

Moraliteit, beleid en weerbaarheid

Een verkenningsmissie

President George W. Bush steekt na de aanslagen van 9/11 de reddingswerkers bij ground zero (en de natie) een hart onder de riem met zijn bullhorn speech



Het gezicht van conflicten en de wijze van oorlogvoering verandert ingrijpend. De klassieke strijd op een geografisch afgebakend slagveld, heeft deels plaatsgemaakt voor idelologische ondermijning via onder meer media en financiële stromen. Het Westen ligt onder vuur van een hybride oorlogvoering door Rusland en heeft ook vaker op eigen bodem te maken met oorlogen op afstand via vluchtelingen en terugkerende jihadisten. Hoe wapent de westerse wereld zich hiertegen? Hoe vergroot ze de eigen weerbaarheid of resilience tegen nieuwe interne en externe bedreigingen? *Resilience as maintenance*, of behoud van de status quo, met een terugtrekken op eigen, nationale waarden, voert de boventoon. Zouden we niet eerder onze weerbaarheid moeten versterken via hervorming en een vasthouden aan universele waarden? Want als we daar zelf niet meer in geloven, kunnen we dan wel nog de morele kracht opbrengen om onze eigen verdediging te dragen?

Prof. dr. T.B.F.M. Brinkel*

Je hebt een landkaart op de kop getikt,
van twee bij twee. Heel Frankrijk, wit. Met alle
dorpen en vlekken. Goebbels blijft nog brallen,
Wij kleuren stukken rood, flink aangedikt,

Maar dat mag nu; onze trompetten schallen
bij ieder centimetertje dat wrikt
aan het bewind. O zeker, God beschikt,
maar deze avond is St. Lo gevallen.

Nooit meer en nooit meer, vader, ben je later
zo dicht bij mij. Samen, haast hand in hand
zijn we bezig met leven. Nooit meer staat er

een vlag zo vrolijk tussen ons geplant.
God, bid ik zachtjes, spaar ons voor de kater
als straks ons landingschip op vrede strandt.

Onder het pseudoniem Michel van der Plas schreef mijn vader het sonnet *Landkaart* ter herinnering aan de kaart die tijdens de bezettingsjaren op zolder in het huis van mijn grootvader in de Haagse Weimarstraat hing.¹ Daar werden na de invasie van 6 juni 1944 de veroveringen van de geallieerden aan het westelijk front zorgvuldig op bijgehouden. Het gedicht gaat over de verhouding van mijn vader met zijn vader. Het gaat ook over de manier waarop het gezin Brinkel de bezettingsjaren wist vol te houden. Samen waren ze bezig met leven in een tijd van oorlog en geweld. Met weerbaar

* Op 15 januari 2018 hield Theo Brinkel zijn oratie ter gelegenheid van zijn benoeming tot bijzonder hoogleraar met als leeropdracht Militair-maatschappelijke studies. De leerstoel is ingesteld bij de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Universiteit Leiden door de Koninklijke Vereniging van Marineofficieren. Dit artikel is een ingekorte versie van de oratie, die te lezen is via https://www.kvmo.nl/images/pdf/2018/Moraliteit_beleid_en_weerbaarheid.pdf.

¹ Michel van der Plas, 'Landkaart', in: *Vaderland* (Baarn, Anthos, 1991) 48.

blijven. Dat laatste is waar ik het met u over wil hebben.

Eerst behandel ik het begrip weerbaarheid als theoretisch concept. Ik wil kijken hoe het relevant gemaakt kan worden in het debat over internationale en binnenlandse veiligheid. Daarbij moet ik ook wijzen op onze kwetsbaarheid en op de dreigingen die er op van invloed zijn. Vervolgens wil ik aandacht besteden aan de manier waarop weerbaarheid in het veiligheidsbeleid wordt toegepast. Ik heb mijn oratie 'een verkenningsmissie' genoemd. Gelieve de voorzichtige conclusies die ik trek vooral te zien als agenda voor verdere studie.²

