als een geoliede machine samenwerken.”

Van Duin benadrukt dat hij de enorme waarde van de krijgsmacht tijdens een crisis ziet. Daar zou veel beter gebruik van gemaakt kunnen worden. Maar hij ziet het niet gebeuren. “Er zijn te weinig koppelvlakken op coördinatie-tactisch en besluitvormend-strategisch niveau tussen “civiel” en “militair”. Daardoor is Defensie geen gelijkwaardige, belangrijke partner in nationale veiligheid en dat zal niet veranderen zolang die koppelingen niet tot stand worden gebracht.”

Na de lezing van Van Duin ontstaat er geroezemoes in de zaal en ontstaat een levendige discussie. Diverse aanwezigen benadrukken het belang van een goede civiel-militaire samenwerking en stellen dat Defensie wel degelijk wordt ingeschakeld voor nationale taken. Van Duin heeft tachtig regionale cases onderzocht en daaruit blijkt dat de veiligheidsregio’s nauwelijks met Defensie samenwerken. “Bestuurders in de regio hebben Defensie niet op het netvlies staan. En andersom investeert Defensie ook niet in het regionale bestuur. Van beide kanten is de relatie nog niet echt warmbloedig.”

### VERSTERKING TERRORISMEBESTRIJDING

Commodore Jan Willem Westerbeek (plaatsvervangend directeur Operatiën op het ministerie van Defensie) ziet het besef van

kwetsbaarheid in de Nederlandse samenleving toenemen. “We hebben te maken met een multipolaire wereld. China groeit hard en is een wereldspeler van formaat met grote (financiële) belangen in de Zuid-Chinese zee, Afrika en Amerika. Rusland annexeert de Krim en bemoeit zich met de Oekraïne en de Baltische staten. Dat had niemand verwacht. En we hebben te maken met nieuwe thema’s als cyber, internationaal terrorisme en internationale criminaliteit. Als gevolg daarvan moeten we nadenken over onze voorbereiding en operationele aanpak van moderne crises. We moeten meer met elkaar “voordenken” zodat we snel kunnen reageren in crisissituaties.” In dat kader worden er gesprekken gevoerd over hoe Defensie de politie en de Koninklijke Marechaussee kan versterken bij het najagen van terroristen. De *notice to move* van militaire eenheden is verlaagd naar zes uur: dat is de tijd waarbinnen zij moeten uitrukken. Ook wordt er gewerkt aan gezamenlijke operationele procedures. “In Nederland hebben we een prima crisisstructuur voor moderne crisisbeheersing”, aldus Westerbeek. “Daarbinnen levert Defensie specifieke capaciteiten, altijd onder civiel gezag.”

### BUITENLANDSE CRISES ALS “REALITY FICTION”

“Nederland heeft weinig ervaring met crises”, stelt Eelco Dykstra (internationaal crisis en rampenexpert bij DIEM). “Leer daarom van het buitenland. Internationaal zijn er wel grote crises. Marginaliseer die niet. Kijk ernaar, omarm ze en gebruik ze als *reality fiction* toegepast op Nederland om je voor te bereiden en om ervan te leren.” Houdt daarbij rekening met de *fear factor*, is Dykstra’s waarschuwing. Crisisbeheersing draait niet alleen om voorbereiding, procedures, economie en wetenschap. Emotie is een belangrijke factor die volgens hem nog vaak onderschat wordt. Ook wordt nog te weinig gedaan met het *nine universal roadblocks* (NUR)-model. Op basis van internationaal crisisonderzoek geeft dit model negen punten aan waarop de crisisbeheersing in Nederland verbeterd kan worden.



Een van die verbeterpunten is de afstand tussen beleid en praktijk. Beleidsverantwoordelijken en praktijkmensen beklagen zich beiden over onbegrip bij de ander. Praktijkmensen zouden onvoldoende verstand en gevoel hebben voor hoe moeizaam en gecompliceerd processen zijn, terwijl beleidsverantwoordelijken en bestuurders geen idee hebben hoe de echte wereld eruit ziet. Dykstra: “Er werken genoeg mensen aan beide kanten, maar het middenterrein tussen die twee is erg leeg. Er zijn te weinig mensen en organisaties die kennis van beide kanten hebben en als intermediair of vredesduif kunnen fungeren.”

Een ander verbeterpunt is “fragmentatie”. Dykstra: “In het buitenland valt niet uit te leggen dat ons land 400 gemeenten, 25 veiligheidsregio’s en nog heel veel andere crisispartners telt. En het werkt redelijk... Maar is het uitvoerend mandaat wel goed belegd? Militairen kennen het begrip “eenhoofdige leiding”, waarbij de commandant ter plaatse mandaat heeft zelfstandig besluiten te nemen. Hoe is dat civiel geregeld?”

Onvoldoende samenspel tussen risico, respons en gevolgen is in de ogen van Dykstra ook een verbeterpunt. In Nederland wordt veel gedaan aan risicomanagement, maar minder aan respons- en gevolgmanagement. “Defensie is dit samenspel gewend en brengt haar militaire operaties nauwgezet in kaart en speelt in op eventuele (on)gewenste gevolgen. Maak daar ook civiel gebruik van.”

### ROL VOOR BURGERS

Het panel van deskundigen mag zich aan het einde van het symposium uitspreken over de vraag of Nederland goed voorbereid is op moderne crises. Als het gaat om crisisbeheersing zijn vrijwel alle panelleden positief gestemd. “We zijn geprepareerd, geoefend en hebben expertise. De samenwerking met partners is goed en groeit nog steeds.” Een ander panellid vindt dat Nederland er goed voorstaat, maar merkt wel op dat er onderscheid gemaakt moet worden tussen structuren en instrumenten en hoe daarmee wordt omgegaan. “Vooral dat laatste kan beter.” Een ander panellid is kritischer: “omdat we altijd moeten blijven leren. We moeten niet zelfvoldaan achterover gaan hangen, maar scherp blijven. Want het kan altijd beter.” Ook vanuit de zaal wordt gesignaleerd dat hulpdiensten nog kunnen verbeteren. “Er is nauwelijks aandacht voor de evacuatie van gezelschapsdieren bij een ramp, terwijl mensen vanwege hun huisdier weigeren te vertrekken. Hier zou meer aandacht voor moeten komen.”

