

Militairen bij de NCTV: ‘reality check voor de beleidswereld?’

Een interview met luitenant-kolonel drs. Matthias Mulder en majoor Pherdi de Koning

Han Bouwmeester, Peter Pijpers, en Maarten Katsman

In de *grey zone* van de Haagse politiek vormt de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) het koppelvlak tussen beleid en uitvoering. Twee officieren van de landmachtstaf zijn werkzaam binnen dit coördinatiecentrum voor nationale veiligheid. Zij leveren vooral een hoognodige *reality check* in het beleidswereldje: hoe komen de beleidsplannen werkelijk tot uitvoering? Wat betekent beleid concreet en voor wie? Omgekeerd kan Defensie veel leren van de werkwijze van de NCTV in het Haagse krachtenveld. Hoe kan men de verschillende belangen binnen het interdepartementaal bestel tijdig in kaart brengen en de neuzen dezelfde kant op krijgen? De *Militaire Spectator* sprak hierover met luitenant-kolonel Matthias Mulder en majoor Pherdi de Koning, die binnen de NCTV vooral werken aan weerbaarheid tegen statelijke (hybride) dreigingen.¹

De gangen van het kantoor van de NCTV zijn opgesierd met foto's die te maken hebben met crises, incidenten en het werkveld waarin de organisatie opereert. Kolonnes tractors op de snelweg (2019). De Amerikaanse president Barack Obama op de Nuclear Security Summit in Den Haag (2014). De nasleep van het neerhalen van vlucht MH17 (2014). Maar ook het coördineren van de Covid-19-crisis gebeurde vanuit de NCTV. Het is duidelijk dat nationale veilig-

FOTO RUIKSVASTGOEDBEDRIJF, ROBIN HOOGERVORST



¹ Pherdi de Koning en Matthias Mulder spraken op persoonlijke titel en niet namens de Koninklijke Landmacht of de NCTV.

heid zoveel méér is dan alleen Defensie. Vanuit het Nationaal CrisisCentrum (NCC) zijn al deze verschillende crises gecoördineerd. Tevens vinden er oefeningen plaats over onderwerpen waarbij de nationale crisisstructuur wordt geactiveerd. Door van tevoren verschillende scenario's te doorlopen kan de Nederlandse overheid sneller en beter reageren wanneer het echt misgaat.

NCTV als olie voor de overheidsmachine

De ontstaansgeschiedenis van de NCTV ligt bij de ontwikkelingen na 9/11. Pherdi legt uit: 'Vanuit verschillende beleidshoeken werd er gewerkt aan het bestrijden van de terreurdreiging. Er was behoefte aan neutrale grond om de relevante instanties met elkaar te laten



In de grey zone van de Haagse politiek vormt de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV, gehuisvest in een van de torens rechts) het koppelvlak tussen beleid en uitvoering

optrekken want de samenwerking kon beter; er waren maar liefst 20 instanties met anti-terreur bezig dus er was behoefte aan coördinatie en betere samenwerking. De NCTV was hierin succesvol en wordt nu vaker benaderd als er sprake is van opbouwende spanning met kans op een nationale crisis. De organisatie is daarmee de “haarlemmerolie van het Rijk” geworden.’ Gerelateerd aan dit soort crisissituaties voegt Matthias toe: ‘De aard van het Nederlandse staatsbestel hielp niet mee om tot duidelijke besluitvorming te komen. Het is lang niet altijd helder wie er nou precies eindverantwoordelijk is, en voor wat. Als het gaat om bevoegdheden op het gebied van openbare orde en veiligheid is bijvoorbeeld de minister van Justitie beperkt in haar mandaat, voor veel acties zijn andere bestuurslagen nodig, zoals burgemeesters. In vergelijking met Angelsaksische landen, waar een (minister-)president veel bevoegdheden heeft, ligt dat in Nederland veel ingewikkelder. Er is daarom een (neutrale) ontmoetingsplek nodig die al die versnipperde instanties bij elkaar brengt, en dat is in geval van crisis vaak de NCTV. Zo ontstaat op de werkvloer ook eenheid van opvatting en een gemeenschappelijk beeld, duiding en beleid, wat vervolgens interdepartementaal samenwerken makkelijker maakt.’

Welke rol heeft de NCTV dan concreet?

Matthias: ‘De NCTV dient kortweg de nationale veiligheid. Dit doen we door dreigingen te signaleren, belangen te beschermen en de weerbaarheid te verhogen. We hebben drie maatschappelijke opgaven: Nederland digitaal veilig maken, aanslagen voorkomen en extremisme en terrorisme bestrijden en Nederland weerbaar maken tegen dreigingen door statelijke actoren. Maar alles in samenwerking met andere ministeries, dus interdepartementale samenwerking bevorderen is misschien nog de belangrijkste informele taak. De NCTV is het koppelvlak tussen beleid en uitvoering. Als je hier werkt schrijf je mee aan beleidsdocumenten (bijvoorbeeld de *Defensienota*), soms zelfs direct aan wetgeving (zoals bijvoorbeeld het strafbaar stellen van spionage) en de beantwoording van Kamervragen et cetera. Het NCC, dat deel uitmaakt van de NCTV, is een goed voorbeeld van

de uitvoerende, operationele kant. Het NCC ondersteunt de nationale crisisstructuur en betrokken partijen met informatiemanagement, kennis en voorzieningen. De NCTV is daarmee een informatiemanager, zonder eigen verwerende middelen, die zorgt dat de juiste instantie aan het werk kan. Zo is er momenteel verhoogde aandacht voor de situatie rond Oekraïne en de vele aspecten voor de nationale veiligheid die dit met zich mee brengt.’