Weerbaarheid als conceptueel kader

Het gebruik van het concept weerbaarheid (in het Engels *resilience*) in internationale veiligheidsstudies is van relatief recente datum. Technische, psychologische en ecologische wetenschappen werken al veel langer met de term. U kunt zich voorstellen dat in de techniek, meer in het bijzonder de materiaalkunde, is nagedacht over bijvoorbeeld het vermogen van een metaal om krachten die er tijdelijk op inwerken, op te vangen en terug te veren. In de ontwikkelingspsychologie is veel aandacht voor de vraag hoe kinderen beter in staat zijn trauma's te verwerken, te herstellen en er op termijn sterker uit te komen. In de biologie wordt bij weerbaarheid niet alleen gedacht in termen van het overleven van soorten, maar ook van het ecosysteem waarin planten en dieren zich ontwikkeld hebben. En sinds de kredietcrisis van 2008 weten we weer hoe belangrijk de

weerbaarheid van financiële systemen is voor onze economie, onze banen en indirect voor de hoogte van de defensiebegroting – om maar eens een dwarsstraat te noemen.

Ik wijs u wat betreft de toepassing van de term *resilience* ook op ontwikkelingssamenwerking en het moderne streven om niet meer te denken in termen van hulp, maar van het weerbaar maken van lokale gemeenschappen zodat die verantwoordelijk worden voor de eigen ontwikkeling. Daarmee is het concept weerbaarheid doorgedrongen tot de sociale wetenschappen. In rampenstudies wordt bijvoorbeeld onderzocht hoe een sociaal systeem zich kan voorbereiden op een ramp – zoals een aardbeving of een aanslag – hoe het een ramp kan verwerken en hoe het krachtiger uit een ramp kan komen.³ U herinnert zich mogelijk de beelden van de voormalige Amerikaanse president George W. Bush tijdens zijn zogeheten bullhorn speech. Daarin staat hij kort na 9/11 samen met een brandweerman op de puinhopen van het World Trade Center een overdosis martialiteit uit te stralen. De boodschap: 'Wij zijn weerbaar, jullie krijgen ons er nooit onder'.⁴

Weerbaarheid in militair-maatschappelijk verband

Via 9/11 is het begrip weerbaarheid ook de militair-maatschappelijke studies binnengetrokken. Ik concentreer mij vanaf nu op dat vakgebied. Psychologe Judith Rodin heeft een bruikbare algemene definitie gegeven van weerbaarheid. Volgens haar is weerbaarheid het vermogen van een eenheid – een individu, gemeenschap, organisatie of een natuurlijk systeem – om zich voor te bereiden op ontsparingen, om te herstellen van schokken en spanningen en om zich aan te passen aan en te groeien na een schokkende ervaring.⁵ Ik ga hier nader in op de weerbaarheid van sociale systemen: individuen, groepen en instellingen die samen een geheel vormen.

De literatuur onderscheidt grofweg drie soorten weerbaarheid.⁶ In het Engels zijn dat: *engineering resilience*, *adaptive resilience* en *transformative*

2 Eerder schreef ik over *resilience* in het kader van niet-kinetische oorlogvoering: Theo Brinkel, 'The Resilient Mind-Set and Deterrence', Paul Ducheine en Frans Osinga (red.), in: *NL Arms 2017. Winning without Killing: The Strategic and Operational Utility of Non-Kinetic Capabilities in Crisis* (Amsterdam, Asser, 2017) 19-38.

3 Georg Frerks, 'Help or Hindrance? The Contribution of the Resilience Approach to Risk Governance', in: Urbano Fra.Paleo (ed.), *Risk Governance: The Articulation of Hazard, Politics and Ecology* (Dordrecht, Springer Netherlands, 2015) 490.

4 Georg W. Bush 9/11 Bullhorn Speech, <https://www.youtube.com/watch?v=x7OCgMPX2mE>.

5 Judith Rodin, *The Resilience Dividend; Managing Disruption, Avoiding Disaster, and Growing Stronger in an Unpredictable World* (Londen, Profile Books, 2015) 3.