### LESSONS LEARNED OEFENING ALERT 2016

Tijdens het symposium wordt live verbinding gelegd met de oefening Alert 2016 in de veiligheidsregio Twente. Volgens kolonel Hagnaars (Regionaal Militair Commandant) merkt hij de kracht van Defensie bij het inrichten van een crisisstructuur en het snel opschalen. Daarentegen merkt hij ook dat Defensie een oefenorganisatie is en even tijd nodig heeft voor het omschakelen naar civiel crisismanagement en civiele crisisstructuren. Burgemeester Gerritsen van Almelo constateert dat bij een terroristische aanslag een hele andere dynamiek ontstaat dan bij de klassieke rampen die meestal geoefend worden. “Lokaal gezag en veiligheidsregio’s moeten zich meer toeleggen op complexe scenario’s met een grote maatschappelijke impact waarbij ook andere (veiligheids)instanties en overheden een rol spelen.”

Ten aanzien van de voorbereiding op terroristische aanslagen zijn de meningen verdeeld. Zo geven panelleden aan dat honderd procent veiligheid niet bestaat en dat aanslagen niet voorkomen kunnen worden, hoe goed het inlichtingenwerk ook is. Ook blijkt dat er grote slagen zijn gemaakt in dingen die de gemiddelde burger niet ziet. Ook ontstaan er steeds meer netwerken en samenwerkingsverbanden van organisaties, zodat zij elkaar weten te vinden als zich een aanslag voordoet. Veiligheidsregio’s spelen hierin lokaal en regionaal een belangrijke rol.

Aan de andere kant stellen een paar panelleden dat terroristen moeilijk te traceren zijn en dat investeringen in vroegsignalering en betere *intelligence* wenselijk zijn. Een aanwezige wethouder uit Nijkerk was in Parijs tijdens de aanslagen en heeft de ontreding gezien. Haar advies is om burgers te informeren over wat er in Nederland geregeld is, waar mensen op terug kunnen vallen als er een aanslag plaatsvindt en wat zij zelf moeten doen. Een van de panelleden haakt daarop in en adviseert de communicatie naar de burger op te pakken op het moment dat een aanslag heeft plaatsgevonden. “Na ‘Parijs’ was een goed moment om burgers te vertellen over wat te doen bij een aanslag in Nederland.” Diezelfde burger zit bij een ramp of moderne crisis niet stil en schiet te hulp. In hulpverlening en opsporing kan die “capaciteit” beter benut worden, is de mening van het panel.

### CRISISBEHEERSING IN DE POLDER

Nederland wordt steeds meer getroffen door crises met een brede maatschappelijke impact. Recente voorbeelden zijn de kredietcrisis, de MH-17, terreur, cybercrime en de vluchtelingenproblematiek. Onderzoeksrapporten geven aan dat de focus in Nederland moet verschuiven van klassieke rampenbestrijding naar moderne crisisbeheersing. Tijdens het

seminar “Crisisbeheersing in de polder” op 23 maart 2017 zal een aantal praktijkdeskundigen hun schijnwerper hier op richten en proberen oplossingsrichtingen aan te reiken om crisisbeheersing in Nederland naar een hoger niveau te tillen.

Meer informatie: <http://www.svdc.nl/events/>



# “Beste overheidsorganisatie van 2016”

De Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond (VRR) is op 14 november tijdens een feestelijke bijeenkomst in de Ridderzaal in Den Haag gekozen tot “Beste overheidsorganisatie van 2016”.



Jolanda Trijselaar, directeur Brandweer bij de VRR is enorm blij en trots. “Het is een prachtige erkenning voor alle medewerkers van de VRR. Met 2200 collega’s staan we 24 uur per dag, 7 dagen per week en 365 dagen per jaar klaar om hulp te verlenen aan de inwoners van onze complexe regio. De verkiezing is extra feestelijk omdat we dit jaar ook ons 10-jarig bestaan als Veiligheidsregio vieren.”

De jury (onder leiding van VNG-voorzitter Jan van Zanen) zegt over de VRR: “De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond weet een opgave met een grote complexiteit goed uit te voeren en weet daarbij te anticiperen op maatschappelijke ontwikkelingen. De Veiligheidsregio is vooruitstrevend als crisisorganisatie voor veiligheidsvraagstukken en kan bogen op goede prestaties en een groot lerend vermogen.”

Meer informatie: [www.overheidsorganisatievanhetjaar.nl/](http://www.overheidsorganisatievanhetjaar.nl/)

## App Incident

Het RIVM heeft een app ontwikkeld die de brandweer en GGD/GHOR op regionaal niveau ondersteunt bij incidenten waarbij gevaarlijke stoffen vrijkomen. “Incident” levert een schat aan informatie: van werkinstructies voor bijvoorbeeld luchtmetingen tot informatie bij welke concentraties van een stof gezondheidsrisico’s kunnen optreden.



### ■ Sanne van Wijk RIVM

De app is onder leiding van Pepijn Morgenstern van het RIVM ontwikkeld. “Door de informatie in deze vorm aan te bieden kan ze eenvoudig worden aangevuld of, indien nodig, geactualiseerd. Hierdoor is dit systeem flexibeler dan bijvoorbeeld een papieren handboek.”

De app bevat ook telefoonnummers waarmee landelijke ondersteuning kan worden aangevraagd. Dat kan gewenst zijn als specialistische kennis nodig is waarover een regio niet beschikt. Gebruikers kunnen direct vanuit de app bellen met de ketenpartners die 24 uur per dag beschikbaar zijn.

