

# Total defence en resilience als antwoord op hybride dreigingen?

Annelies van Vark en Jörg Noll\*

**Vage begrippen en concepten zoals ‘total defence’ worden vaak gebruikt als wondermiddel tegen de al even vage termen hybride oorlogvoering en hybride dreigingen. Hoe hebben deze concepten zich ontwikkeld? Waarom is het in Nederland zo lastig maatschappelijke weerbaarheid op de kaart te krijgen? En wat is er dan wel haalbaar?**

*Grootschalige calamiteitenoefening in Utrecht. Maatschappelijke weerbaarheid is in Nederland moeilijk op de kaart te krijgen, en voorbeelden van andere landen zijn niet zomaar over te nemen. Wat is er wel haalbaar?*

In het laatste decennium is het begrip hybride oorlogvoering een modeverschijnsel geworden, waaraan binnen de krijgswetenschappen en internationale veiligheidsstudies haast niet valt te ontkomen. De populariteit van dit begrip heeft echter niet geleid tot een duidelijke definitie. Chiara Libiseller verwoordde dit heel krachtig: ‘Through this widespread use, the concept’s meaning has become increasingly vague and ambiguous.’<sup>1</sup> En, zo gaat Libiseller verder, men kan deze term eigenlijk niet goed gebruiken zonder zijn geschiedenis en veranderende betekenis te doorgronden. Laat staan dat het mogelijk is op grond van een vaag begrip duidelijke strategieën te ontwikkelen.

Ditzelfde geldt volgens ons ook voor het begrip hybride dreigingen. Het is een containerbegrip of vergaarbak geworden van allerlei ‘nieuwe’ dreigingen die we belangrijk achten. Tegelijkertijd worden er andere, minstens zo vage begrippen en concepten tegenaan geplakt, die een panacee lijken te bieden voor alle dreigingen. Deze concepten zijn *whole-of-government*, *whole-of-society*, *resilience* en *total defence*. Ook de recent gepubliceerde wetenschapstoets op de *Defensie-nota* komt tot deze conclusie.<sup>2</sup> De laatste jaren lijkt het en-vogue om bij elke crisis en dreiging een beroep te doen op de weerbaarheid van de bevolking en roepen de beleidsmakers dat ze deze weerbaarheid willen bevorderen.



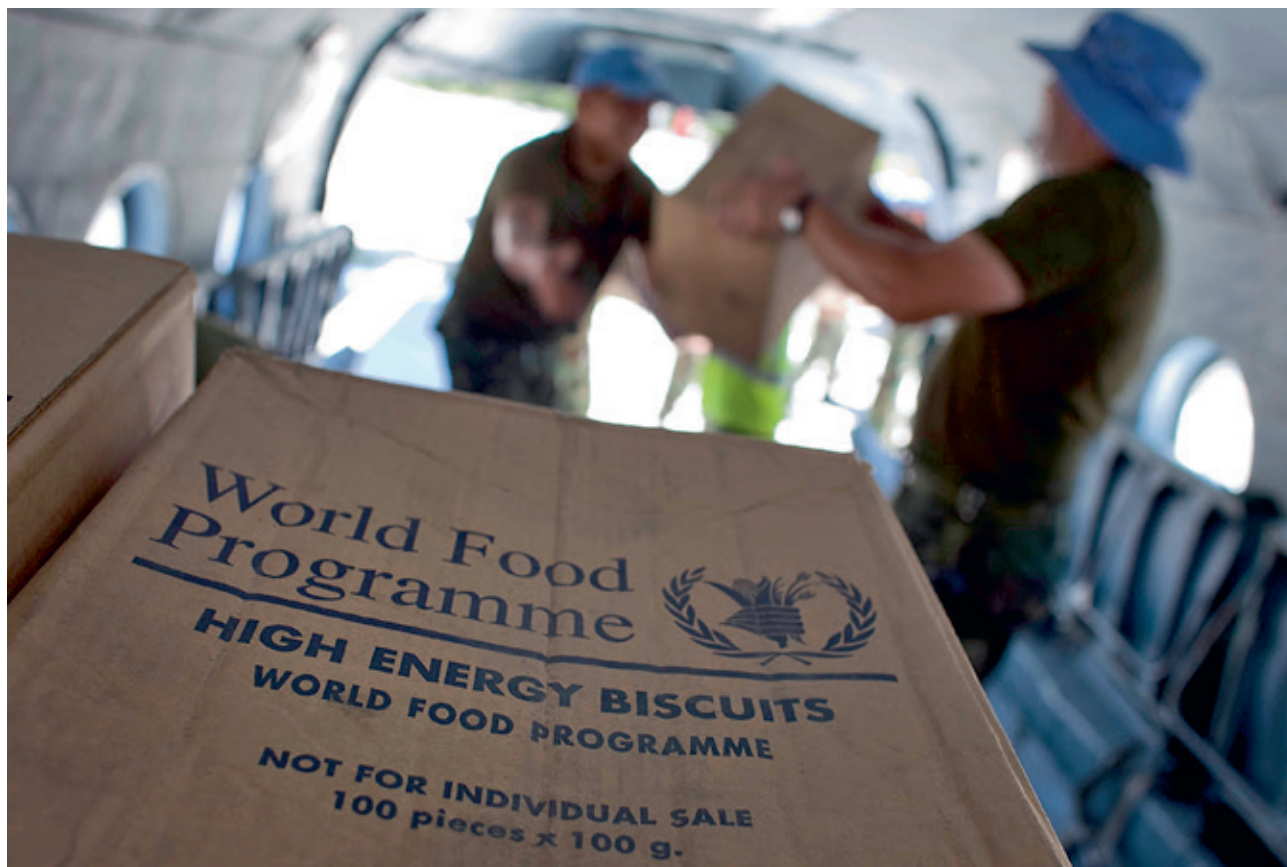
FOTO: MCD, HANS ROGGEN



In deze bijdrage willen we laten zien waarom het heel lastig is de concepten ook daadwerkelijk gestalte te geven in de vorm van concreet beleid. We gaan allereerst in op de ontwikkeling van veiligheid en vermeende dreigingen in de afgelopen decennia. Daarna beschrijven we de al genoemde concepten en laten we zien waarom het zo lastig is in een land als Nederland te hameren op maatschappelijke weerbaarheid of – en dit is echt een stapje verder – total defence. Heel vaak wordt in het Nederlandse debat, dat trouwens slechts in kleine kring wordt gevoerd, op de ervaringen van andere landen gewezen. Met name de Scandinavische landen lijken een voorbeeld dat Nederland zou moeten volgen.