6 Bijvoorbeeld: Rodin, OpCit.



Adaptive resilience: als de Zr. Ms. Adder in 1882 met man en muis vergaat, wordt in Nederland de kustwacht opgericht

FOTO BEELDBANK NIMH

resilience. Ik loop ze met u door. Engineering resilience is een vorm van weerbaarheid die oorspronkelijk verwijst naar het vermogen van een materiaal om na een schok terug te keren naar de oorspronkelijke toestand.⁷ Je kunt het ook zien als het vermogen van een gemeenschap om zich te herstellen na een ramp. Philippe Bourbeau werkte het uit naar 'resilience as maintenance'. De reactie op een schok bestaat hier uit het in stand houden of herstellen van de status quo met middelen en inspanningen.⁸ Deze vorm van resilience wordt veel gebruikt in het debat over terrorisme, cybersecurity of de beveiliging van infrastructuur.

Adaptive resilience is het vermogen van een systeem om zich aan te passen aan een dreigende omgeving, dan wel zich voor te bereiden op onbekende, toekomstige dreigingen. Deze vorm van weerbaarheid maakt verandering mogelijk en houdt tegelijkertijd de kernfunctie van het sociale systeem, zoals voedselvoorziening, water, huisvesting en gezondheidszorg, in stand.⁹ De ramp met Zijner Majesteits Adder in de negentiende eeuw is een goed voorbeeld

van deze vorm van resilience. In de zomer van 1882 voer deze zogeheten rammonitor van IJmuiden naar Hellevoetsluis. Een monitor was een type oorlogsschip met een extreem laag vrijboord en daardoor nauwelijks zeewaardig. Het schip verging op klaarlichte dag pal voor de kust van Scheveningen. Niemand greep in. Alle 65 bemanningsleden kwamen om. De ramp heeft geleid tot de oprichting van een kustwachtorganisatie, maar ook tot oprichting van de KVMO, de vereniging die opkomt voor de

-
- 7 Markus Keck en Patrick Sakdapolrak, 'What is Social Resilience? Lessons Learned and Ways Forward', in: *Erdkunde* (Vol. 67 No. 1) 6-7, zie: <https://www.erdkunde.uni-bonn.de/archive/2013-1/what-is-social-resilience-lessons-learned-and-ways-forward>; Rodin, *The Resilience Dividend*, 50; Christian Fjäder, 'The Nation-State. National Security and Resilience in the Age of Globalisation', in: *Resilience* (2, no. 2) 114-129, DOI: 10.1080/21693293.2014.914771.
 - 8 Philippe Bourbeau, 'Resiliencism and Security Studies. Initiating a dialogue', in: Thierry Balzacq (red.), *Contesting Security. Strategies and Logics* (Londen/New York, Routledge, 2015) 177-178.
 - 9 Keck en Sakdapolrak, 'What is Social Resilience'; Patrick Martin-Breen en J. Marty Anderies *Paper Resilience. A Literature Review*, 6-7; Bastian Giegerich, 'Hybrid Warfare and the Changing Character of Conflict', in: *Connections QJ* (15, 2016 no. 2) 69. <http://dx.doi.org/10.11610/Connections.15.2.05>.

belangen van marineofficieren. Het is dit eerbiedwaardig gezelschap dat mijn leerstoel in het leven heeft geroepen.

De laatste invulling van het begrip weerbaarheid wordt in de literatuur transformatieve resilience genoemd. Ze verwijst naar een sociaal systeem dat het vermogen heeft zichzelf en de omgeving om te vormen wanneer bestaande structuren onhoudbaar zijn geworden. Daarmee wordt, in de woorden van Martin-Breen en Anderies, het landschap van stabiliteit veranderd.¹⁰ Bourbeau spreekt van 'resilience as renewal'.¹¹ Een mooi voorbeeld hiervan vind ik het ontstaan van het proces van Europese integratie dat heeft geleid tot organisaties als de Raad van Europa en de Europese Unie. In plaats van de in Europa gebruikelijke bestraffing van en wraakneming op de verliezer van de oorlog, kozen de West-Duitse, Franse en Italiaanse regeringsleiders – respectievelijk Konrad Adenauer, Robert Schuman en Alcide De Gasperi – voor het poolen van soevereiniteit. Met die constructie wilden zij het de deelnemende landen onmogelijk maken om ooit nog onderling oorlog te voeren.¹²