### UNIFORM

Door voor deze vorm te kiezen is relevante informatie voor alle veiligheidsregio’s uniform beschikbaar en overal te raadplegen. Hij is in samenspraak met de ketenpartners ontwikkeld op basis van hun wensen en behoeften. Zij hebben ook meegedacht over de vorm en hebben voor dit middel gekozen. De informatie is zo namelijk actueel, digitaal en *stand alone* beschikbaar, licht Morgenstern toe.

De informatie is geordend op type incident. Morgenstern: “Met vertegenwoordigers van de Adviseurs Gevaarlijke Stoffen (AGS) en Gezondheidskundig Adviseurs Gevaarlijke Stoffen (GAGS) is een aantal scenario’s bepaald die het gros van alle incidenten omvatten. Desgewenst kunnen we heel eenvoudig scenario’s toevoegen of verwijderen.” Twee van deze scenario’s zijn inmiddels uitgewerkt: “brand” en “persoon onwel”. De komende tijd worden de andere scenario’s ingevuld.

### AUTORISATIE

De app is bedoeld voor AGS, GAGS en landelijke ketenpartners. Hij is niet voor iedereen toegankelijk. Eenmalige toestemming wordt gevraagd nadat de app is gedownload.

# Online Toolkit herdenking gelanceerd

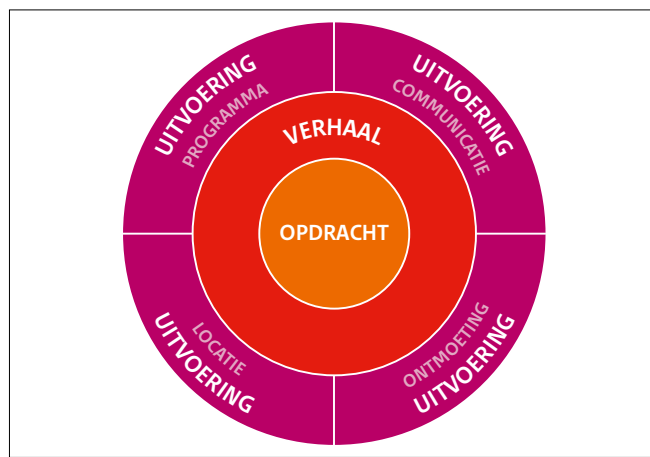


Met een presentatie bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie is op 2 december de door Impact ontwikkelde Toolkit Herdenking officieel gelanceerd. De toolkit, nu voor iedereen toegankelijk via [www.herdenkingorganiseren.arq.org](http://www.herdenkingorganiseren.arq.org), biedt zelforganisaties van getroffen en overheden een plan, tips en concrete instrumenten om de organisatie van een herdenking na een ramp gestructureerd aan te pakken.

In de bijeenkomst, waar ook het Ministerie van VWS, RIVM en Slachtofferhulp vertegenwoordigd waren, presenteerden auteurs Jorien Holsappel en Nine Nooter het idee achter de toolkit. "Het organiseren van een herdenking na een ramp is voor niemand dagelijks werk. Wat komt er bij kijken, wat en wie zijn er bij nodig, wat moet eerst en wat kan wachten? De toolkit is een hulpmiddel om structuur aan te brengen in alles wat er op zo'n moment op je afkomt. Als er eerst helderheid is over een aantal randvoorwaarden en keuzes, en iedereen heeft hetzelfde beeld van de rode draad door de bijeenkomst, dan kan dat heel veel tijd, geld en energie besparen. De uitvoering is dan veel gericht, en het is duidelijk waar verschillende onderdelen van de organisatie in elkaar grijpen." Ook de afwegingen rond de inhoud van de herdenking hebben een plek in de toolkit. "Hoe vertaal je de gekozen leidraad naar een programma? Welke onderdelen vertellen dan in welke volgorde het beste je verhaal? Wat is nodig om dat organisatorisch en technisch te realiseren?"

Ervaringen met de diverse herdenkingen die er intussen zijn geweest naar aanleiding van de MH17, zijn in de toolkit verwerkt. De toolkit is ontwikkeld in nauwe wisselwerking met de organisatie van de MH17-herdenking in 2016 door Stichting Vliegcrash MH17. De instrumenten in de toolkit zijn in dat proces ontwikkeld, getoetst en bijgesteld. Het is daarmee een actueel en praktisch instrumentarium geworden.

Voor de Rijksoverheid is bij de online toolkit nog een oplegger geschreven met een aantal aspecten die specifiek zijn voor een herdenking georganiseerd door de overheid. Omdat dit de eerste herdenking betreft, relatief kort na de ramp, speelt dan bijvoorbeeld veel sterker de keuze van een moment, afstemming met alle



andere partijen die een rol hebben in die fase, of de aanwezigheid van veel functioneel genodigden, wat extra aandacht vraagt voor veiligheid en protocol.

De toolkit is ontwikkeld door Impact, in samenwerking met Nine Nooter, die vanuit haar betrokkenheid bij de MH17 herdenkingen en jarenlange ervaring als directeur van het Nationaal Comité 4-5 mei veel kennis en expertise inbracht. Met de toolkit is een grote volgende stap gezet ten opzichte van de [Handreiking Herdenken](#) van 2012. Afwegingen, keuzes en verbanden zijn beter inzichtelijk gemaakt en het instrumentarium is veel uitgebreider. Van de MH17 herdenkingen is veel geleerd, en omdat de toolkit een online instrument is, kunnen ook latere ervaringen en aanvullingen daar gemakkelijker in verwerkt worden.

---

## IFV Kennissymposium: lessen uit onderzoek

Voor de tweede keer vindt op dinsdag 24 januari 2017 het IFV Kennissymposium plaats. Tijdens deze bijeenkomst zet het IFV de uitkomsten van zijn onderzoeken op een rij. De sessies zijn samengesteld vanuit een multidisciplinaire invalshoek en daarmee interessant voor alle kolommen en vitale partners. De gelegenheid wordt geboden om in één middag een compleet overzicht van de onderzoeken van het afgelopen jaar te verkrijgen. Ook krijgt u een inkijkje in lopende onderzoeken.