Wij hopen in deze bijdrage te laten zien dat het veel moeilijker is dan men vaak denkt om Scandinavisch beleid in Nederland over te nemen. Toch willen we niet in mineur eindigen en geven we enkele concrete suggesties voor wat wél haalbaar is.

- \* Mr. drs. Annelies van Vark is promovendus bij de Universiteit Leiden en ze werkt als senior coördinerend adviseur bij het Transitieteam van het ministerie van Defensie. Dr. Jörg Noll is universitair hoofddocent aan de Nederlandse Defensie Academie.
- 1 C. Libiseller, 'Hybrid warfare' as an academic fashion', *Journal of Strategic Studies* 46 (2023) (4) 858–880. Zie: <https://doi.org/10.1080/01402390.2023.2177987>.
  - 2 I. Duyvesteyn, N. van Willigen en W. Wagner, *Wetenschapstoets Defensienota 2024* (Den Haag, 2024). Zie: [https://parlementenwetenschap.nl/wp-content/uploads/2024/10/241016\\_Wetenschapstoets\\_Defensienota\\_2024.pdf](https://parlementenwetenschap.nl/wp-content/uploads/2024/10/241016_Wetenschapstoets_Defensienota_2024.pdf).



Argentijnse militairen bieden VN-noodhulp. Het begrip veiligheid wordt niet meer alleen gezien als staatsveiligheid. Bijvoorbeeld 'human security' kreeg na de val van de Berlijnse Muur ook aandacht

## Veiligheid en dreigingen

Vaak wordt verondersteld dat veiligheid en dreigingen de afgelopen decennia zijn veranderd. Zo stelde CDA-Tweede Kamerlid Derk Boswijk tijdens de Johan de Witt Conferentie 2024: '[d]e dreigingen zijn nu veel complexer dan tien of twintig jaar geleden.'<sup>3</sup> Het is zeer de vraag of dat zo is. Het feit dat politici, militairen en scribenten telkens weer nieuwe, vermeende dreigingen op elkaar stapelen, betekent vooral dat de dreigingen mogelijk zijn toegenomen, maar niet noodzakelijkerwijs dat ze complexer zijn geworden. Dat is zowel ontologisch als epistemologisch vaak heel moeilijk aan te tonen. Met ontologie bedoelen we dat er geen over-

eenstemming bestaat wat de kern van veiligheid is, bijvoorbeeld of de staat of het individu vrij van een dreiging is en of deze negatieve benadering in het huidige veiligheids- en dreigingsdebat volstaat. Met epistemologie bedoelen we dat nog steeds de neiging bestaat om vooral op 'tastbare' of meetbare dreigingen te richten. Op het moment dat een vijandige tank een landsgrens passeert en schiet, is er geen twijfel over mogelijk dat dit een dreiging is. Maar wat doen we met alle dreigingen die wezenlijk betwist zijn, zoals klimaatverandering en de stijging van de zeespiegel, of met dreigingen die maar heel moeilijk te concretiseren zijn, zoals beïnvloedingsstrategieën of cyberoperaties?

Het gebruik van modieuze termen als 'hybrid warfare', 'hybrid threats' en 'grey zone' verhult dat we eigenlijk niet in staat zijn dreigingen

<sup>3</sup> 'Hoe verder met de samenleving? Johan de Witt-conferentie 2024 in het teken van samenwerking met de samenleving', *Marineblad* 134 (2024) (6) 25.

zodanig te concretiseren en de urgentie ervan aan te tonen, dat de samenleving bereid is – zoals de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) adviseert, dat '[o]ok in Nederland [...] de gehele samenleving [zal] moeten bijdragen aan de maatschappelijke weerbaarheid.'<sup>4</sup>

Zonder het huidige gevoel van onveiligheid, dat op bepaalde beleidsterreinen leeft, tekort te willen doen lijkt het ons belangrijk erop te wijzen dat veel van de huidige vermeende dreigingen ook al tijdens de Koude Oorlog of soms zelfs eerder bestonden: terrorisme, belangrijke grondstoffen in handen van enkele staten (olie, gas), rivaliteit en wapenwedloop tussen landen en machtsblokken, armoede, of bijvoorbeeld desinformatie. En ook de grenzen van de groei en de consequenties van ons handelen voor het milieu heeft de Club van Rome al in 1972 onder de aandacht van een breder publiek gebracht. Ook toen was er maar een verhoudingsgewijs kleine groep die dit onderwerp daadwerkelijk als een bedreiging zag. Al deze voorbeelden laten zien dat niet zozeer de aard van de dreigingen veranderd is, maar veeleer hoe wij over veiligheid en dreigingen zijn gaan denken.