FOTOPICTURE-ALLIANCE/DPA

Konrad Adenauer, Robert Schuman en Alcide De Gasperi in 1951. Na WOII wordt het (voormalige) Duitse gevaar ingekapseld in de Europese samenwerking

Kwetsbaarheid

Het gebruik van weerbaarheid als conceptueel kader maakt het mogelijk om ook een beeld te krijgen van haar tegenpool; kwetsbaarheid. Ik wil enkele kwetsbaarheden laten zien, zoals het veranderde karakter van oorlogvoering, de zwaktes van de westerse samenlevingen en de verdeeldheid tussen internationale instellingen die ons sterker hadden moeten maken tegenover dictatuur en oorlog. Ik haak hier vooral in op wat de *Clingendael Monitor 2015* vermeldde over de kwetsbaarheid van open, democratische en pluriforme samenlevingen voor terugkerende jihadististen, ondermijnende propaganda, economische druk en cyberaanvallen.¹³

De eerste trend die ik wil noemen, is wat Rupert Smith 'oorlog onder de mensen' heeft genoemd. Ruim een jaar geleden heeft Martijn Kitzen dit uitgewerkt in zijn proefschrift *The Course of Co-option*. De trend houdt in dat oorlogen zich niet meer afspelen tussen georganiseerde legers die in uniformen herkenbaar een staat vertegenwoordigen, die een herkenbaar begin (de moord op troonopvolger Franz Ferdinand) en einde (een treinwagon in Compiègne) hebben en die op een duidelijk aanwijsbaar slagveld of in een zeegebied plaatsvinden.¹⁴ Oorlogen worden tegenwoordig gevoerd van samenleving tot

10 Martin-Breen en Anderies (red.). 'The Bellagio Initiative. The Future of Philanthropy and Development in the Pursuit of Human Wellbeing', in: *Background Paper Resilience*. Draft November 2011, 38. Zie: <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/3692/Bellagio-Rockefeller%20bp.pdf?sequence=1&isAllowed=y..>

11 Philippe Bourbeau, 'Resilience, Security and World Politics', in: Eric Chandler and Jon Coaffee (red.), *The Routledge Handbook of International Resilience* (Londen/New York, Routledge, 2017) 26-37.

12 In 1951 zei De Gasperi ten overstaan van de Raad van Europa: "è contro questa funesta eredità di guerre civili, perchè tali vanno considerate le guerre europee dal punto di vista della storia universale, contro l'alternarsi di aggressioni e di rivincite, di avidità e di ricchezza e di spazio che dobbiamo lottare!" Zie <http://www.fondazione DEGASPERI.org/portfolio/il-sogno-europeo-de-gasperri-adenauer-schuman-padri-delleuropa-unita/>.

13 Jan Rood, Frans-Paul van der Putten en Minke Meijnders, 'Een wereld zonder orde?', in: *Clingendael Monitor 2015* (Den Haag, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2015) 8.

14 Rupert Smith, *The Utility of Force. The Art of War in the Modern World* (New York, Random House, 2005) 271; Martijn Kitzen, *The Course of Co-option; Co-option of local power-holders as a tool for obtaining control over the population in counterinsurgency campaigns in weblike societies* (Dissertatie Universiteit van Amsterdam, Breda, Multimedia NLDA, 2016) 17.

samenleving. En niet alleen met fysiek geweld. Het is inmiddels wel bekend dat conflicten van ver ook hier worden uitgevochten. De oorlog in Oekraïne treft ons door het neerhalen van vlucht MH17 in juli 2014. De burgeroorlog in Syrië raakt ons door de mensen die hier een veilig heenkomen zoeken of door de jihadisten die bij ons aanslagen voorbereiden.