Het programma start om 16.00 uur. Edwin Bakker (hoogleraar Terrorisme en Contraterrorisme aan de Universiteit Leiden) neemt u mee in zijn vakgebied. Daarna gaan de deelsessies van start. Aan bod komen onder meer: lessen uit (mini-)crises, evaluatie van multidisciplinaire crisis(oefeningen), burgerhulp, water en evacuatie, transportveiligheid, brandweerkunde en brandpreventie. Neem voor meer informatie contact op met het Congresbureau IFV, telefoonnummer 026 355 22 08 of e-mail [congresbureau@ifv.nl](mailto:congresbureau@ifv.nl).

# Crisisbeheersing in het onderwijs



Scholen worden steeds vaker geconfronteerd met crises van allerlei aard. Zedendelicten, steek- en schietpartijen, cybercrime, ernstig pestgedrag, radicalisering, maar ook brand of uitval van ICT- of nutsvoorzieningen. Het zijn slechts enkele voorbeelden van dreigingen die scholen boven het hoofd hangen. Een school moet een veilige omgeving zijn voor leerlingen en medewerkers. Maar zijn scholen wel voldoende voorbereid op een crisis? Daarover ging het seminar Crisisbeheersing in het onderwijs op 30 november 2016, georganiseerd door SVDC Advies in Crisisbeheersing.

Spreekers gingen tijdens het seminar in op actuele ontwikkelingen in het veiligheidsbeleid, risico-inventarisatie en zorgpunten, het integrale crisisplan, het belang van opleiden, trainen en oefenen, lessons learned en gaven een kijkje in de keuken van een onderwijsinstelling die een crisis doormaakte.

■ **Marlène van Vijfeijken**  
CATO-communicatie

## CRISISBEHEERSING IN NATIONAAL PERSPECTIEF

“Er zijn op dit moment activisten die het gemunt hebben op hoogleraren. Ook op mij”, zo begon Rob de Wijk (directeur Den Haag Centrum voor Strategische Studies, maar ook als hoogleraar International Relations verbonden aan de Universiteit Leiden) zijn betoog. “De universiteit is daar niet op voorbereid. Dat voelt niet goed.”

Het zijn turbulente tijden. Mondiale veranderingen leiden tot onzekerheid, crises rond Europa leiden tot vluchtelingenstromen en digitalisering heeft een steeds grotere impact op de maatschappij. “Het onderwijs zit daar middenin.” Manipulatie van digitaal opgeslagen data, identiteitsfraude of een verstoring van de ICT zijn volgens het Cyberdreigingsbeeld 2016 de grootste dreigingen voor de sector onderwijs en onderzoek. Daarnaast hebben scholen te maken met toenemende fysieke dreigingen. “Het gaat maar door. Daar heeft u als schoolleider mee te dealen. Daarom moeten scholen doen aan crisisbeheersing.” De Wijk adviseert scholen na te denken over dreigingen en de impact daarvan, deze inzichtelijk te maken in een risicodiagram en vervolgens proactief scenario’s uit te werken voor dreigingen met een grote waarschijnlijkheid en grote impact. “Crisisbeheersing is vaak een mentaal issue. Als je ervan uitgaat dat iets kan gebeuren, heb je de eerste slag al gewonnen. Denk na over hoe je getroffen kunt worden, overdenk de respons en oefen.”

## GRIP OP CRISES

Dat Nederland onderverdeeld is in 25 veiligheidsregio’s is bij de meeste schoolleiders onbekend. Zij weten niet dat deze regio’s een wettelijke verantwoordelijkheid hebben om kwetsbare objecten, zoals onderwijsinstellingen, te ondersteunen in hun voorbereiding op crisissituaties. En dat ze tijdens rampen en crises verantwoordelijk zijn voor het crisismanagement. Rob Brons, directeur Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost, zette uiteen wat de veiligheidsregio voor de onderwijssector kan betekenen.

“Als er iets gebeurt, kijkt iedereen naar degene die verantwoordelijk is.” De primaire verantwoordelijkheid ligt bij de school. De veiligheidsregio geeft gebruiksvergunningen af en controleert die regelmatig. “Wij kijken of het technisch en administratief op orde is. U moet zorgen voor het juiste gedrag. Loop uw gebouw eens door. Zijn alle vluchtwegen vrij? Dat is de eerste winst.”

Volgens Brons heeft de schoolleiding de taak om bij een incident te zorgen dat alles geregeld is. Om vervolgens een stap naar achteren te doen om de professionals – BHV’ers, brandweer, politie, ambulance – hun werk te laten doen. Kleine incidenten kan een school meestal zelf oplossen. “Maar als het er echt op aan komt, kennen we in Nederland de gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure (GRIP).” Het gevaar bestaat dat de schoolleiding bij een groot incident (GRIP 3 of 4) de regie kwijt raakt. Dat klopt wel, geeft Brons toe. “Als u hulp vraagt, zult u hulp krijgen.” Daarom adviseert hij scholen ervoor te zorgen dat er een liaison van de onderwijsinstelling in het gemeentelijk beleidsteam zit. Net als De Wijk benadrukt Brons het belang van het maken van een risicomatrix en het voorbereiden op dreigingen met een grote waarschijnlijkheid en grote impact. “Een brand op school of een ongeluk met een bus tijdens een schoolreisje? Sta er bij stil en bereid je er op voor. Want heus: het gebeurt in de werkelijkheid echt.”