Bestaat er een gevaar dat door de Russische agressie die nu speelt de langetermijngevaren over het hoofd worden gezien of onderschat?

Matthias: ‘De NCTV werkt in eerste instantie landenneutraal en onderzoekt fenomenen, zoals terrorisme, cyber en economische veiligheid. Die fenomenen blijven bestaan, ongeacht welk land op een bepaald moment het meest actueel is.’

Pherdi vult aan: ‘Natuurlijk kijken we nu naar de nationale veiligheidsaspecten van de Russische invasie in Oekraïne, maar dat betekent niet dat andere zaken overboord gaan. Rusland staat ook niet op zichzelf. Uitdagingen op lange termijn, zoals een assertiever China, komen in het geopolitieke spel ook weer terug bij vraagstukken rond Rusland. Wat is de relatie tussen de Russische president Poetin en de Chinese leider Xi Jinping, en hoe verandert die? En welke gevolgen voor onze nationale veiligheid brengt dit op termijn met zich mee? De NCTV ontwikkelt vooraf concepten die als middel dienen om met crises en incidenten om te gaan wanneer die opspelen.’

Rijksbrede aanpak tegen hybride dreigingen

Een van de instrumenten om Nederland weerbaar te maken tegen hybride dreigingen is het programma weerbaarheid tegen statelijke dreigingen. Wat is dat precies? Pherdi: ‘Het is een van de afdelingen binnen de NCTV, opgericht om invulling te geven aan de maatschappelijke opgave om Nederland weerbaar maken tegen dreigingen door statelijke actoren. De afdeling verdiept zich uiteraard in verschillende dreigingen vanuit statelijke actoren maar werkt voornamelijk interdepartementaal.’ Matthias

vult aan: ‘Tevens werken we aan het vormen van een structuur en een proces om handelingsopties voor de Nederlandse overheid te genereren tegen hybride dreigingen. Ik kan in dit stadium nog niet al te veel in detail treden omdat eerst de Tweede Kamer hierover moet worden geïnformeerd. Maar het is nog steeds zo dat Buitenlandse Zaken de leiding heeft op diplomatiek gebied, en bijvoorbeeld Infrastructuur en Waterstaat als het gaat om de Rotterdamse haven. Echter, er is behoefte aan een nieuwe *cross-government* overheidsstructuur om slagvaardiger en sneller te kunnen handelen tegen hybride dreigingen, zodat op het ministeriële niveau beslissingen genomen kunnen worden op basis van een gemeenschappelijk interdepartementaal beeld van de situatie. Het is van groot belang dat op een veel lager niveau de informatie bij elkaar komt, zodat er een eenduidig beeld ontstaat voor de hogere niveaus, wat zowel de snelheid als de zorgvuldigheid van de besluitvorming bevordert.’

Matthias vervolgt: ‘Counter-hybrid in praktijk brengen gebeurt hier, bij de NCTV. Alleen al het bij elkaar brengen van de verschillende organisaties geeft meerwaarde. Economische veiligheid, vitale sectoren, strategische autonomie, internationale samenwerking, desinformatie, cyber, spionage, al dat soort begrippen komen hier samen. We proberen hier concreet te maken wat er tijdens crises moet gebeuren en door wie.’ De aard van het collegiaal bestuur in Nederland verandert uiteraard niet, maar, als we sneller en slagvaardiger willen reageren, vult Pherdi aan, ‘moet er een Nationale Veiligheidsraad komen. Die kan op verschillende manieren worden ingericht, maar er is hoe dan ook behoefte aan, zodat belangen integraal kunnen worden afgewogen en zodat er beslissingen worden genomen.’

‘Weaponizing everything’

Een nieuwe besluitvormingsstructuur vult dus een behoefte om op verschillende manieren en niveaus te kunnen reageren op dreigingen waar (nog) geen geweld bij komt kijken. In wezen kan een andere staat daarbij alle mogelijke middelen



Luitenant-kolonel Matthias Mulder (rechts) en majoor Pherdi de Koning

gebruiken, Pherdi spreekt over ‘*weaponizing everything*.’ Omgekeerd moet Nederland er ook rekening mee houden dat zijn eigen acties door andere staten kunnen worden opgevat als vijandelijke daad, of als ‘wapengebruik’, ook als wij Nederlanders zelf dat misschien niet zo zien.