Hybride oorlogvoering

Een vorm van oorlog onder de mensen is hybride oorlogvoering. De definitie van hybride oorlogvoering die ik hier hanteer, luidt: ‘een combinatie en vermenging van verschillende conflictmethoden, regulier en irregulier, waarin het fysieke en psychologische slagveld wordt gedomineerd door informatie en controle van de media en tegelijk alle mogelijke middelen worden ingezet om de eigen bedoelingen te verbergen’.¹⁵ Een prominent voorbeeld van deze wijze van oorlogvoering biedt de Russische president Vladimir Poetin. Hij streeft ernaar de Russische invloed uit te breiden op een manier die het westerse stelsel van bondgenootschappen en de internationale rechtsorde kan ondermijnen.¹⁶

Dat is sterk merkbaar aan de oostelijke grens van het NAVO-verdragsgebied; op het land – aan de grenzen van de Baltische staten en Polen – op zee, in het informatiedomein, et cetera. Denk bij hybride oorlogvoering aan nepnieuws, het opstoken van bevolkingsgroepen en het aanwakkeren van verdeeldheid en onrust.¹⁷ En op zee aan Russische activiteiten die lijken te zijn gericht op verstoring van communicatiekabels op de zeebodem of het belemmeren van de toegang tot havens voor versterkingen. Vissersvaartuigen verrichten spionageactiviteiten of hebben geleidewapens aan boord.¹⁸ Deze activiteiten samen hebben – zonder dat er nu per se fysiek oorlog is gevoerd – als kennelijk doel de politieke wil en de geloofwaardigheid van de westerse verdediging op de proef te stellen.¹⁹

Als onze samenleving erbij betrokken is, als haar ontwrichting het doel van hybride oorlogvoering



FOTORIJKSOVERHEID, K. SWEETS

Parlementsverkiezingen 2018. Hybride oorlogvoering kan de democratie ondermijnen via het verspreiden van nepnieuws en het zaaien van verdeeldheid en onrust

is, dan dringt de vraag zich op hoe sterk zij is. Of hoe kwetsbaar zij is. Hoe staat het met haar moreel? Om daar een beeld bij te krijgen, grijp ik allereerst terug op het inmiddels klassieke sociologische onderzoek van Robert Putnam. In zijn boek *Bowling Alone* beschrijft Putnam hoe de Amerikaanse samenleving in de afgelopen veertig jaar is geïndividualiseerd en hoe de maatschappelijke samenhang is verzwakt. Wanneer sociaal kapitaal aan kwaliteit verliest, zegt hij, zullen we meer geneigd zijn tot *freerider-*

15 Guillaume Lasconjarias en Jeffrey A. Larsen 'Introduction: A New Way of Warfare', in: Guillaume Lasconjarias en Jeffrey A. Larsen (red.), *NATO's Response to Hybrid Threats* (Rome, NATO Defence College Forum Papers Series no. 24, 2015). Zie: <http://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=886>.

16 Ronald Brownstein, 'Putin and the Populists', in: *The Atlantic* (January 2017). Zie: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/01/putin-trump-le-pen-hungary-france-populist-bannon/512303/>.

17 Fjäder, 'The Nation-State. National Security and Resilience', 117.

18 Gary Schaub Jr., Martin Murphy en Frank G. Hoffman, 'Hybrid Maritime Warfare: Building Baltic Resilience', in: *Rusi Journal* (February/March 2017, Vol. 162 no. 1) 34. DOI: 10.1080/03071847.2017.1301631.

19 Frans Osinga, 'Hybrid Warfare en de uitdaging van de nieuwe geopolitieke realiteit', in: *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing*, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid red. (14e jaargang 2016, nr. 5/6) 18. Zie: https://www.nctv.nl/binaries/Magazine%20Nationale%20Veiligheid%20en%20Crisisbeheersing%202016%205_7%20interactief_tcm31-234692.pdf.

gedrag en tot het negeren van onze burgerplichten die het goed functioneren van de democratie mogelijk maken.²⁰

