

'Armies fight battles, nations fight wars'

De internationale, nationale en regionale voorbereidingen in een whole-of-society-aanpak

Kolonel Michiel Verlinden*

Nederland zit middenin een transitie waarbij Defensie weer primair voorbereid moet zijn op het voeren van een grootschalig militair conflict in het verdragsgebied van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO). Deze hernieuwde wijze van optreden vraagt een grote ondersteuning van civiele overheden en organisaties en een andere voorbereiding van de Nederlandse samenleving. Sterker nog: Defensie kan de militaire verdediging van Nederland niet waarmaken als niet de hele samenleving hieraan bijdraagt. Dit artikel beschrijft de ontwikkelingen die momenteel plaatsvinden om een whole-of-society-aanpak concreet invulling te geven. Deze beschrijving richt zich voornamelijk op het nationale domein en gaat niet in op de ondersteuning die nodig is in het buitenland voor het expeditionair optreden.



Nederlandse Host Nation Support voor Amerikaanse eenheden. Door de locatie van Nederland en de rol als doorvoerland voor troepen en materieel is de kans groot dat een tegenstander allerlei middelen zal inzetten om de Nederlandse samenleving te ontwrichten



Kolonel drs. Michiel Verlinden MCDM is commandant van het Territoriaal Operatiecentrum van de Koninklijke Landmacht. Hij is tevens Kennisadviseur Nationale Inzet. De auteur dankt Saleha Nezami voor het kritisch tegenlezen en Jacqueline Spijkerman voor het redigeren van dit artikel.

Allereerst start dit artikel met een beschrijving van de dreiging in Nederland. Daarna wordt weergegeven hoe vanuit internationaal perspectief gestuurd wordt op het vergroten van de weerbaarheid en hoe zich dat vertaalt naar kritieke processen. Vervolgens komt een overzicht van de nationale planvorming en voorbereiding aan bod, gevolgd door de regionale planvorming en voorbereiding. Daarna wordt de crisisorganisatie besproken voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing. De laatste paragraaf sluit af met een beschrijving van de concrete invulling van de whole-of-society-aanpak in Nederland.

Hybride dreigingen en hybride oorlogvoering

De veiligheidsdiensten constateren een toename van bedreigingen door statelijke actoren, zoals Rusland en China, tegen de nationale veiligheidsbelangen van het Koninkrijk.¹ Deze dreigingen worden hybride dreigingen genoemd en passen in een strategie van deze landen van doelbewuste, geleidelijke escalatiestappen waardoor zij een voordeel krijgen zonder dat voor de tegenstander een drempel wordt overschreden die een krachtig antwoord zou rechtvaardigen.² Hans van Leeuwe, hoofd van de Counter Hybrid Unit van Defensie, omschrijft het als volgt: ‘Hybride dreiging is een dreiging waarbij de tegenstander een mix van civiele en militaire instrumenten gebruikt. Dit kunnen hack-aanvallen zijn, het doen van ongewenste investeringen in bijvoorbeeld IT-bedrijven,

het saboteren van verkiezingen, militaire intimidatie, maar ook het verspreiden van desinformatie.’³ Nederland heeft momenteel al regelmatig te maken met desinformatie, cyberaanvallen, spionage en sabotage door statelijke actoren. In de aanloop naar een conflict zullen deze bedreigingen oplopen en zullen ook andere instrumenten ingezet worden. Hybride oorlogvoering is de combinatie van reguliere en irreguliere strijdkrachten en middelen in een gevechtstheater (zie Figuur 1).⁴ Mocht Nederland betrokken raken in een grootschalig militair conflict, dan zullen niet meteen militaire eenheden met zwaar materieel het land binnenvallen. Gezien de locatie van Nederland en de rol die het land speelt in de doorvoer van troepen en materieel, is de kans wel groot dat een tegenstander allerlei middelen zal inzetten om de Nederlandse samenleving te ontwrichten.

Zo zullen we in oorlogstijd een toename zien van spionage- en sabotageactiviteiten en zijn ook aanvallen met langeafstandswapens op Nederland denkbaar. Nederland moet rekening houden met langdurige verstoreng van de economie en samenleving en dat kan zeker leiden tot grote sociale onrust en maatschappelijk ontwrichting. Concreet kunnen deze effecten voor Nederland bestaan uit:

- langdurige uitval stroom, internet en betalingsverkeer;
- cyberaanvallen op overheden, vitale bedrijven en hulpverleningsorganisaties;
- verstoreng water- en voedselvoorziening;
- zorg en opvang van gewonden;
- evacuaties en vluchtelingenstroom;
- sociale instabiliteit (desinformatiecampagnes);
- druk op logistiek en transport (doorvoer van troepen en militaire materieel);
- verdringing op inzet van mensen en middelen.

De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) waarschuwt dat Nederland slecht is voorbereid op hybride conflictvoering. Hybride conflictvoering bedreigt niet alleen de fysieke infrastructuur, maar kan ook het vertrouwen in democratische instituties en de sociale cohesie aantasten. Er bestaat een Rijksbreed Respons-

1 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, ministerie van Defensie en Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, ‘Dreigingsbeeld militaire en hybride dreigingen’, 6 december 2024. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/12/06/tk-bijlage-1-dreigingsbeeld-hybride-en-militaire-dreigingen-na-cdinev>.