Al in 1983 schreef Barry Buzan een in potentie baanbrekend boek, dat toen weinig aandacht kreeg: *People, States and Fear. The National Security Problem in International Relations*. En eigenlijk gaf hij al in de inleiding impliciet aan waarom zijn boek mogelijk te vroeg was verschenen. Los van het feit dat veiligheid toen – anders dan bijvoorbeeld macht – conceptueel weinig ontwikkeld was, was veiligheid 'seldom addressed in terms other than the policy interests of particular actors or groups, and the discussion has a heavy military emphasis.'<sup>5</sup>

Dit veranderde uiteraard met de val van de Berlijnse Muur. Niet alleen bracht Buzan in 1991 zijn boek opnieuw uit, maar hij vestigde enkele jaren later samen met Ole Wæver en Jaap de Wilde zijn naam als vooraanstaande wetenschapper op het gebied van veiligheidsstudies. Hun boek *Security. A new framework for analysis* leek een theoretisch en analytisch gat te vullen nadat de traditionele Koude Oorlogstheorieën – realisme en neorealisme – internationale

veiligheid na het antagonisme van twee machtsblokken niet meer kon (be)vatten. Beide theorieën leggen de nadruk immers enkel op het gedrag van staten binnen het internationale systeem en voor onder meer de menselijke maat was er weinig tot geen aandacht.

De ontwikkeling van veiligheidsstudies na de Koude Oorlog was bovendien ingegeven doordat traditionele strategische studies, die juist staten en het nucleaire machtsevenwicht centraal stelden, in een crisis verkeerden.<sup>6</sup> Traditionele veiligheidsstudies richten zich op objectiveerbare, 'werkelijke' dreigingen, en proberen deze dicht bij natuurwetenschappelijke kennis te brengen, zoals machtsevenwicht- en wapenwedlooptheorieën.<sup>7</sup> Los van het feit dat het concept machtsevenwicht door de eeuwen heen telkens weer een andere betekenis en invulling had,<sup>8</sup> leidt het streven naar een objectiveerbare werkelijkheid tot blinde vlekken in de analyse. Men meet immers alleen wat vermeend (fysiek) waargenomen wordt. Maar, zo betogen Buzan en zijn co-auteurs, veiligheid is ook – of juist – subjectief en afhankelijk van onze waarneming.

Daarnaast heeft de nadruk op staten als actoren tot gevolg dat er weinig oog is voor andere actoren. Dit geldt voor zowel actoren waarvan dreiging uitgaat als andere actoren dan de staat die bedreigd worden: het individu, een regio of zelfs het hele systeem. Een belangrijk voorbeeld voor dit laatste is klimaatverandering.

Ook de AIV heeft deze nadruk op staten en statelijke instrumenten als dreiging bekritiseerd. In de adviesaanvraag voor het rapport 'Hybride dreigingen en maatschappelijke weerbaarheid'

- 4 Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Hybride dreigingen en maatschappelijke weerbaarheid*, AIV-advies 126 (2024) 5.
- 5 B. Buzan, *Peoples, States and Fears. The National Security Problem in International Relations* (Brighton, Wheatsheaf Books, 1983) 3.
- 6 B. Buzan en L. Hansen, *The Evolution of International Security Studies* (Cambridge, Cambridge University Press, 2009) 97-100.
- 7 B. Buzan, O. Wæver en J. de Wilde, *Security. A new Framework for Analysis* (Boulder/Londen, Lynne Rienner Publishers, 1998) 203-204.
- 8 Voor een interessante inleiding in de geschiedenis van de Internationale Betrekkingen Theorie en de ontwikkelingen van het machtsevenwicht door de eeuwen zie onder andere T. Knutsen, *A history of International Relations theory* (Manchester, Manchester University Press, 2e editie, 1997).

legde het kabinet de nadruk op DIMEFIL, een acroniem dat volgens de raad 'hybride dreigingen vanuit het principe van statelijke macht [beschrijft]. Dat betekent dat de instrumentaria die hiermee worden beschreven ook uitsluitend statelijk van aard zijn.<sup>9</sup> De omissies die dit tot gevolg kan hebben, de *blind spots*, vormen een belangrijk onderdeel van het dreigingsdebat: juist de centrale begrippen in onze studie, zoals weerbaarheid en whole-of-society, duiden voor het reageren op dreigingen op andere actoren, naast de staat.

Buzan en anderen waren in staat een alternatief te bieden dat het veiligheidsbegrip verbreedde naar sectoren als politiek, economie, maatschappij en milieu, naast de traditionele militaire sector, een idee uit zijn oorspronkelijke boek. Daarnaast verdiepten zij het begrip. Veiligheid werd niet meer (alleen) gezien als staatsveiligheid, maar er kwam ook aandacht voor menselijke, regionale en systeemveiligheid.<sup>10</sup> In de praktijk kreeg bijvoorbeeld menselijke veiligheid (*human security*) na de val van de Berlijnse Muur al heel snel aandacht door onder andere 'An Agenda for Peace' uit 1992 van Butros Butros-Ghali, de toenmalige secretaris-generaal van de VN.

De theorie van Buzan en anderen verbreedt en verdiept de dreigingen en 'referent objects' (datgene wat bedreigd wordt en beschermd moet

worden). Zij laat zien dat actoren iets als dreiging construeren. Dat wijkt af van strategische studies, waarin materiële dreigingen prevaleren, en die gedomineerd worden door rationale theorieën als het realisme. Dit construeren van dreiging wordt 'securitization', oftewel 'verveiliging' genoemd.<sup>11</sup> Belangrijk is hierbij dat '[v]eiligheid dus een zelfreferentiële praktijk is, omdat in deze praktijk het onderwerp een veiligheidskwestie wordt – niet per se omdat er een echte existentiële bedreiging bestaat, maar omdat het onderwerp als zodanig wordt gepresenteerd.'<sup>12</sup>

Bovenstaande theoretische en conceptuele exercitie is nodig om het Nederlandse debat over veiligheid en dreigingen beter te kunnen plaatsen. Wat volgens ons vaak bedoeld wordt met de complexiteit van dreigingen is ten eerste dat politieke actoren en beleidsmakers onvoldoende in staat zijn de bevolking van een dreiging te doordringen. Denk hierbij aan de aard en omvang van de Russische militaire en non-militaire dreigingen richting Nederland en de NAVO als geheel.