## INTEGRAAL CRISISPLAN

Crisismanagement is doen wat de situatie vraagt, aldus Marco Zannoni, directeur COT Instituut voor Veiligheid en Crisismanagement. Hoe organisaties voorbereid zijn op crisissituaties ligt vaak vast in verschillende plannen, ieder met hun eigen aandachtsgebied (communicatie, ICT, ontruiming en dergelijke). Zannoni bespeurt een toenemende behoefte aan een flexibele respons op een crisis. Een all hazard approach is volgens hem de beste manier om die flexibiliteit te organiseren. “Kijk waar de grootste risico’s voor jouw organisatie liggen en zet die in een integraal crisisplan.” Het integraal crisisplan bevat de basiswerkwijze en regelt wat vooraf geregeld kan worden. Dat maakt het plan flexibel en all hazard. “Als alle kritieke momenten en kritieke besluiten goed geregeld en vastgelegd zijn, kun je de rest improviseren.”



Foto: SVDC – Helma IJsseldijk

### EEN CRISIS KOMT NIET UIT DE LUCHT VALLEN

Volgens Ine Spee, ambassadeur van de stichting School en Veiligheid, hebben scholen te maken met twee typen crises: crises die de school raken (zoals het neerstorten van de MH17) en crises op school (zoals de moord op de 8-jarige Jesse Dingemans op een basisschool in Hoogerheide in december 2006). Toch moeten scholen zich volgens Spee niet laten meeslepen door de waan van de dag. “Veel scholen maken geen crisis mee.” Met als gevaar dat de voorbereiding op crises geen prioriteit heeft. Toch is het belangrijk dat scholen zorgen voor een goede en tijdige signalering. “Want niet alle crises komen uit de lucht vallen.” Het is ook belangrijk dat scholen voldoende maatregelen treffen om de gevolgen van een crisis – mocht die zich toch voordoen – zoveel mogelijk te beperken. Bepalen wie in het crisisteam zit, is onderdeel van een goede voorbereiding. Evenals het oefenen van scenario’s. “Oefen liefst met lokale partners als politie, GGD en gemeente en deel de leerpunten uit de oefening met alle betrokkenen.” Het verdient aanbeveling vooraf een mediastrategie te bepalen, zodat de onderwijsinstelling zelf grip houdt op de berichtgeving. Een schoolleider moet tijdens een crisis vooral niet handelen vanuit emotie en adrenaline en vanuit zijn eigen referentiekader. “Doe geen uitspraken over dingen waar je geen verstand van hebt.”

### PROFESSIONALISERING

Hogeschool Windesheim (met vestigingen in Zwolle en Almere) heeft de laatste jaren veel energie gestoken in het verder professionaliseren van de crisisbeheersing. Na een aantal crisissituaties werkt de instelling tijdens een incident nu met een vast crisismanagementteam (CMT), bestaande uit directeuren van verschillende bedrijfsonderdelen. Als de situatie daarom vraagt, kan het CMT Windesheim zich laten bijstaan door diverse ondersteuningsteams. Zo kan de school flexibel inspelen op incidenten.

Adviseur Veiligheid & hoofd BHV Michael Mehrow zocht daarnaast aansluiting bij best practices, zoals het programma Integrale Veiligheid Hoger Onderwijs (IVHO) dat hogescholen en universiteiten ondersteunt in het (blijven) bieden van een veilige en integere werk- en leeromgeving voor studenten en medewerkers. Daarnaast werkt Windesheim op diverse manieren aan het vergroten van de zelfredzaamheid van studenten en medewerkers. Ook ontwikkelde de onderwijsinstelling een app om te kunnen zien waar BHV’ers zich ten tijde van een incident bevinden op de campus. “We kunnen niet zien wie het is, maar wel op welke locatie een BHV’er is. Zo weten we waar tijdens een incident extra ondersteuning nodig is.” Om studenten en medewerkers in crisissituaties te kunnen bereiken, werkt de instelling aan een app die met pushberichten gebruikers gerichte instructies geeft wat ze moeten doen om mensenmassa’s en mensenstromen in veilige banen te leiden (crowdmanagement).

### EEN STEEKPARTIJ MET GROTE GEVOLGEN

“Op 10 oktober 2014 rond 13.10 uur stormt de 15-jarige Wesley hevig bloedend het Corbulo College in Voorburg binnen. “Ik bloed. Anthony heeft me gestoken.” De conciërge en een administratief medewerker vangen de jongen op en reanimeren hem. Tevergeefs. Wesley overlijdt en de school wordt plaats delict. Er komen witte pakken en de school wordt overgenomen.” Het is doodstil in de zaal als directeur Kees van der Zweep zijn verhaal begint. “Alle leerlingen worden naar huis gestuurd. De media zijn eerder aanwezig dan de traumahelikopter.” Het in allerijl samengekomen crisisteam besluit dat Van der Zweep als woordvoerder zal optreden. Samen met een communicatiedeskundige bereidt hij een verhaallijn voor. In de media verschijnen allerlei berichten, de meeste onjuist. “Het is moeilijk om je dan niet te gaan verdedigen, maar aan je verhaallijn vast te houden.”



Cartoon: Peter Koch Stripstudio.nl



Na een periode van rouw herstelt de school zich. Het tweede rouwmoment komt totaal onverwacht, in januari 2015 bij de open dagen voor nieuwe leerlingen. “Op de open dag kwam niemand. En bij aanvang van het nieuwe schooljaar hadden we geen 75 aanmeldingen, maar slechts 17 leerlingen die nergens anders terecht konden.” Een derde rouwmoment volgt als vanwege het verminderd leerlingenaantal ook zeven collega’s ontslagen moeten worden.

Toch heeft het incident de school ook nieuwe kansen geboden. “Voor de zomervakantie stonden we voor de keuze: stoppen of knallen. We hebben gekozen voor het laatste en het roer radicaal omgegooid met een mooie, nieuwe school als resultaat. Maar wel nog steeds onder de naam Corbulo College.”