Deze trend is onlangs voor Nederland bevestigd door de Adviesraad Internationale Vraagstukken. Die noemt in zijn rapport *De wil van het volk? Erosie van de democratische rechtsstaat in Europa* eveneens de individualisering en de ontrafeling van traditionele netwerken. 'Het gezag van overheid, politiek, kerk, familie en tradities is afgenomen', schrijft de Adviesraad.²¹ De historicus Henri Beunders schrijft dat er in westerse samenlevingen geen gemeenschappelijke waarden meer zijn; postmodern denken heeft alles gerelativeerd en de waarheid was alleen maar een constructie van de machthebbers.²² Dat relativisme ondermijnt de democratie, omdat ook de politieke waarden waar het democratisch systeem op gegrondvest is, ter discussie worden gesteld.²³

In dat verband is het verklaarbaar dat er – als het gaat om democratie en mensenrechten – tegenwoordig gesproken wordt van 'westerse waarden'. Het ideaal van de universaliteit van mensenrechten schijnt te zijn opgegeven. Niet alleen de wil, maar ook het vermogen van het Westen daarvoor op te komen, ebt langzaam weg.²⁴ In 1948 heeft de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens opgesteld. Het woord universeel werd niet willekeurig gekozen. De waarden van mensenrechten, democratie en rechtsstaat gelden namelijk voor iedereen. Ik ken geen enkele Chinese dissident die zegt dat



FOTO WITTEHUIS, S. CRAIGHEAD

De eenheid in onze traditionele bondgenootschappen staat onder druk door onder meer de Brexit van Theresa May en de America First-leidraad van Donald Trump

het helemaal niet erg is dat hij of zij gemarteld wordt, omdat dat in de Chinese politieke cultuur nu eenmaal gangbaar is. Dat we hier met iets universeels te maken hebben, blijkt uit de demonstraties van het Tienanmenplein in Peking, het Tahrirplein in Caïro, het Maidanplein in Kiev of recent nog in Iran. Als mensenrechten niet universeel zijn, waarom zou Nicolas Maduro van Venezuela zich er dan iets van aantrekken? En als we er zelf niet meer in geloven, kunnen we dan nog wel de morele kracht opbrengen om de lasten van onze eigen verdediging te dragen?

Invloed kwetsbaarheid op weerbaarheid

Wat betekent dit alles voor de weerbaarheid van de westerse samenlevingen en hun gezamenlijke instituties? Het Verenigd Koninkrijk gaat de

20 Robert Putnam, *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community* (New York, Simon and Schuster, 2000) 347.

21 Adviesraad Internationale Vraagstukken, *De wil van het volk? Erosie van de democratische rechtsstaat in Europa*, (Den Haag, juni 2017) 27, 34. Zie: <https://aiv-advies.nl/download/7c4fad84-56e2-4a97-8e1c-46c0d8705cbb.pdf>.

22 Henri Beunders, 'Het beste wapen? Schrijf het betere verhaal', in: *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing*, Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid Ed. (14e jaargang 2016, nr. 5/6) 1. Zie: https://www.universiteitleid.nl/binaries/content/assets/governance-and-global-affairs/isga/magazine-nationale-veiligheid-en-crisisbeheersing-2016-5_6-interactief.pdf. Laatst

23 Francis Fukuyama, *The Great Disruption. Human Nature and the Reconstitution of Social Order* (New York, The Free Press, 1999) 281-282.

24 Robin Niblett, 'Liberalism in Retreat. The Demise of a Dream', in: *Foreign Affairs* (january/february 2017) 18. Zie: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2016-12-12/liberalism-retreat>.



Europese Unie verlaten. Eerloos, als je naar de onderhandelingen kijkt, maar toch. Dat verzwakt de EU.²⁵ In de Verenigde Staten is Donald Trump tot president gekozen op een programma van 'America First'. Dat verzwakt de NAVO. Maar ook het afwijzen van de Europese grondwet bij referendum in 2005, de eenzijdigheid waarmee de Nederlandse missie in Oezgistan in 2010 beëindigd werd, de uitslag van het referendum over het EU-handelsverdrag met Oekraïne in 2016: het zijn misschien geen aantoonbare bewijzen, maar zeker tekenen dat politieke stromingen die vinden dat Nederland zijn veiligheid moet zoeken in het afsluiten van de grenzen, aan kracht hebben gewonnen. Rusland profiteert daarvan. Rusland heeft de twijfel in het Westen niet uitgevonden, maar heeft wel belang bij het steunen van partijen die de samenhang binnen de NAVO en de EU verzwakken en die een alternatief discours houden voor dat van de liberale democratie.²⁶ Rechtstreekse financiële steun van Poetin aan populistische partijen is nog niet bewezen, maar het minste dat gezegd kan worden is dat zij