Ten tweede denken wij dat in het Nederlandse discours daadwerkelijk een opeenstapeling van dreigingen bestaat, die het ook voor mensen uit de praktijk haast onmogelijk maakt om onderscheid te kunnen maken tussen een dreiging en een existentiële dreiging en het daarmee onuitvoerbaar maakt om te prioriteren.<sup>13</sup> Moet ik als beleidsmaker en burger een cyberaanval of desinformatiecampagne net zo bedreigend vinden als een nucleaire dreiging? En is een cyberaanval op onze banken net zo ontwrichtend als een terroristische daad waarbij tientallen mensen om het leven komen? En hoe verhouden zich deze dreigingen tot de heroriëntatie op hoofdtak 1 van de krijgsmacht, het verdedigen van Koninkrijk en bondgenootschap?

Al in 2005 schreef Elke Krahmman '[t]he range of factors involved in defining security threat makes the ranking of threats a difficult and very political choice. Since the resources of governments and international organizations are limited, they have to decide whether to make a threat with limited scope and intensity,

9 AIV, *Hybride dreigingen en maatschappelijke weerbaarheid*, 15. DIMEFIL is een Engelstalig acroniem dat staat voor Diplomatie, Informatie, Militair, Economisch, Financiën, Inlichtingen, Juridisch.

10 Deze constructivistische benadering van het verbredings- en verdiepingdebat is maar een relatief klein onderdeel van de ontwikkelingen van de afgelopen 30 jaar en doet het brede academisch debat dat sindsdien gevoerd wordt tekort. Onder andere poststructuralisten, post-kolonialisten en feministen voegden nog veel meer onderwerpen toe. Het voert echter in deze bijdrage te ver om hierop verder in te gaan. Voor een overzicht zie Hoofdstuk 7 'Widening and deepening security' in B. Buzan en L. Hansen, *The Evolution of International Security Studies*, 187-225.

11 Buzan en Hansen, *The Evolution of International Security Studies*, 36.

12 Buzan, Wæver en De Wilde, *Security. A new Framework for Analysis*, 24. Vertaling ondersteund door ChatGPT.

13 Voor een overzicht van deze opeenstapeling zie J. Noll, 'Mag het een schepje minder? Over toenemende dreigingen, geld en echte keuzes', *Marineblad* 134 (2024) (6) 10-11.

14 E. Krahmman, 'From State to Non-State Actors: The Emergence of Security Governance', in E. Krahmman (red.) *New Threats and New Actors in International Security* (Palgrave Macmillan, 2005) 3-19.

15 AIV, *Hybride dreigingen en maatschappelijke weerbaarheid*.



FOTOMCD, CINTHIA NUISSEN

*Cyberopleiding bij Defensie. De opeenstapeling van dreigingen maakt prioriteren onmogelijk. Is een cyberaanval of desinformatiecampagne net zo bedreigend als een nucleaire aanval?*

but high probability, a priority or a threat with global reach and deadly consequences, but a comparatively low likelihood.<sup>14</sup> Bovendien zijn maatregelen voor de verdediging van een soevereine staat niet per se geschikt om dreigingen door rampen of niet-statelijke actoren het hoofd te bieden.

Het is belangrijk hierbij stil te staan om in het vervolg van deze bijdrage de vermeende remedies tegen al deze dreigingen, zoals weerbaarheid, te kunnen plaatsen. De dreigingen zijn niet complexer geworden, maar onze (westerse) samenlevingen zijn kwetsbaarder, mede doordat veel meer dan alleen de staat wordt bedreigd. Anders zou een oproep om de maatschappij weerbaarder te maken ook niet zo veel zin hebben. Pas recentelijk wordt dit in het Nederlandse discours onderkend.

Zo schrijft de AIV: 'De (internationale) hybride dreigingen richten zich voornamelijk op een ondermijning van samenlevingen als geheel, waardoor de veerkracht en weerbaarheid van deze samenlevingen onder druk komen te staan.'<sup>15</sup> De raad beveelt vervolgens aan om de

Finse *comprehensive security*-benadering voor Nederland toe te passen, waarbij de AIV zich er enigszins van bewust is dat 'Finland in veel opzichten verschilt van Nederland'.<sup>16</sup>

Alvorens in te gaan op de Scandinavische modellen, de kritische kanttekeningen daarbij en de praktische toepasbaarheid in Nederland, bespreken we eerst de centrale begrippen in deze bijdrage.

## Concepten en hun herkomst

Zoals benoemd in de inleiding geven overheden een aantal concepten als antwoord op hybride dreigingen, doorgaans zonder deze concepten adequaat te definiëren. Het gaat met name om 'total defence', 'whole-of-society', 'whole-of-government' en 'resilience'. Daarnaast gebruikt Finland het begrip 'comprehensive security'. Deze paragraaf licht de genoemde concepten toe en geeft een definitie.

<sup>16</sup> Ibidem.

Historisch gezien vindt het total defence-concept zijn oorsprong in Scandinavische landen in de Tweede Wereldoorlog, als antwoord op de totale oorlog die de grenzen tussen het militaire en het civiele domein had doen vervagen. Dit vroeg om ‘totale verdediging’, waarvoor de hele samenleving (‘whole-of-society’) gemobiliseerd moest worden.<sup>17</sup> Daarmee is het concept breder dan ‘whole-of-government’, dat betrekking heeft op samenwerking binnen (alle lagen van) de overheid. Total defence omvat ook het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, de media, en individuele burgers. Het gaat dus om een militair-centrisch concept, gericht op de verdediging tegen een externe militaire dreiging. Naast militaire verdediging maken economische verdediging (waaronder de bescherming van aanvoerlijnen en het aanleggen van voorraden), psychologische verdediging (bijvoorbeeld de bestrijding van desinformatie) en civiele bescherming (zoals het aanleggen van bunkers en het maken van evacuatieplannen) deel uit van het total defence-model.<sup>18</sup> Van burgers wordt in dit model verwacht dat zij bereid zijn hun land en zijn kernwaarden te verdedigen. Landen als Zweden en Finland hebben deze verplichting ook vastgelegd in hun grondwet. Ari-Elmeri Hyvönen en Tapio Juntunen noemen dit de ‘spirituele component’ van het model en wijzen op het ‘verlicht patriottisme’ dat er onderdeel van uitmaakt.<sup>19</sup>