2 Rob de Wijk, Frank Bekkers en Tim Sweijs, ‘Hybride Dreigingen en Hybride Oorlog: Consequenties voor de Koninklijke Landmacht’, The Hague Centre for Strategic Studies, 15 oktober 2020. Zie: <https://hcsc.nl/report/hybride-dreigingen-en-hybride-oorlog-consequenties-voor-de-koninklijke-landmacht/>.

3 Charlotte Snel, ‘Hybride dreiging aan de orde van de dag’, *Defensiekrant* 45 (2022) (41). Zie: https://magazines.defensie.nl/defensiekrant/2022/41/03_hybride-dreiging-gas_41.

4 De Wijk, Bekkers en Sweijs, ‘Hybride Dreigingen en Hybride Oorlog’; bron Figuur 1: <https://forumias.com/blog/explainer-what-is-hybrid-warfare/>.

kader Hybride Dreigingen, maar over het algemeen acteert de Nederlandse overheid bij aanvallen of dreigingen vaak reactief, incidentgedreven en gefragmenteerd, aldus de AIV. In de samenleving is nog weinig bewustzijn van de grote impact van hybride aanvallen, of van concrete dreigingen. De maatschappelijke weerbaarheid moet omhoog.⁵

Vergroten van de weerbaarheid

Voor de beschrijving van het wapenen tegen hybride dreigingen worden de termen weerbaarheid, veerkracht en resiliënce gebruikt. De Engelse term resiliënce kan zowel weerbaarheid als veerkracht betekenen. Weerbaarheid wordt vaak gedefinieerd als het voorkomen en beschermen tegen verstoringen, terwijl veerkracht gaat over het herstellen en doorgaan na verstoringen. Om beide te vatten, wordt er veelal gesproken over maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht. De NAVO omschrijft resiliënce als het vermogen om een grote schok te kunnen weerstaan, zoals een natuurramp, het falen van kritieke infrastructuur of een hybride of gewapende aanval. Resiliënce is het individuele en collectieve vermogen om zich voor te bereiden op, weerstand te bieden aan, te reageren op en snel te herstellen van schokken en ontwrichtingen, en om de continuïteit van de activiteiten van het bondgenootschap te waarborgen.⁶

Tijdens de NAVO-top in Warschau in 2016 zijn zeven zogenaamde baseline resiliënce requirements opgesteld. Deze doelstellingen vragen om een versterkte paraatheid van bondgenoten, om de continuïteit van overheid en essentiële voorzieningen voor de bevolking te waarborgen en ondersteuning te kunnen bieden aan militaire operaties tijdens vrede, crisis en conflict. Concreet richten deze basisvereisten zich op het continu functioneren van overheidsdiensten; de energievoorziening; voedsel- en watervoorziening; omgang met grotere verplaatsingen van groepen mensen; capaciteit voor massale groepen slachtoffers en op blijvend functionerende communicatie- en transport-systemen. Dit zijn de vitale processen om de



Figuur 1 Hybride oorlogvoering

samenleving in stand te houden, zowel in crisis- als oorlogsomstandigheden. Tijdens de NAVO-top in Vilnius in juli 2023 besloten de NAVO-bondgenoten de requirements om te zetten in concrete weerbaarheidsdoelen ('resiliënce objectives'). Nederland is in het najaar 2023 begonnen met de nationale invulling van deze doelen, waarbij de Nationaal Coördinator Terrorismedbestrijding en Veiligheid (NCTV) het proces coördineert. Binnen het ministerie van Defensie is in 2024 besloten om bij de Bestuursstaf een afdeling Weerbaarheid op te richten. Deze afdeling richt zich op de coördinatie van weerbaarheid en de whole-of-society-benadering binnen Defensie, door het creëren van overzicht en voeren van regie op verschillende lopende initiatieven.

De veiligheid van Nederland en het ongestoord functioneren van de economie is voor een groot deel afhankelijk van de vitale infrastructuur. Om die te beschermen heeft het kabinet besloten tot de 'Aanpak vitaal'. Hiermee wordt ingezet op een integrale aanpak, waarbij

5 Marjolein van Trigt, 'Hybride dreiging: een veelkoppig monster', *Binnenlands Bestuur*, 4 juni 2024. Zie: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/nederland-moet-proactiever-zijn-strijd-tegen-hybride-conflictvoering>.

6 NATO, 'Resilience, civil preparedness and Article 3', 13 november 2024. Zie: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm.



Weerbaarheid richt zich onder andere op kritieke processen zoals energievoorziening en transportsystemen, omdat deze de samenleving in stand houden tijdens een crisis of oorlog

gekeken wordt naar zowel fysieke als economische en digitale risico's. Daarnaast wordt ingezet op het versterken van de weerbaarheid van de vitale infrastructuur, waarbij meer aandacht is voor zicht op nieuwe risico's, zoals risicovolle strategische afhankelijkheden en cascade-effecten.⁷ Een voorbeeld van een cascade-effect is een cyberaanval die leidt tot het uitvallen van de elektriciteitsvoorziening, waardoor na verloop van tijd ook de gasvoorziening niet meer functioneert, communicatievoorzieningen uitvallen en bedrijven komen stil te liggen.