Neem bijvoorbeeld de westerse reactie op de oorlog in Oekraïne. Pherdi: ‘In Nederland beschouwen we sancties als een financieel-economisch instrument, vooral bedoeld om het financieren van de Russische oorlog moeilijker te maken. We zijn niet gewend economische sancties ook als wapen te zien, maar dat is wel hoe de ontvanger, Rusland, ze mogelijk percipieert. Met dit soort acties moet je altijd in het achterhoofd houden wat de gevolgen zijn voor je eigen belangen, voor je nationale veiligheid.’ Matthias vult aan: ‘De meerwaarde van de NCTV is dat hier de mogelijkheid bestaat de verschillende departementen te doordringen van het besef welke belangen er nog meer spelen, inclusief nationale veiligheidsbelangen. Wij militairen kijken altijd door de veiligheidsbril,

en dat proberen we over te brengen op andere departementen waar dat niet het geval is.'

Haagse grey zone en lessen voor Defensie

Interdepartementaal samenwerken leidt onvermijdelijk tot botsingen tussen bedrijfsculturen. Hoe uit zich dat op de werkvloer van de NCTV? Matthias spreekt van de 'Haagse grey zone', waarin het niet altijd op het eerste gezicht duidelijk is welke belangen er spelen. Diverse stakeholders zijn bezig om vanuit hun perspectief het beste voor Nederland te regelen, maar

deze belangen kunnen botsen. Economische Zaken probeert Nederland zo welvarend mogelijk te maken terwijl Buitenlandse Zaken vooral kijkt naar onze internationale positie. Maar er is ook nog zoets als nationale veiligheid. De neuzen staan lang niet altijd dezelfde kant op. De kunst is om tijdig de verschillende belangen te onderkennen en op zoek te gaan naar de gemene deler. Nationale veiligheid kan soms fungeren als een dergelijk gemeenschappelijk belang.'

In de Haagse arena delft Defensie nog weleens het onderspit. Matthias: 'Defensie pretendeert te denken in effecten maar doet dit vervolgens niet altijd; men preekt vaak voor eigen parochie. In



ons staatsbestel is Defensie niet leidend in counter-hybrid, zoals dat bijvoorbeeld in de Baltische staten wel het geval is. Om counter-hybrideffecten te sorteren moet Defensie daarom veel meer contact zoeken en onderhouden met alle andere ministeries (en niet alleen met de vertrouwde medewerker van Buitenlandse Zaken). Alleen zo kan er een meer samenhangende aanpak ontstaan op gebieden waar Defensie een rol te spelen heeft.’ Pherdi: ‘Veel vitale belangen vallen onder ministeries zoals Economische Zaken en Infrastructuur en Waterstaat. Die mensen moet je dus ook bereiken om structuur aan te brengen in nationale veiligheid.’

Wat kan Defensie leren van de NCTV? ‘Niet alleen praten en denken over effecten, maar er ook naar handelen’, zegt Matthias. ‘Pas je aan. Aan je omgeving en je publiek. Pas je taalgebruik en je houding aan om zo het grootse effect voor je agenda te bereiken.’ ‘Wie spreek je aan, en wanneer?’, vult Pherdi aan. ‘De krijgsmacht moet leren dit spel beter te spelen.’ Omgangsvormen en bedrijfscultuur spelen hierbij ook een rol, stelt Matthias: ‘Tussen de krijgsmachtdelen onderling bestaan verschillen die ervoor zorgen dat het aanpassen aan de Haagse politiek en ambtenarij niet voor elk onderdeel even makkelijk is. De luchtmacht is bijvoorbeeld wat losser en tutoyeert, terwijl de landmacht er meer conservatieve omgangsvormen op na houdt. Dat laatste lijkt misschien beleefd, maar het werkt averechts in het Haagse want je creëert onbedoeld een afstand of ondergeschikte positie. Met een meer afstandelijke houding zet met name de landmacht zichzelf op achterstand.’

Die omgangsvormen spelen ook intern: ‘Een fundamenteel probleem bij de krijgsmacht is dat een luitenant of kapitein wordt behandeld naar haar of zijn rang, en niet als jonge *high potential*. Rijkstrainees worden daarentegen vaak door hoofd- en opperofficieren met alle egards bejegend. Terwijl er genoeg slimme subalterne officieren rondlopen van hetzelfde kaliber als de rijkstrainees’, aldus Matthias. ‘Daarmee mis je kansen op nieuwe, frisse perspectieven, en misschien misken je een bron van kennis’, vult Pherdi aan. En ‘Defensie moet meer investeren in netwerken en de relatie met de buitenwereld, militairen zitten te veel op hun eigen eilandjes. Concreet zouden bijvoorbeeld enkele jonge officieren mee kunnen draaien in het rijkstraineeprogramma om daarmee vroegtijdig een breed netwerk op te bouwen, de Haagse mores te leren en effectief interdepartementale besluitvorming te kunnen beïnvloeden.’ ■

Bullenparade op de KMA voor nieuwe officieren. ‘Een fundamenteel probleem bij de krijgsmacht is dat een luitenant of kapitein wordt behandeld naar haar of zijn rang, en niet als jonge high potential’, aldus Matthias Mulder