‘Resilience’ is een belangrijk onderdeel van het total defence-model. Hyvönen en Juntunen definiëren dit concept als het vermogen om (a) de effecten van een grote verstoring te

weerstaan, (b) het handelingsvermogen tijdens een crisis te behouden en (c) terug te veren uit de crisis en er van te leren om het eigen adaptief vermogen naar de toekomst te vergroten.<sup>20</sup> Deze definitie laat zien dat het lastig te vertalen concept ‘resilience’ feitelijk een combinatie is van wat we in het Nederlands weerbaarheid (a en b in bovenstaande definitie) en veerkracht (c in bovenstaande definitie) zouden noemen.

## Van total defence naar comprehensive security...en weer terug?

Tegen het einde van de Koude Oorlog vond een doorontwikkeling plaats van het total defence-model. Naarmate overheden een externe invasie als minder realistisch beschouwden legden zij meer nadruk op ‘nieuwe’ dreigingen zoals terrorisme, migratie en grensoverschrijdende criminaliteit.<sup>21</sup> Deze nieuwe dreigingen lagen minder in de invloedssfeer van de krijgsmacht. In Zweden leidde dit tot een periode van ‘strategische time-out’, waarin zeer omvangrijke bezuinigingen op de krijgsmacht plaatsvonden. De Finse regering beschouwde total defence te veel als een militarisering van de samenleving en er vond doorontwikkeling plaats naar wat de Finnen het comprehensive security-model noemen. Dit richt zich op de coördinatie tussen overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven, en burgers, en benadrukt het belang van voorbereid zijn (‘preparedness’). Overigens maakt in Finland het total defence-model deel uit van het nieuwe comprehensive security-model en is de nadruk op de Russische dreiging nooit verdwenen. Een belangrijke basis voor het Finse model wordt gevormd door de *Security Strategy for Society*<sup>22</sup> en de coördinatie daarop door het Security Committee, waarin publieke en private partijen vertegenwoordigd zijn. Finland staat bekend om zijn grote voorraden (waaronder bijvoorbeeld voldoende graan om de gehele bevolking drie maanden te voeden) en bunkers om vrijwel de gehele bevolking in onder te brengen.

Na 2010 vond in Zweden wederom een kentering plaats. Als gevolg van de veranderende geopolitieke situatie, en specifiek de Russische dreiging, kwam de nadruk van het veiligheidsbeleid

17 V. Valtonen en M. Branders, ‘Tracing the Finnish comprehensive security model’, en S. Larsson, ‘Swedish total defence and the emergence of societal security’, in S. Larsson en M. Rhinard (red.), *Nordic Societal Security; Convergence and Divergence* (Oxon, Routledge, 2021).

18 A. van Vark en H.J. Zijderveld, ‘Civil defence in Sweden: building resilience by involving society as a whole. Interview with Carl-Oskar Bohlin and Johan Berggren’, *Militaire Spectator* 192 (2023) (11) 576-580.

19 A. Hyvönen en T. Juntunen, ‘From “spiritual defence” to robust resilience in the Finnish comprehensive security model’, *Nordic societal security; convergence and divergence* (Oxon, Routledge, 2021).

20 Hyvönen en Juntunen, ‘From “spiritual defence” to robust resilience in the Finnish comprehensive security model’.

21 Larsson, ‘Swedish total defence and the emergence of societal security’.

22 The Security Committee, *The Security Strategy for Society: Government Resolution*, (2025) 1-152.

wederom op de externe dreiging te liggen. Zweden begon weer te investeren in de krijgsmacht en blies ook de term total defence nieuw leven in. De dienstplicht (weliswaar voor beperkte aantallen) is gereactiveerd en een nieuw agentschap (het Psychological Defence Agency) richt zich op het tegengaan van desinformatie en buitenlandse inmenging. De huidige Zweedse regering, die in het najaar van 2022 is aangetreden, heeft een nieuwe minister voor civiele bescherming aangesteld op het ministerie van Defensie die verantwoordelijk is voor zowel de crisisbeheersingsorganisatie als het bovengenoemde Psychological Defence Agency. Deze minister heeft recent omvangrijke investeringen in de civiele bescherming aangekondigd op alle niveaus van de overheid.<sup>23</sup> Ook voert Zweden in bepaalde sectoren die in geval van oorlog snel overbelast raken (hulpdiensten als politie en brandweer, maar ook de stroomvoorziening) een civiele dienstplicht in.

## Kritische kanttekeningen

Zowel in Zweden als in Finland is het total defence-model niet onomstreden. Critici zien het model als een verveiliging van de samenleving. Jonatan Stiglund beschrijft dit voor de Zweedse situatie als volgt: 'New risks, old threats, as well as hybrid and in-between phenomena are now supposed to be handled by what can be referred to as a "total defence 2.0"; that is, a "holistic" apparatus covering a spectrum of dangers, antagonistic forces, and suspicious individuals, a system for targeting a multiplicity of both threats and risks – without conflating them into one and the same.'<sup>24</sup>

Andere auteurs benoemen dat veiligheid een basistaak is van de overheid en bekritisieren de verantwoordelijkheid die in het model bij de samenleving en individuele burgers wordt gelegd.<sup>25</sup> Dat veroorzaakt ondermijning van het sociaal contract tussen de staat en zijn burgers.<sup>26</sup> Toen de Zweedse minister voor civiele bescherming begin 2024 tijdens een conferentie stelde dat het oorlog kan worden in Zweden, leidde dit tot publieke verontwaardiging omdat het burgers angst zou aanjagen.