7 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, 'Versterkte aanpak bescherming vitale infrastructuur', 31 mei 2023. Zie: <https://www.nctv.nl/actueel/nieuws/2023/05/31/versterkte-aanpak-bescherming-vitale-infrastructuur>.

8 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, 'Informatiebrochure Wet weerbaarheid kritieke entiteiten', november 2024. Zie: <https://www.nctv.nl/documenten/brochures/2024/06/13/wet-weerbaarheid-kritieke-entiteiten>.

Eind 2022 heeft de Europese Unie de Critical Entities Resilience Directive (CER-richtlijn) aangenomen. 'Het doel daarvan is om de Nederlandse vitale infrastructuur en economische activiteiten in Europa zo goed mogelijk te beschermen tegen allerlei soorten dreigingen, zoals de gevolgen van (terroristische) misdrijven, sabotage en natuurrampen. In Nederland wordt de CER-richtlijn geïmplementeerd in de vorm van de Wet weerbaarheid kritieke entiteiten (Wwke). De Wet weerbaarheid kritieke entiteiten heeft als doel om de weerbaarheid te verhogen van organisaties die essentiële diensten verlenen in Nederland. Het gaat om de weerbaarheid tegen allerlei door de natuur of door de mens veroorzaakte dreigingen, die deze diensten ernstig kunnen verstoren.'⁸

Tegelijkertijd wordt sinds 2020 binnen de EU gewerkt aan de Network and Information

Security Directive (NIS2-richtlijn) om de cyberbeveiliging en weerbaarheid van essentiële diensten in EU-lidstaten te verbeteren. De NIS2-richtlijn richt zich op kritieke organisaties en sectoren waarbij uitval van hun diensten kan zorgen voor maatschappelijke en economische ontwrichting. Dit moet bijdragen aan meer Europese harmonisatie en een hoger niveau van cybersecurity bij bedrijven en organisaties in de EU. In Nederland wordt de NIS2-richtlijn geïmplementeerd in de vorm van de Cyberbeveiligingswet (Cbw).⁹ Op het moment dat de Cbw wordt aangenomen, vervangt deze de huidige Wet beveiliging netwerk- en informatiesystemen (Wbni). De Cbw en de Wwke gaan volgens planning tegelijkertijd in het derde kwartaal van 2025 in.

Op 1 oktober 2024 is de Wet bevordering digitale weerbaarheid bedrijven (Wbdwb) officieel in werking getreden. Deze wet legt de taken en bevoegdheden van de minister van Economische Zaken (EZ) vast op het terrein van digitale weerbaarheid van niet-vitale bedrijven in Nederland.

Naast planvorming wordt er ook veel aandacht besteed aan kennisuitwisseling en oefeningen. Binnen Nederland heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in samenwerking met verschillende overheids- en kennispartners, het Overheidsbreed Cyberprogramma opgezet. Onderdeel daarvan is de jaarlijkse Overheidsbrede Cyberoefening. Op internationaal niveau vinden er ook verschillende oefeningen plaats. De NAVO organiseert jaarlijks een Crisis Management eExercise (CMX) om de overleg- en besluitvormingsprocedures van het bondgenootschap op strategisch politiek-militair niveau te testen. De CMX is gebaseerd op een fictief crisisscenario en is opgezet om te testen hoe er wordt gereageerd op een complex civiel-militair scenario in een hybride omgeving. De EU heeft in 2024 de ‘EU Integrated Resolve 2024’ uitgevoerd, een gezamenlijke oefening onder leiding van de Raad van de EU, de Europese Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden. Hierbij testte de EU haar algemene paraatheid en vermogen om complexe crises te beheren.

Nationale planvorming en voorbereiding

Om een beeld te krijgen hoe Nederland zich specifiek voorbereidt op een militair conflict, is het goed om eerst de nationale planvorming te schetsen. In 2023 is in Nederland de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden vastgesteld.¹⁰ Deze strategie zet de koers op nationale veiligheid uit voor de komende jaren. Onder nationale veiligheid wordt verstaan de bescherming van nationale veiligheidsbelangen tegen dreigingen die deze belangen kunnen schaden en daarmee maatschappelijke ontwrichting kunnen veroorzaken. Het gaat om zes nationale veiligheidsbelangen: Territoriale veiligheid, Fysieke veiligheid, Economische veiligheid, Ecologische veiligheid, Sociale en politieke stabiliteit en Internationale rechtsorde en stabiliteit (zie Figuur 2).¹¹

De input voor de Veiligheidsstrategie zijn de dreigingen die geanalyseerd zijn en beschreven worden in de Rijksbrede Risicoanalyse (RbRa) Nationale Veiligheid.¹² Deze analyse geeft een overzicht van een breed scala aan dreigingen die de samenleving kunnen ontwrichten en de bijbehorende risico's. Een groot aantal dreigingen is geïdentificeerd en vervolgens aan de hand van concrete scenario's geanalyseerd langs de assen van impact en waarschijnlijkheid om inzicht te verschaffen in de risico's die hierin schuilen.