Terugkijkend vindt Van der Zweep dat hij tekortgeschoten is in de zorg voor zijn collega’s. “Sommige collega’s melden zich wel. Maar de stille doorzetters vergeet je. En nog steeds hebben mensen er last van. Zo vertelde de administratief medewerker die Wesley heeft gereanimeerd dat ze nog steeds Wesley’s bloed op haar lippen proeft.”

#### TOT SLOT

Dagvoorzitter Gert-Jan Ludden benadrukte in zijn samenvatting het belang van kennis en kennissen. “Denk na over dreigingen en de impact daarvan, maak ze inzichtelijk in een risicodiagram en werk vervolgens scenario’s uit voor dreigingen met een grote waarschijnlijkheid en grote impact. Die scenario’s kun je beoefenen, liefst met lokale partners. En als je er zelf niet uitkomt: weet dan wie je kunt bellen voor hulp.”

## Schiphol en haven Rotterdam bevorderen digitale weerbaarheid

De twee Nederlandse mainports Schiphol en de haven van Rotterdam presenteerden op 30 november websites om de digitale weerbaarheid te bevorderen. De twee initiatieven respectievelijk CYSSEC en FERM genaamd, bieden een platform voor bedrijven “op het droge”, “in de lucht” en “op het water” in de mainports voor informatie en samenwerking over cyberbeveiliging. De NCTV ondersteunt de mainports omdat die een vitale functie hebben in de Nederlandse samenleving.

Doel is om de gezamenlijke weerbaarheid in cybersecurity te verhogen. Het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC) van de NCTV biedt expertise en advies, response op dreigingen en het versterken van crisisbeheersing.

Veel bedrijven in de logistieke keten delen informatie met elkaar of hebben informatieprocessen volledig gedigitaliseerd. Dus een hack, of het stilvallen van systemen van een bedrijf kan een grote impact hebben op de continuïteit van een ander bedrijf. Cijfers uit het recente rapport van ABN AMRO: Cybersecurity voor logistiek dienstverleners, onderstrepen het belang voor betere informatievoorziening, -deling en samenwerking op het gebied van cybersecurity.

#### CYSSEC

Wilma van Dijk, directeur Safety, Security & Environment Royal Schiphol Group: “Veiligheid heeft topprioriteit op Schiphol. Dit geldt zowel op de grond als in de lucht, maar zeker ook op de digitale snelweg. Als het gaat om cybersecurity is het van groot belang te kijken hoe we met elkaar digitalisering veilig en vertrouwd kunnen houden. De ambitie van Schiphol om de beste Digital Airport te zijn, brengt mooie oplossingen, waarvan onze passagiers, de airlines en alle andere organisaties op Schiphol dagelijks profiteren. Wij zijn zeer verheugd dat Schiphol, gesteund door de NCTV, kennis en middelen beschikbaar stelt aan de 400 partners op Schiphol om veilig met IT en digitalisering om te kunnen gaan”.

#### FERM ROTTERDAM

“In mijn rol als Port Cyber Resilience Officer wil ik het bewustzijn over digitale veiligheid en cybersecurity onder bedrijven in de Rotterdamse haven vergroten, maar ook praktische handvatten aanreiken. Sommige bedrijven weten niet waar ze moeten beginnen”, aldus René de Vries, (rijks)havenmeester van het Havenbedrijf Rotterdam. In een tijd dat ontwikkelingen in digitalisering in rap tempo gaan, is het van belang dat organisaties samenwerken, en – ondanks de gevoeligheid van het onderwerp – elkaar helpen door informatie en tips te delen. Kortom: FERM staan. De Gemeente Rotterdam, Zeehavenpolitie, Deltalinqs en het Havenbedrijf Rotterdam dragen bij aan dit initiatief; financieel en met mankracht.

De FERM website biedt het platform waarop bedrijven verder op weg worden geholpen met een bundeling van de juiste informatie en tips. De komende maanden wordt de website verder uitgebreid en er wordt op 23 maart 2017 een cybersecurity event georganiseerd voor klanten in de Rotterdamse haven.

De website Cyssec (Cyber Synergie Schiphol Ecosysteem) is een platform dat de organisaties op Schiphol concrete handvatten biedt voor het bevorderen van cybersecurity. Door kennis en informatie te delen en best practices uit te wisselen, wil Schiphol zijn partners ervan bewust maken dat zij direct of indirect afhankelijk van elkaar zijn. Naast het digitale platform gaat Schiphol in 2017 ook informatiebijeenkomsten organiseren.

# Geslaagde nationale oefening VITEX



## ■ Alyssa Brinkhof en Gwyneth Wolfert

Afd. Generieke Veiligheid, Directie Weerbaarheidsverhoging, NCTV,  
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Op 13 december vond in Soesterberg de oefening VITEX NL plaats. De oefening is een vervolg op de Europese editie die in mei 2016 werd georganiseerd door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. Het scenario van de oefening richtte zich op een grootschalige stroomstoring en de mogelijke effecten daarvan. De oefening richtte zich op verschillende niveaus van samenwerking: nationaal, regionaal, lokaal en publiek-privaat. Deelnemers waren 21 veiligheidsregio's, politie en enkele departementen. Ook de netbeheerders en gas-, drinkwater- en telecomsector waren aanwezig om zo de domino-effecten van stroomuitval te bespreken en te beoefenen.

Alle deelnemers bespraken in "scenario based policy discussions" de samenwerking op regionaal en bovenregionaal niveau. Aansluitend maakten de deelnemers in een crisisteam setting een plan van aanpak voor een nationale black-out. De publieke en private partijen oefenen apart en gezamenlijk. De oefening draagt bij aan verdere professionalisering bij alle betrokken partners, meer kennis en bewustwording over bestaande crisisstructuren en samenwerking bij de bescherming van vitale infrastructuur. Om samenwerking ook op andere onderwerpen te stimuleren is het ontwikkelde oefenconcept herbruikbaar en beschikbaar voor andere partijen.