## Total defence is niet onomstreden en kan het sociaal contract tussen de staat en zijn burgers ondermijnen

In Finland richt de kritiek zich met name op de sterke rol van het ministerie van Defensie.<sup>27</sup> Hoewel de term comprehensive security meer tweerichtingsverkeer impliceert, ligt de nadruk op total defence. In het verlengde daarvan zijn Hyvönen en Juntunen van mening dat het Finse concept van resilience zich vooral richt op 'bouncing back', waarmee wordt bedoeld op terugveren naar de situatie voorafgaand aan de crisis, in plaats van op 'bouncing forward' (adaptief leren van de crisis en er dus beter uit komen).<sup>28</sup> Voorts merken wij op dat in beide landen weliswaar veel wordt geoefend, maar dat het systeem sinds de Tweede Wereldoorlog nog nooit op grote schaal is beproefd. Het is dus niet zeker of het werkt in geval van een grote ramp of crisis. In dat verband valt op dat de Finse minister-president ten tijde van de Covid-19-crisis geen gebruik heeft gemaakt van het Security Committee, maar een eigen team gevormd heeft.<sup>29</sup>

## De Nederlandse whole-of-society aanpak

De Nederlandse regering gaat in een recente Kamerbrief in op de in haar ogen benodigde weerbaarheid tegen militaire en hybride dreigingen.

- 23 Government Offices of Sweden, *Defence Resolution 2025-2030*. Zie: <https://www.government.se/government-policy/total-defence/defence-resolution-2025-2030/>.
- 24 J. Stiglund, 'Threats, risks, and the (re)turn to territorial security policies in Sweden', *Nordic societal security; convergence and divergence* (Oxon, Routledge, 2021).
- 25 C. Rådestad en O. Larsson, 'Responsibilization in contemporary Swedish crisis management: expanding "bare life" biopolitics through exceptionalism and neoliberal governmentality', *Critical Policy Studies* 14 (2020) (1) 86-105.
- 26 O. Larsson, 'The connections between crisis and war preparedness in Sweden', *Security Dialogue* 52 (2021) (4) 306-324.
- 27 S. Virta en M. Branders, 'Legitimate security? Understanding the contingencies of security and liberation', *British Journal of Criminology* 56 (2016) (6) 1146-1164.
- 28 Hyvönen en Juntunen, 'From "spiritual defence" to robust resilience in the Finnish comprehensive security model'.
- 29 Safety Investigation Authority, *First wave of the COVID-19 pandemic in Finland in 2020*, (Helsinki, 2021) 1-129.





Oefening van de Zweedse brandweer. Zweden voert in bepaalde sectoren die in geval van oorlog snel overbelast raken, zoals de brandweer, een civiele dienstplicht in

gingen.<sup>30</sup> De brief benoemt dat een weerbare samenleving in eerste instantie gericht is op afschrikking, het voorkomen van een conflict, maar er ook voor zorgt dat de samenleving sterker staat als er toch een conflict komt. Dat is dan ook nodig, omdat de overheid in een dergelijk geval niet alles kan oplossen. Hoewel de brief zich richt op weerbaarheid tegen militaire en hybride dreigingen, benoemt zij ook de weerbaarheid tegen andere crises of rampen, zoals een pandemie of overstroming.

De regering richt zich bij de ontwikkeling van een whole-of-society-benadering in Nederland op lessen die we van Zweden en Finland kunnen leren, en overigens ook van de actuele ervaringen die Oekraïne opdoet als gevolg van de Russische invasie in 2022. Daarbij erkent zij wel dat de aanpakken van andere landen vertaald moeten worden naar de Nederlandse context. Zij

verwijst in de recent verschenen Kamerbrief onder andere naar de *Resilience Objectives* van de NAVO en het rapport van speciaal adviseur Sauli Niinistö, voormalig president van Finland, bij de Europese Commissie.<sup>31</sup> De brief maakt onderscheid tussen maatschappelijke weerbaarheid en militaire paraatheid, waarbij de Nationaal Coördinator Terrorismedbestrijding en Veiligheid de inspanningen voor maatschappelijke weerbaarheid trekt en Defensie die voor militaire paraatheid.

De volgende doelstellingen richten zich op de weerbare maatschappij:

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

Militaire paraatheid draait daarnaast om:

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

30 Ministerie van Justitie en Veiligheid, Kamerbrief 'Weerbaarheid tegen militaire en hybride dreigingen', 6 december 2024. Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-4d71970461e379036c2ec182e4342a890373966e/pdf>.

31 S. Niinistö, *Safer Together. Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness*, (Europese Commissie, 2024) 1-164. Zie: [https://commission.europa.eu/document/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c\\_en](https://commission.europa.eu/document/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c_en).

Iedere doelstelling wordt gevolgd door een lange reeks maatregelen. Voor de concrete invulling daarvan wordt verwezen naar een volgende Kamerbrief in 2025. De brief benoemt diverse andere initiatieven en lopende trajecten om de weerbaarheid te versterken, waaronder de Landelijke Agenda Crisisbeheersing, het Landelijk Crisisplan Militaire Dreigingen en het Nationaal Defensieplan. Dit laat nogmaals zien waarom een whole-of-government-aanpak onontbeerlijk is, en dat daarbij niet alleen de verschillende ministeries, maar ook de lagere overheden (met name veiligheidsregio's en gemeenten) betrokken moeten worden.