De RbRa beschrijft dat een nieuw tijdperk begint van internationale en militaire dreigingen, waarin statelijke maar ook niet-statelijke actoren zich steeds meer wenden tot hybride methoden en technieken: ‘Dit omvat het gecombineerde

- 9 Nationaal Cyber Security Centrum, ‘Cyberbeveiligingswet (NIS2-richtlijn)’. Zie: <https://www.ncsc.nl/over-ncsc/wettelijke-taak/wat-gaat-de-nis2-richtlijn-betekenen-voor-uw-organisatie>.
- 10 Rijksoverheid, ‘De Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden’ 3 april 2023. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/04/03/veiligheidsstrategie-voor-het-koninkrijk-der-nederlanden>.
- 11 Rijksoverheid, ‘De Veiligheidsstrategie in vogelvlucht’, 3 april 2023. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/04/03/veiligheidsstrategie-in-vogelvlucht>.
- 12 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, ‘Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid’, 26 september 2022. Zie: <https://www.nctv.nl/documenten/publicaties/2022/09/26/rijksbrede-risicoanalyse-nationale-veiligheid>.



Figuur 2 De Veiligheidsstrategie in vogelvlucht

gebruik van economische, politieke, militaire en andere instrumenten waarbij de grens tussen oorlog en vrede steeds meer vervaagt, variërend van de beïnvloeding van de publieke opinie door desinformatie en propaganda, van cyberaanvallen en spionage, tot chantage, sabotage en aanvallen met CBRN-middelen. Dergelijke hybride aanvallen richten zich op de kwetsbaarheden van de tegenstander, zijn ambigu van aard en trachten doelbewust onder de drempels van detectie te blijven, wat attributie moeilijk maakt. Hybride aanvallen beogen bovendien om de democratische rechtsorde te verzwakken en de cohesie en solidariteit binnen de samenleving, de EU en NAVO te ondermijnen en zo de slagkracht aan te tasten.¹³

De generieke aanpak van crises door het Rijk, zoals beschreven in het Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing en het

Nationaal Handboek Crisisbeheersing, wordt specifiek aangevuld door het opstellen van specifieke Landelijke Crisisplannen (LCP's). Deze LCP's geven op hoofdlijnen overzicht en inzicht van de bestaande afspraken over de beheersing van specifieke crises. Het plan is een leidraad en beschrijft de crisisaanpak op landelijk niveau en de samenwerking met en aansluiting van betrokken publieke en private partners en netwerken. Een LCP wordt opgesteld onder regie van het eerstverantwoordelijke vakministerie en de NCTV, in afstemming met de veiligheidsregio's. Vroeger heetten deze LCP's Nationale Crisisplannen (NCP's). Ze worden allemaal omgezet naar een LCP.

Er zijn nationale crisisplannen voor Luchtvaartongevallen (oktober 2020), Gas (maart 2022) en Elektriciteit (maart 2022). Landelijke crisisplannen zijn er voor Straling (april 2021), Hoogwater en overstromingen (april 2021), Digitaal (december 2022) en Olie (februari 2023). Volgens de huidige planning worden in de

13 NCTV, Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid.

komende periode landelijke crisisplannen opgeleverd voor: Extreem geweld en terrorismegevolgbestrijding, Natuurbrandbeheersing, Infectieziektebestrijding. De plannen voor Luchtvaartongevallen, Gas en Elektriciteit worden in deze periode omgezet vanuit hun huidige nationale crisisplannen.

In 2023 is besloten om een LCP Militaire Dreigingen (LCP-MD) op te stellen. Het ministerie van Defensie is het eerstverantwoordelijke vakministerie voor dit plan en stelt momenteel samen met de NCTV dit plan op. Het LCP-MD is de leidraad voor de politiek- bestuurlijke besluitvorming en verantwoordelijkheidsverdeling binnen het Koninkrijk en geeft inzicht in juridische kaders en besluitvormingsprocedures. Voor de titel van dit LCP is gekozen voor militaire dreiging, maar dit zou abusievelijk de indruk kunnen wekken dat het plan alleen ingaat op de inzet van het militaire machtsmiddel van een statelijke actor tegen Nederland. Het LCP-MD schetst echter nadrukkelijk het beeld van de hybride dreigingen die een statelijke actor tegen Nederland kan uitvoeren.

Als een statelijke actor met hybride oorlogvoering Nederland aanvalt, is het voorstelbaar dat er tegelijkertijd verschillende incidenten en crises verspreid door het land ontstaan. Denk hierbij aan langdurige stroomuitval in een gedeelte van het land, een cyberaanval op Rijkswaterstaat en ProRail en ernstige rellen in enkele grote steden. De aanpak van een groot aantal van deze incidenten of crises zijn al beschreven in andere LCP's. Het LCP-MD gaat hier dan ook niet op in.

Gelijktijdig met het proces van het opstellen van het LCP-MD heeft de Commandant der Strijdkrachten samen met de secretaris-generaal van het ministerie van Defensie alle bestuursraden van de ministeries bezocht om bij hen het bewustzijn te verhogen. Wat is de rol en verantwoordelijkheid van ieder ministerie in zijn eigen domein in geval van een oorlog en hoe kan het ministerie zich daar op voorbereiden?