## Twede Kamer neemt wetsvoorstel cybersecurity aan

Eind oktober heeft de Tweede Kamer het eerste wetsvoorstel aangenomen dat specifiek gaat over cybersecurity. Het wetsvoorstel van staatssecretaris Dijkhoff (Veiligheid en Justitie) regelt de wettelijke taken van het NCSC op het terrein van cybersecurity en de randvoorwaarden voor publiek-private samenwerking.

Organisaties binnen vitale sectoren en Rijksoverheid worden daarnaast verplicht om ernstige digitale veiligheidsincidenten te melden bij het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Tijdige melding maakt een effectievere aanpak van dit soort incidenten mogelijk, met als doel maatschappelijke ontwrichting te voorkomen of te beperken.

Door deze vitale organisaties wettelijk te verplichten tot het melden van ICT-inbreuken, kan het NCSC de risico's voor de samenleving inschatten én hulp verlenen aan de getroffen organisatie. Bovendien is het NCSC zo in staat andere vitale organisaties te waarschuwen en te adviseren over oplossingen. Zo wordt gezamenlijk geleerd van incidenten.

De meldplicht past in de publiek-private samenwerking om cybersecurity binnen de (rijks)overheid en de vitale sectoren te bevorderen. Het vertrouwelijke karakter van de gemelde informatie over incidenten en kwetsbaarheden blijft gewaarborgd. Het wetsvoorstel voorziet in een goede balans. Het zorgt er enerzijds voor dat het NCSC zijn taken goed kan uitoefenen. Anderzijds houdt het bij de informatievoorziening aan (onder meer) het publiek over deze incidenten en kwetsbaarheden goed rekening met de belangen van de betrokken aanbieders.

De meldplicht gaat in elk geval gelden voor (nog nader aan te wijzen) organisaties binnen de volgende sectoren: elektriciteit, gas, kernenergie, drinkwater, telecom, transport (mainports Rotterdam en Schiphol), financiën en overheid (waaronder primaire waterkeringen). Deze sectoren zijn onderdeel van de vitale infrastructuur van Nederland. Uitval kan direct of indirect leiden tot maatschappelijke ontwrichting.

# Colofon



## REDACTIEADRES MAGAZINE NATIONALE VEILIGHEID EN CRISISBEHEERSING

Ministerie van Veiligheid en Justitie  
Nationaal Coördinator  
Terrorismebestrijding en Veiligheid,  
kamer Z.06.136  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
E-mail: [magazine@nctv.minvenj.nl](mailto:magazine@nctv.minvenj.nl)  
Internet: [www.nctv.nl](http://www.nctv.nl)

## REDACTIECOMMISSIE

Paul Abels, Raymond Doijen,  
Chris van Duuren, Chris Hanekamp,  
Eelco Jheee, Hedzer Komduur,  
Martine van de Kuit, Jan-Bart van Oppenraaij,  
Marieke Oosthoek, Geert Wismans  
(samenstelling en eindredactie)

## REDACTIERAAD

Prof. dr. Ben Ale (Technische Universiteit Delft)  
Prof. dr. ir. Marjolein van Asselt  
(Wetenschappelijke Raad voor het  
Regeringsbeleid/Universiteit Maastricht)  
Prof. dr. Edwin Bakker (Universiteit Leiden/  
Centre for Terrorism & Counterterrorism)  
Prof. dr. Arjen Boin (Universiteit Leiden)  
Mr. dr. Ernst Brainich (zelfstandig onderzoeker  
en juridisch adviseur)  
Prof. dr. Adelbert Bronkhorst (TNO Defensie  
en Veiligheid)  
Prof. dr. Jan van Dijk (Universiteit Twente)  
Dr. Menno van Duin (Nederlands Instituut  
Fysieke Veiligheid)  
Prof. dr. Michel van Eeten (Technische  
Universiteit Delft)  
Prof. dr. Georg Frerks (Universiteit Utrecht/  
Nederlandse Defensie Academie)  
Prof. dr. Beatrice de Graaf (Universiteit  
Utrecht)  
Prof. dr. Bob de Graaff (Universiteit Utrecht/  
Nederlandse Defensie Academie)  
Prof. dr. Ira Helsloot (Radboud Universiteit  
Nijmegen)  
Prof. dr. Erwin Muller (Universiteit Leiden)  
Dr. Astrid Scholtens (Crisislab)  
Prof. dr. Rob de Wijk (Universiteit Leiden)

## AAN DIT NUMMER WERKTEN MEE

David Baldwin, Frank Bekkers,  
Bibi van den Berg, Wietse van den Berge,  
Henri Beunders, Martin Bobeldijk,  
Sergei Boeke, Ton Bresser, Alyssa Brinkhof,  
Margriet Drent, Paul Ducheine, Paul Gelton,  
Rianne Gerrits, Patrick de Graaf,  
Constant Hijzen, Olivier Hoes,  
Madeleine Hosli, Melanie van Jaarsveld,  
Louise Klingen, Koos Kranenburg, Jan Kuiper,  
Sanneke Kuipers, Lisa Langezaal,  
Marieke Liem, Gert-Jan Ludden,  
Eric van der Maas, Hans Opsteen,  
Frans Osinga, Esa Pulkkinen, Wilfred Rietdijk,  
Jeanine de Roy van Zuijdewijn, Gonne Schras,  
Hubert Smeets, Reimeke Spanjaard,  
Laura Starink, Tim Sweijts, Rianne Toxopeus,  
Lars Tummers, June Vasconcellos,  
Camilla Veerman, Jaap Verweij,  
Marlène van Vijfeijken, Daan Weggemans,  
Rob de Wijk, Sanne van Wijk, Ralph Wille,  
Gwyneth Wolfert, Dick Zandee

## FOTOGRAFIE

Helma Ijsseldijk, Ruben Jorksveld, Mark Kohn,  
Judith de Munck, Shutterstock

## CARTOONS

Arend van Dam, Peter Koch Stripstudio.nl

## VORMGEVING & DRUK

Xerox/OBT, Den Haag

© Auteursrechten voorbehouden.