## Internationale vergelijking (en drempels)

De vraag dringt zich echter op in hoeverre het mogelijk is modellen en maatregelen uit andere landen simpelweg over te nemen. Daarbij moeten we om te beginnen beseffen dat het total defence-model zoals Zweden en Finland dat hanteren in een periode van 80 jaar ontwikkeld is. Een dergelijk model in een relatief korte periode simpelweg uitrollen in een ander land is een illusie, al is het alleen maar omdat het opbouwen van de infrastructuur (in Finland heeft bijvoorbeeld vrijwel elk gebouw een schuilkelder) veel tijd en geld zou kosten. De in deze landen sinds de Tweede Wereldoorlog (met een korte onderbreking in Zweden na het einde van de Koude Oorlog) gevoelde Russische dreiging heeft een relatief groot urgentiebesef veroorzaakt bij de bevolking van deze landen. Bovendien is in beide landen de burgerplicht om het land te verdedigen grondwettelijk vastgelegd. Finland heeft nog altijd een dienstplicht voor mannen en Zweden heeft na opschorting in 2009 in 2017 een genderneutrale dienstplicht ingevoerd voor beperkte aantallen, opbouwend naar 10.000 in 2030 en 12.000 in de periode 2032-2035. Het is maar zeer de vraag of er in Nederland politiek draagvlak zou zijn voor zulke maatregelen, die in ons land al snel het stempel 'militarisering' krijgen.<sup>32</sup>

Het effect is te zien in de gevechtsbereidheid van de Zweedse en Finse bevolking, wanneer deze

wordt vergeleken met die in Nederland. Waar in Zweden in 2020 rond de 80 procent van de bevolking aangaf gevechtsbereid te zijn en in Finland 75 procent, bleef dit percentage in Nederland steken op ongeveer 47.<sup>33</sup> Fins onderzoek uit 2022 gaf aan dat het percentage daar inmiddels is opgelopen tot 83.<sup>34</sup> De Clingendael Buitenland Barometer, verschenen in juni 2024, komt voor Nederland uit op een percentage van 49.<sup>35</sup>

Daar komt bij dat de geografische kenmerken van deze landen (lage bevolkingsdichtheid op een groot oppervlak) er al van oudsher voor hebben gezorgd dat de overheid in geval van calamiteiten niet direct ter plaatse is en de bevolking dus meer op zichzelf is aangewezen. Indicatief is dat waar de Nederlandse bevolking geacht wordt zich in geval van een crisis 48 uur te kunnen redden zonder hulp van de overheid, dit voor de Finse bevolking 72 uur is en voor Zweedse burgers zelfs een hele week. De Nederlandse regering erkent in bovengenoemde Kamerbrief dat de meeste Nederlanders geen actie ondernomen hebben om beter voorbereid te zijn op risico's en dreigingen (bijvoorbeeld het samenstellen van een noodpakket), en dat een uitgebreide publiekscampagne dan ook noodzakelijk zal zijn.

Al met al lijkt het urgentiebesef in Nederland, diverse publieke waarschuwingen van hoge generaals en bewindslieden ten spijt, nog niet zo hoog te zijn, al laat bovengenoemde Clingendael Buitenland Barometer wel zien dat twee derde van de Nederlanders vreest dat als Rusland de oorlog wint de veiligheid van de Europese lidstaten in gevaar is.<sup>36</sup> Bij het aanwakkeren van dit urgentiebesef moet bovendien aandacht zijn voor het zogenoemde *cry wolf*-syndroom. Daarbij wordt de dreiging zo groot gemaakt dat niemand

32 Editoriaal, *Militaire Spectator* 192 (2023) (3) 101.

33 C. Haerpfer, R. Inglehart, A. Moreno, C. Welzel, K. Kizilova, J. Diez-Medrano, M. Lagos, P. Norris, E. Ponarin, B. Puranen (red.), *World Values Survey: Round Seven – Country-Pooled Datafile* (Madrid en Vienna: JD Systems Institute & WVSA Secretariat).

34 The Advisory Board for Defence Information, *Finns' opinions on foreign and security policy, national defence, and security*, 2022. Zie: [https://www.defmin.fi/files/5567/ABDI\\_December\\_2022.pdf](https://www.defmin.fi/files/5567/ABDI_December_2022.pdf).

35 Clingendael Netherlands Institute of International Relations, *Europa moet meer soeverein worden* (Den Haag, 2024).

deze meer serieus neemt als zij zich niet binnen afzienbare tijd manifesteert. Daardoor verdwijnt het draagvlak voor maatregelen.<sup>37</sup>

Een recente publicatie wijst op nog twee andere factoren die de implementatie van een whole-of-society-benadering belemmeren.<sup>38</sup> De eerste is constitutioneel-politiek van aard: Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat waarin lagere overheden veel beslissingsbevoegdheden hebben. Weliswaar is recent een Nationale Veiligheidsraad opgericht, maar die heeft slechts een coördinerende rol. Een whole-of-government-benadering is dan ook nodig om alle

overheden op een lijn te krijgen. Hoe moeilijk dit is liet afgelopen jaar de discussie over het al dan niet afschaffen van het luchtalarm zien. Het ministerie van Justitie en Veiligheid wilde dit afschaffen en alleen nog gebruik maken van het digitale NL Alert, maar de Tweede Kamer pleitte voor redundantie in systemen.<sup>39</sup>

Ook de afnemende sociale cohesie en toenemende polarisatie, de tweede factor, bemoeilijken een whole-of-society-benadering. Onderzoek toont aan dat de sociale onvrede toeneemt in Nederland en dat buitenlandse actoren actief proberen de stabiliteit van de Nederlandse samenleving te ondermijnen met behulp van beïnvloedingsoperaties.<sup>40</sup> Recent onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau laat zien dat het vertrouwen in de overheid laag is: 55 procent van de Nederlanders geeft politiek Den Haag een onvolgende.<sup>41</sup> Hoe kunnen we een whole-of-society-benadering implementeren in een land waar diezelfde samenleving onder druk staat en bovendien het vertrouwen in de overheid erg laag is?