Als een van de concrete uitwerkingen van het LCP-MD werkt het ministerie van Defensie aan

het Nationaal Defensieplan Kritieke Infrastructuur (NDP-KI). Dit militair-strategische plan richt zich op de rol van Defensie bij het beschermen van strategische en kritieke infrastructuur in het geval van een hybride dreiging voor Nederland. Een andere uitwerking is de ontwikkeling van het Nationaal Politie Plan Militaire Dreigingen van de Nationale Politie.

Regionale planvorming en voorbereiding

Nederland is ingedeeld in 25 veiligheidsregio's. De belangrijkste taken van een veiligheidsregio zijn:

- voorkomen en bestrijden van branden. De brandweer is onderdeel van de veiligheidsregio;
- voorbereiden op risico's, rampen en crises;
- coördinatie, beheersing en bestrijding van rampen en crises.

Om de rampenbestrijding en crisisbeheersing in Nederland te verbeteren en te versterken zijn er op regionaal niveau drie planvormen verplicht: het Regionaal Risicoprofiel, het Regionaal Beleidsplan en het Regionaal Crisisplan.

Het Regionaal Risicoprofiel is een inventarisatie en analyse van aanwezige risico's in een van de 25 veiligheidsregio's in Nederland, inclusief relevante risico's uit aangrenzende gebieden: wat bedreigt de regio, hoe erg is dat en hoe is men daar op voorbereid?

Het Regionaal Beleidsplan geeft de verantwoordelijkheden en ambities van de veiligheidsregio weer op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing en beschrijft onder meer de operationele prestaties van politie, brandweer, Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR) en gemeenten: wat moeten zij in geval van een crisis kunnen en is daar voor nodig?

Het Regionaal Crisisplan legt de aanpak van crisisbeheersing in de regio vast voor alle partners uit het veiligheidswerkveld. Het beschrijft de taken, bevoegdheden, werkwijze



Figuur 3 Programma Veerkracht, Aanpak in matrix van generieke crisisprocessen en risico's. Bron: Veiligheidsregio Utrecht

en verantwoordelijkheden en de regionale operationele organisatie: wie doet bij een crisis wat en wie informeert wie?

Om te zorgen voor een gecoördineerde bestrijding van incidenten worden er rampenbestrijdingsplannen gemaakt voor bedrijven waar grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen aanwezig zijn boven een bepaalde drempelwaarde.

Naast rampbestrijdingsplannen hebben sommige veiligheidsregio's ten slotte incidentbestrijdingsplannen of coördinatieplannen voor bijvoorbeeld incidenten op het water, op vliegvelden, het spoor, bij uitval van vitale infrastructuur of grote evenementen.

Ook in de besturen en directies van de veiligheidsregio's wordt het scenario hybride dreiging besproken. Zo maken verschillende regio's analyses welke effecten op hen afkomen als de dreiging oploopt. De veiligheidsregio's vormen het platform voor bestuurlijke en operationele inzet bij allerlei soorten rampen en crises en dus ook voor oorlogsdreiging. Een compleet overzicht van activiteiten kan hier niet gegeven worden, maar een paar voorbeelden geven duidelijk aan wat bepaalde ontwikkelingen zijn.

Zo heeft de Veiligheidsregio Utrecht (VRU) het programma Veerkracht vastgesteld met als doel maatschappelijke ontwrichting te voorkomen door het versterken van de veerkracht en weerbaarheid van de totale samenleving in de regio Utrecht. Binnen dit programma wordt zowel vanuit 7 generieke crisisprocessen (de pijlers) als vanuit 5 grote risico's (natuurbrand, water, cyber, militaire dreiging en stroomuitval) bekeken hoe de maatschappelijke veerkracht vergroot kan worden (zie Figuur 3).

Binnen verschillende veiligheidsregio's wordt onderzocht of het mogelijk is een netwerk van informatie- en ondersteuningspunten in te richten gebruikmakend van de brandweerkazernes en overige overheidsgebouwen in de regio. Hierdoor ontstaat een netwerk van locaties die in geval van een crisis opengesteld worden. Deze plekken zijn uitgerust met een noodstroomaggregaat en zijn al aangesloten op de Noodcommunicatie Voorziening (NCV), het oude Nationaal Noodnet. Burgers kunnen bij stroom- en/of communicatie-uitval naar het dichtstbijzijnde informatie- en ondersteuningspunt gaan en daar hun telefoon opladen, informatie krijgen en zich aanmelden als vrijwilliger voor inzet bij de crisis.

Om voorbereid te zijn op het inzetten van burgerhulpverleners ontwikkelde de Veiligheidsregio Groningen het handboek voor burgerhulpverlening. Het handboek biedt de hulpdiensten en crisisfunctionarissen handelingsperspectief hoe mensen kunnen bijdragen en hoe dat in goede banen wordt geleid. Met een dergelijk handboek bereidt de veiligheidsregio zich voor op het nadenken over de kansen en grenzen van burgerhulpverlening en het uitwerken wanneer en hoe deze hulpverleners het beste ingezet kunnen worden. Daarbij is het belangrijk om ook in oefeningen de inzet van spontane en geregelde burgerhulpverlening mee te nemen.