ISSN 187507561

Voor een gratis abonnement mail: [magazine@nctv.minvenj.nl](mailto:magazine@nctv.minvenj.nl)  
Het magazine is te downloaden via [www.nctv.nl](http://www.nctv.nl)



# Lessen uit crises en minicrises 2015



## BURGERS KUNNEN CRISES MAKEN EN VERZACHTEN

Vorig jaar bracht de plotseling grote toestroom van vluchtelingen – duidelijk dé gebeurtenis van 2015 – veel commotie teweeg. Nu de aantallen weer zijn afgenomen wordt duidelijk hoe bijzonder die situatie is geweest. In 2015 deden zich ook andere gebeurtenissen voor die bijzonder te noemen zijn, zoals de gijzeling bij de NOS en de rellen in Den Haag na de dramatisch verlopen aanhouding van Mitch

Henriquez. Terwijl bij een aantal van deze gebeurtenissen burgers de aanleiding tot de crisissituatie gaven, werden ook verschillende mini-crisis door de inzet van burgers beslecht. Dat blijkt uit de publicatie *Lessen uit crises en mini-crisis 2015* van het lectoraat Crisisbeheersing van het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV). De bundel wordt eind november tijdens een bijeenkomst bij het IFV gepresenteerd en daarbij uitgereikt aan burgemeester Moorman van Bernheze.

Nederland leek ondanks de eerdere problemen in Zuidoost-Europa verrast door de grote aantallen vluchtelingen die halsoverkop moesten worden opgevangen. Er werd een groot beroep op gemeenten, politie en anderen gedaan om de opvang in goede banen te leiden. De hevigheid van protesten was dit keer groter dan in het verleden. In Purmerend, Oranje, Woerden, Steenbergen, Geldermalsen en tal van andere plaatsen was sprake van bedreiging en geweld. Het waren eerder burgers dan de vluchtelingen die aanleiding gaven tot de crisis die zich voordeed. “Pijnlijk is natuurlijk dat het geschreeuw van een minderheid en de protesten en bedreigingen nog resultaat hadden ook”, aldus lector Crisisbeheersing Menno van Duin. “In verschillende plaatsen gingen gemeenteraden overstag, terwijl dit haaks staat op het feit dat het asielbeleid nationaal beleid is.

## BURGERS ALS ONMISBARE SCHAKEL

Tijdens de vluchtelingen crisis was er niet alleen soms buitensporig protest, er was ook een ongekend groot aantal initiatieven van vrijwilligers om de vluchtelingen welkom te heten en te ondersteunen in hun nieuwe omgeving. In alle gevallen speelden sociale media een grote rol. In Rotterdam-Schiebroek werden vanuit eenzelfde maatschappelijke betrokkenheid kleding en huisraad ingezameld voor bewoners die door een gasexplosie getroffen

waren. Het zijn mooie voorbeelden van burgerhulp tijdens crisis-situaties. Eveneens opmerkelijk was de bereidheid van burgers om samen met de politie de dader op te sporen die over een periode van maanden supermarktketen Jumbo met aanslagen had bedreigd. De wijze waarop deze “co-creatie” tussen politie en burgers tot stand kwam en tot resultaat leidde, is bijzonder te noemen. Van een positieve bijdrage van burgers was ook sprake na de actie van Tarik Z. die in januari 2015 het NOS-gebouw binnendrong. Al voordat de informatievoorziening door officiële instanties op gang kwam, werden via sociale mediaberichten verspreid over wat zich in het NOS-gebouw had voorgedaan en werden diverse geruchten ontkracht. De verschillende casus tonen de soms essentiële rollen die burgers tijdens crises kunnen vervullen.

## EEN ROERIG JAAR VOOR DE POLITIE

Uit de casus die in de bundel zijn opgenomen blijkt ook dat 2015 voor de politie een zeer roerig jaar was. Terwijl de vorming van de Nationale Politie haar finale fase zou moeten ingaan, bleek het binnenshuis niet zo soepel te lopen. Er waren landelijke acties tegen de nieuwe cao, minister Opstelten trad af en korpschef Bouman kondigde zijn vertrek aan. Daarnaast waren er verschillende akkefietjes en vond er een aantal incidenten plaats die afbreuk deden aan het aanzien van de politieorganisatie. Zo waren er in de zomer rellen in Den Haag, nadat de Arubaan Mitch Henriquez enkele uren na zijn aanhouding was overleden als gevolg van het politie-optreden. Een protest uit medeleven werd opportuun geacht, maar vervolgens greep een groep relschoppers dit aan om avonden achtereen in de Schilderswijk vernielingen aan te richten en de politie te bekogelen met flessen en bakstenen. Ook deze mini-crisis kon uiteindelijk worden beslecht door de bereidwillige inzet van inwoners uit de Schilderwijk die weer rust in hun wijk wensten.

“Lessen uit crises en mini-crisis 2015” is de vierde bundel in de reeks van het lectoraat Crisisbeheersing van het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) en is samengesteld door Menno van Duin en Vina Wijkhuijs. In de publicatie worden in totaal veertien bijzondere gebeurtenissen uit 2015 beschreven en beschouwd. Er is ruime aandacht voor de vluchtelingen crisis, maar ook voor calamiteiten als het kraanongeval in Alpen aan den Rijn en de wateroverlast bij het VUmc, voor branden (Wateringen, Nijmegen en Rotterdam-Schiebroek) en voor een lokaal milieudrama. Een groot aantal hoofdstukken is deze keer gewijd aan politieke thema's, zoals de vorming van de Nationale Politie, de rellen in Den Haag en de bedreigingen aan het adres van supermarktketen Jumbo. Het jaarboek levert de nodige stof tot leren en overdenken op. In de inleidende beschouwing worden de rode draden uit de casus samengevat.

Meer informatie: [www.ifv.nl](http://www.ifv.nl).