passen in zijn internationale ambities,²⁷ namelijk verdeeldheid in het Westen, onduidelijkheid over wat nog het verdedigen waard is en daarmee het doel van hybride oorlogvoering – de politieke wil en de geloofwaardigheid op de proef te stellen – dichterbij brengen.

Afschrikking door weerbaarheid

Hiervoor ben ik ingegaan op het theoretisch concept weerbaarheid en op de kwetsbaarheid van het Westen in het licht van de bedreigingen van die weerbaarheid. Dan kom ik nu bij mijn volgende punt: wat stellen beleidsmakers er tegenover? Het klassieke antwoord op dreigingen van buitenaf heet afschrikking. In de definitie van de NAVO is afschrikking het vermogen om een tegenstander ervan te weerhouden tegen ons een vijandelijke actie te ondernemen.²⁸ Moreel is daar een belangrijk onderdeel van, zodat er geen misverstand is over de bereidheid elkaar te verdedigen.²⁹ Weerbaarheid speelt zich vooral af in de sfeer van de bereidheid om die middelen in te zetten.

We kunnen met de instrumenten van mijn vakgebied niet kijken in de ziel van mensen. Wel

-
- 25 Sven Biscop, 'Analysing the EU Global Strategy on foreign and security policy', in: Jochen Rehr (red.), *Handbook on CSDP. The Common Security and Defence Policy of the European Union, 3rd Edition* (Wenen, Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport, 2017) 34. Zie: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/handbook_on_csdp_-_3rd_edition_-_jochen_rehr_federica_mogherini.pdf.
- 26 Olga Oliker, 'Putinism. Populism and the Defence of Liberal Democracy', in: *Survival* (Vol. 59, 2017 – Issue 1) 19-20. DOI: 10.1080/00396338.2017.1282669.
- 27 Benjamin Bidder, 'Populisten Netzwerk in Europa; Russlands Rechte Freunde', in: *Spiegel Online* (4 februari 2016). Zie: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/russland-wladimir-putins-rechtsextreme-freunde-in-europa-a-1075461-druck.html>; Benjamin Bidder en Philipp Witrock, 'Putin und die Populisten: Das rechte Netz des Kreml', in: *Spiegel Online* (24 november 2014). Zie: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/afd-und-front-national-putin-umwirbt-europas-rechtspopulisten-a-1004746-druck.html>. Of: Melannie Amann, en Pavel Lokshin, 'German Populists Forge Ties with Russia. Moscow's Fifth Column', in: *Spiegel Online* 27 april 2016. Zie: <http://www.spiegel.de/international/germany/german-populists-forge-deeper-ties-with-russia-a-1089562.html>.
- 28 Zie: <http://www.nato.int/docu/review/2015/also-in-2015/deterrence-russia-military/EN/index.htm>.
- 29 Ivo H. Daalder 'Responding to Russia's Resurgence; Not Quiet on the Eastern Front', in: *Foreign Affairs* (november/december 2017) 38. <http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/fora96&div=132&id=&page=>

*Na een kabinetscrisis beëindigt Nederland
begin 2010 eenzijdig de missie in Uruzgan*



kunnen we tekenen van weerbaarheid proberen terug te vinden in speeches, beleidsintenties, verklaringen en beelden. Weerbaarheid gaat vaak over technische oplossingen en beschermende maatregelen. Maar ook het publieke debat over gemeenschappelijke waarden en doelen wordt door veel auteurs gezien als een bijdrage aan versterking van sociaal kapitaal en moreel in de samenleving.³⁰ Als het doel de moeite waard is, zijn mensen bereid er de nodige offers voor te brengen.³¹