In sommige gemeenten wordt gedacht aan het weer oprichten van de Bescherming Bevolking (BB). De BB was de Nederlandse organisatie voor civiele bescherming die in 1952 werd opgericht om de bevolking in tijden van oorlog te kunnen beschermen. De organisatie was verantwoordelijk voor het blussen van branden, redden van mensen en het ondersteunen van de bevolking ten tijde van oorlogsdreiging of de gevolgen van oorlogshandelingen. Hierbij werd met name gedacht aan de effecten van grote bombardementen. De BB bestond onder meer uit een brandweerdienst, een eerstehulpdienst en een reddingsdienst en later kwam daar een waarschuwingssysteem bij voor aanvallen met kernwapens. Formeel werd de BB op 11 juni 1986 opgeheven en werden de taken, materieel en het beroepspersoneel voor het grootste gedeelte overgenomen door de toenmalige brandweerregio's en de GHOR.

Rampenbestrijding en crisisbeheersing

In Nederland is de bestuurlijke aansturing van crises in ketens georganiseerd. Er is een algemene keten en er zijn meerdere functionele ketens. In de algemene keten zijn de algemene rampenbestrijding (ofwel openbare veiligheid) en het handhaven van de openbare orde belegd. Daarentegen gaat het in een functionele keten om één specifiek beleidsterrein, zoals elektriciteit, infectieziekten, voedselveiligheid of terrorisme. Deze ketens zijn uitgewerkt in 26 bestuurlijke netwerkkaarten.¹⁴

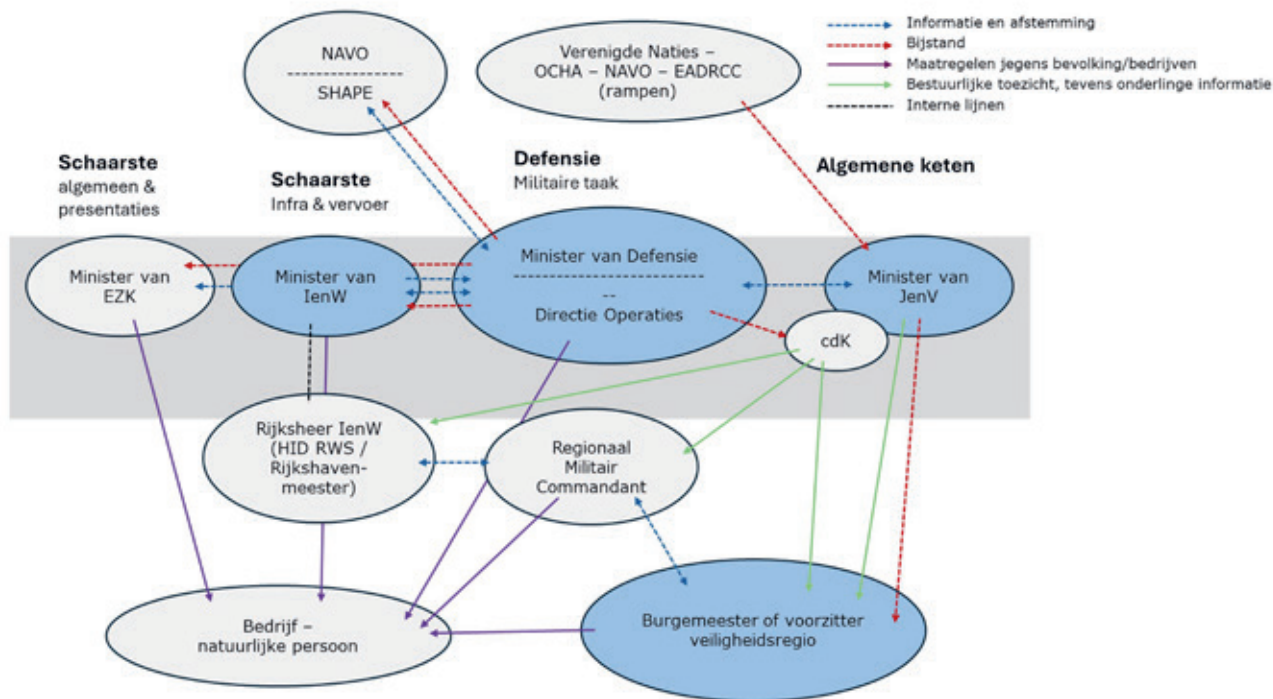
De algemene keten bestaat uit de minister van Justitie en Veiligheid (JenV), de commissaris van de Koning en de burgemeester of voorzitter veiligheidsregio. Het activeren van de crisisorganisatie van de algemene keten bij een crisis in een functionele keten, zoals uitval van elektriciteit, betekent niet dat in de algemene keten alle besluitvorming plaatsvindt. Besluitvorming over het oplossen van een crisis in een bepaald beleidsdomein vindt in de functionele keten plaats. Gemeenten, de veiligheidsregio en het ministerie bewaken de gevolgen voor de openbare orde en veiligheid en treffen in dat kader hun eigen maatregelen.