36 Clingendael, *Europa moet meer soeverein worden*.

37 Editoriaal, *Militaire Spectator* 193 (2024) (10) 557.

38 J. Noll, T. Brinkel, F. Baudet en A. van Vark, 'Total Defence in the Netherlands: Mission Impossible?', in: Gj. Forfang Rongved, *Total Defence. Past, present and future* (Londen, Routledge, verwacht maart 2025).

39 Redactie, 'Tweede Kamer roept minister nogmaals op tot behoud van luchtalarm', *Security.nl*, 8 juni 2024. Zie: <https://www.security.nl/posting/844916/Tweede+Kamer+roept+minister+nogmaals+op+tot+behoud+van+luchtalarm>.

*Finse dienstplichtigen in actie. Finland heeft een dienstplicht voor mannen, vrouwen kunnen zich vrijwillig aanmelden. Het is maar zeer de vraag of er in Nederland politiek draagvlak zou zijn voor een dergelijke maatregel*



Ten slotte stellen wij dat door het gebrek aan duidelijkheid over veiligheid en dreigingen in Nederland het bestrijden van deze dreigingen door welke vorm van resilience dan ook op losse schroeven komt te staan. Ook blijft besluitvorming op het landelijke niveau vooralsnog uit en lijken besluitvormers de bal in ieder geval deels bij de burgers te leggen, met nog nauwelijks doordachte of werkende concepten.

## Licht aan het eind van de tunnel?

Het bovenstaande lezende zou de lezer in de verleiding kunnen brengen in zak en as te gaan zitten en de hoop op te geven. Er zijn echter lichtpuntjes aan de horizon. In dat kader springen als eerste de omvangrijke investeringen in de krijgsmacht in het oog, waardoor de militaire gereedstelling verbetert. Daarnaast is hierboven al aandacht besteed aan de Kamerbrief over weerbaarheid tegen militaire en hybride dreigingen, waarin de elementen van een weerbare maatschappij en militaire paraatheid benoemd worden. Hoewel een concretisering vooralsnog uitblijft zijn hiermee wel de eerste stappen gezet naar een whole-of-government-aanpak van veiligheid. Noemenswaardig zijn verder de gestarte Leergang Leiderschap in Nationale Veiligheid (een Nederlandse variant van de Finse *national defence course*), de oprichting van een Nationale Veiligheidsraad (hoewel deze geen formele bevoegdheden heeft), de diverse Landelijke Crisisplannen die onder coördinatie van de NCTV worden opgesteld en de toenemende aandacht voor het thema bij veiligheidsregio's en gemeenten.

Kansen zien wij ook in het recent verschenen rapport van de voormalige Finse president Sauli Niinistö, dat aanknopingspunten biedt voor een Europese variant van het Finse comprehensive security-model. Niinistö legt de nadruk op een *all hazard*-benadering, waarbij hij geopolitiek en klimaatverandering als de belangrijkste dreigingen noemt. Dit biedt ook voor Nederland een duidelijke richting. Op basis van dit rapport kan een breed debat in Nederland plaatsvinden dat de politiek richting biedt in het maken van

keuzes met betrekking tot (aanvaardbare) dreigingen. Dit is ook noodzakelijk gezien het belang van een focus op burgers bij het vormgeven van maatschappelijke weerbaarheid, zoals Niinistö benoemt. Het is nodig burgers beter te informeren over de reden waarom zij zich moeten voorbereiden en wat dat betekent. Ook moet de overheid faciliteren bij groepen die minder zelfredzaam zijn. Voorbereid zijn ('preparedness') is in zijn ogen met name een kwestie van houding en gedrag, en minder van structuren. Daarbij tekenen wij wel aan dat dit relatief makkelijk praten is in een land waar de structuren al op orde zijn, zoals in Finland het geval is.

Hoewel de sociale cohesie in ons land onder druk staat, zien wij ook kansen in het feit dat Nederlanders traditioneel veel vrijwilligerswerk doen,<sup>42</sup> en uit crisisonderzoek blijkt dat bij een ramp of crisis altijd grote groepen burgers zich melden op de rampplek om hulp te bieden.<sup>43</sup> Een recent voorbeeld hebben we gezien in de Haagse wijk Mariahoeve na de explosie in een portiekflat die een aantal woningen verwoestte. Buren schoten direct te hulp met maaltijden, spullen en een doneeractie.<sup>44</sup> Hierop kan de overheid verder bouwen, door deze bereidwilligheid te faciliteren en te richten.

Al het bovenstaande vereist dus duidelijke politieke keuzes. Keuzes over het gewenste veiligheidsniveau, de dreigingen waar we ons op richten, de prioriteiten die we daarbij stellen en de allocatie van schaarse middelen. De politiek is aan zet, en vergeet daarbij de burgers niet! ■

40 AIVD, MIVD en NCTV, *Dreigingsbeeld Statelijke Actoren*, 2022; J. de Voogd en R. Cuperus, *Atlas van Afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden*, 2021 1-116.

41 E. Miltenburg, B. Geurkink, J. den ridder, S. Kunst en T. Sipma, *Burgerperspectieven bericht 2* (Sociaal Cultureel Planbureau, 2024) 1-89.

42 J. Arends, *Vrijwilligerswerk 2023* (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2024). Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2024/vrijwilligerswerk-2023>.

43 J.P. Kalkman, 'Task Force Disaster Relief Bahamas. Zes inzichten voor toekomstige militaire noodhulpoperaties', *Militaire Spectator* 191 (2022) (10) 508-519.

44 M. van Rompu, 'Buren schieten elkaar te hulp na explosie Tarwekamp: "We zijn een hechte wijk"', *de Volkskrant* (14 december 2024). Zie: <https://www.volkskrant.nl/binnenland/buren-schieten-elkaar-te-hulp-na-explosie-tarwekamp-we-zijn-een-hechte-wijk~b157fd7a/>.