Er bestaat ook een bestuurlijke netwerkkaart voor Defensie (zie afbeelding 6). Bij een crisis als oorlog worden waarschijnlijk meerdere functionele ketens geactiveerd naast de algemene keten. Ook is de kans groot dat in vrijwel alle regio's opgeschaald wordt naar GRIP 4.¹⁵ Dit is een groter scenario dan tijdens de corona-



Figuur 4 Internationaal herkenningsteken van de civiele bescherming

- 14 Instituut Fysieke Veiligheid, 'Handreiking Bestuurlijke Netwerkkaarten Crisisbeheersing', 5 januari 2018. Zie: <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2022/06/20180501-IFV-Bestuurlijke-Netwerkkaarten-Crisisbeheersing-Handreiking.pdf>.
- 15 Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure (GRIP) is de werkwijze waarmee hulpverleningsdiensten bepalen hoe hun werk bij incidenten gecoördineerd moet worden. Bij GRIP 4 is er sprake van een gemeentegrens overschrijdend incident waarbij zowel operationele als bestuurlijke coördinatie binnen een veiligheidsregio vereist is.



Figuur 5 Bestuurlijke netwerkkaart Defensie

crisis. Daarbij mag verwacht worden dat de crisis langdurig, mogelijk jaren, aanhoudt. Dat vraagt om een goede horizontale en verticale coördinatie en afstemming in de crisisbeheersingsorganisatie. Voor horizontale coördinatie is een grote rol weggelegd voor het nieuwe hoofdkwartier van de Commandant der Strijdkrachten dat in 2025 operationeel zal zijn onder de naam Netherlands Joint Force Command (NLD JFC). Met dit hoofdkwartier is de krijgsmacht beter in staat alle soorten operaties in zowel de competitie-, crisis- als conflictfase uit te voeren. Voor de verticale coördinatie werd ook duidelijk tijdens de coronacrisis dat de schakel tussen het regionale niveau en het departementale niveau versterking behoeft. Tijdens de coronacrisis is dat ingevuld doordat in een gezamenlijke opdracht van de Raad van Commandanten, de Directeuren Veiligheidsregio (RCDV) en de NCTV het Landelijk Operationeel Team Corona (LOT-C) is ingericht. Het LOT-C verbond veiligheidsregio's, het Rijk en crisispartners met elkaar en ondersteunde hen om zo de eenduidige en gezamenlijk optredende overheid vorm en inhoud te geven.

De ervaring uit het LOT-C laat zien dat een dergelijke crisis vraagt om een operationeel team op bovenregionaal niveau. Deze ontwikkeling wordt nu meegenomen in de doorontwikkeling van het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC), onder de naam Knooppunt Coördinatie Regio's en Rijk (KCR2). In geval van oorlog zal er sprake zijn van schaarste in alle domeinen en ketens en moet de algemene keten sturen op de prioritering van de inzet van middelen. Een Landelijk Operationeel Team moet dan niet alleen coördineren tussen regio's en het Rijk, maar moet ook de bevoegdheid hebben om besluiten te nemen over de inzet van deze middelen.

Whole-of-society

De grote opgave waar Nederland voor staat is de nationale veiligheidsbelangen beschermen tegen een militaire dreiging en maatschappelijke ontwrichting als gevolg van een gewapende en/of een hybride aanval voorkomen. Daarbij is het belangrijk te realiseren dat oorlog geen militaire

activiteit is uitgevoerd door soldaten, maar een sociale activiteit waar de hele natie bij betrokken is.¹⁶ De krijgsmacht bereidt zich voor op het voeren van een oorlog en door te laten zien dat ze daar klaar voor is, creëert ze tegelijkertijd een afschrikkende werking op een potentiële tegenstander. Omdat de effecten van hybride oorlogvoering nu meer dan ooit het thuisfront raken én omdat het thuisfront cruciaal is in de ondersteuning van het militair optreden, is een weerbare samenleving een noodzakelijke voorwaarde om klaar te zijn voor oorlog. Zoals gesteld in de Kamerbrief Weerbaarheid: 'Een weerbare samenleving helpt in de eerste plaats om een conflict te voorkomen. Het maakt ons minder kwetsbaar, schrikt statelijke actoren af en ontmoedigt hen om Nederland te raken.'¹⁷ Nationale en collectieve weerbaarheid, geworteld in artikel 3 van het Noord-Atlantisch Verdrag, vormen een essentiële basis voor geloofwaardige afschrikking en verdediging, en zijn daarom van cruciaal belang voor de inspanningen van de NAVO om haar samenlevingen, bevolkingen en gedeelde waarden te beschermen.¹⁸

Veiligheid is een kerntaak van de overheid, maar gezien de complexiteit van de huidige bedreigingen hebben ook burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties een rol in het beschermen van de nationale veiligheid. In gesprek met inwoners, gemeenten, veiligheids-

regio's, maatschappelijke organisaties, publieke en private partijen, kennisinstellingen, uitvoeringsorganisaties en belangenverenigingen wordt de opgave om Nederland weerbaarder te maken verder vormgegeven. Het kabinet zet in de Kamerbrief van 6 december 2024 de weerbaarheidsopgave uiteen. Deze is bepaald aan de hand van een scenario waarin:

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

16 Harjeet Singh, 'Armies Do Not Fight Wars, Nations Do', *CLAWS Journal* (Winter 2011).

17 Kamerbrief Weerbaarheid tegen militaire en hybride dreigingen, 6 december 2024.

18 NATO, 'Resilience, civil preparedness and Article 3'.



Burgers bezoeken een gebied met hoogwater. Hoe beweeg je mensen van ramptoerisme naar burgerhulpverlening?



Figuur 6 Infographic Weerbaarheidsopgave van Nederland

Het kabinet onderkent twee pijlers binnen deze weerbaarheidsopgave. De eerste is militaire paraatheid (coördinatie bij het ministerie van Defensie): het vermogen van Nederland om het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied te verdedigen. Naast het beschermen en verdedigen van het grondgebied gaat het om het waarborgen van civiele ondersteuning aan de krijgsmacht bij de uitoefening van de militaire taak. De tweede pijler is maatschappelijke weerbaarheid (coördinatie bij het ministerie van JenV, de NCTV). Dit gaat om de civiele weerbaarheid vergroten om maatschappelijke ontwrichting te voorkomen, beheersen en herstellen. Concreet vereist dit het beschermen van vitale en andere belangrijke processen in de maatschappij; een parate en veerkrachtige samenleving; het overeind houden van de

Nederlandse democratie, rechtstaat en overheid; en een weerbare economie.

Bovenstaand zijn al meerdere voorbeelden genoemd van initiatieven van overheden, burgers of bedrijven die een onderdeel zijn van deze whole-of-society-aanpak. Het mag daaruit duidelijk worden dat de whole-of-society-aanpak vorm krijgt op internationaal, nationaal en regionaal/lokaal niveau. Veel van deze initiatieven staan los van elkaar. De aanpak in Groningen kan echt anders zijn dan in Zeeland door het verschil in cultuur, organisaties en ervaringen. Wel moet tijdens deze ontwikkeling bekeken worden waar bepaalde initiatieven aan elkaar geknoopt of op elkaar afgestemd moeten worden. Hoewel de dreiging voor een oorlog reëel is in de komende jaren, kost het tijd om

een samenhangend stelsel op te bouwen. Het helpt hierbij als we in staat zijn om de term weerbaarheid tastbaar te maken. Wie moet weerbaarder worden en waartegen? Wat is de concrete ondersteuningsvraag van Defensie aan civiel? Welke partijen kunnen een rol spelen in de verhoging van de maatschappelijke weerbaarheid? Een ander artikel in deze *Militaire Spectator* gaat in op de verkenning uitgevoerd in opdracht van het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid naar het versterken van maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht van de samenleving. Paul Gelton doet een voorzet voor een concrete invulling door een aantal concrete maatschappelijke behoeften te benoemen die bij veel type crises voorkomen (zoals evacueren en bieden van opvang). Voor die maatschappelijke behoeften kan men een netwerk van organisaties inrichten die daar een bijdrage aan kunnen leveren. In februari 2025 is het platform WeerbaarNL.nl gelanceerd, waar overheid, bedrijfsleven en organisaties in verbinding gaan om invulling te geven aan deze maatschappelijke behoeften.

Iemand zou kunnen betogen dat je vanuit verschillende crisestypen kunt werken aan een weerbare samenleving. In de basis is dat waar, maar de coronacrisis was al een schok voor de maatschappij. En als Nederland betrokken raakt in een oorlog, zal de maatschappelijke oriëntering vele malen groter zijn dan tijdens de coronacrisis. Dat pleit ervoor om iedereen in de maatschappij ook mentaal voor te bereiden op dit type crisis. In Zweden stuurt het Civil Contingencies Agency (MSB) een folder naar alle huisadressen met daarin aanwijzingen hoe men zich kan voorbereiden op oorlog. De reeds ingezette beleidslijn van de overheid zou samen met een vergelijkbare publiekscampagne een goede aanzet geven voor het vergroten van de weerbaarheid en het vormgeven van de whole-of-society-aanpak in Nederland.

In dit artikel is een beeld geschetst van een groot aantal initiatieven die een bijdrage leveren aan het ontwikkelen van een weerbare samenleving die veerkrachtig is in geval van oorlog. Deze ontwikkelingen vinden plaats op internationaal, nationaal, regionaal en lokaal niveau. De



Zweden informeert burgers met de brochure 'Als de crisis of oorlog komt'

tijdsdruk om dit voor elkaar te krijgen is hoog, maar het proces om partijen op verschillende niveaus bij elkaar te brengen kost tijd. Bewindspersonen en commandanten van militaire eenheden voeren gesprekken met hun civiele tegenhangers om de urgentie over te brengen. De krijgsmacht versterkt zichzelf in een hoog tempo. De politieke wil is er en de budgetten zijn substantieel verhoogd. Het opbouwen van een krijgsmacht die klaar is voor de nieuwe strategische uitdagingen kost echter tijd en meer investeringen. Daarnaast is een weerbare samenleving noodzakelijk om landen die de nationale veiligheid bedreigen af te schrikken. Kortom: het is essentieel dat de versterking van de Nederlandse krijgsmacht en de maatschappelijke weerbaarheid elkaar aanvullen en ondersteunen om effectief op (toekomstige) dreigingen te reageren. Er is geen tijd te verliezen! ■