Dankzij nieuwe dreigingen en ontwikkelingen in de samenleving is het concept weerbaarheid doorgedrongen tot het nationale en internationale veiligheidsbeleid.³² Hoe kan de afschrikking van hybride dreigingen worden versterkt? Hoe kunnen Europese samenlevingen de morele kracht vinden om mensen weer een gemeenschappelijk doel te geven? Hoe kan het concept weerbaarheid daarin nuttig zijn?³³ Om dat te ontdekken heb ik een aantal beleidsdocumenten nageplozen op de vraag hoe het concept weerbaarheid of resilience aan de orde komt. Ik heb vooral gekeken naar de vraag in hoeverre daarbij sprake is van 'resilience as maintenance' of van 'resilience as renewal'.

Ik heb naar de volgende stukken gekeken: de slotverklaring van de NAVO-top van staats- en regeringsleiders die in de zomer van 2016 in Warschau is gehouden, de global strategy *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe* van de Europese Unie van 2016, de *National Security Strategy* van de Verenigde Staten van eind vorig jaar en het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III. De stukken geven een actueel beeld van het denken over weerbaarheid door relevante actoren.

Ten eerste de slotverklaring van de NAVO-top van Warschau. Die verklaring legt resilience vooral uit als paraatheid, het garanderen van de continuïteit van essentiële diensten en de veiligheid van de militaire en civiele infrastructuur. Het is een vorm van afschrikking waarbij wordt gepoogd de tegenstander van een aanval af te houden door de indruk te wekken dat zijn dreiging geen effect heeft. Dat doet de NAVO door op de eerste plaats te blijven

onderstrepen dat de aanval op één van de lidstaten wordt beschouwd als een aanval op alle. Ten tweede gebeurt dat door maatregelen zoals de oprichting en stationering van de Very High Readiness Joint Task Force (VJTF) in landen die de dreiging het sterkst ondervinden: de Baltische staten en Polen. Afgezien van de fysieke aanwezigheid van strijdkrachten in de buurt van de oostgrens gaat het ook om het zichtbaar maken van de solidariteit tussen de lidstaten. Wie een van die landen aanvalt, valt letterlijk de andere lidstaten aan omdat de VJTF multinationalaal is samengesteld. Verder spreekt het slotdocument over de noodzaak van resilience van cybernetwerken en diversificatie van de energieaanvoer. En er wordt melding gemaakt van strategische communicatie, waarmee de NAVO-lidstaten een overtuigend verhaal willen hebben.³⁴

De Europese Unie gaat in haar global strategy uitgebreid in op het morele element van resilience. Ze noemt het belang van de weerbaarheid van de democratie, de internationale rechtsorde en de waarden waar de EU op gebaseerd is. Daarbij benadrukt ze dat de naleving van die waarden bijdraagt aan de geloofwaardigheid en invloed in de wereld. Uitgangspunt voor de global strategy is dat wij 'leven in een tijd van een diepgaande crisis binnen en voorbij de Europese Unie.' Waarden staan centraal in het versterken van de weerbaarheid, aldus de global strategy, want: 'To engage responsibly with the world, credibility is vital. The EU's credibility hinges on our unity, on our many achievements, our enduring power

30 Rodin, *The Resilience Dividend*, 63.

31 Bill Durodié, 'The Limitations of Risk Management; Dealing with Disasters and Building Social Resilience', <http://www.durodie.net/pdf/LimitationsRisk%20ManagementinDealingwithDisaster.pdf>; Bill Durodié, 'Cultural influences on resilience and security', in: *Monitor* (September 2004) <http://www.durodie.net/pdf/CulturalInfluences.pdf>.

32 Giegerich, 'Hybrid Warfare and the Changing Character of Conflict', 65-72.

33 Claudia Major, en Christian Mölling, 'A Hybrid Security Policy for Europe; Resilience, Deterrence, and Defense as Leitmotiv, Stiftung Wissenschaft und Politik' (Ed.), in: *SWP Comments* (22 April 2015) <http://nbn-resolving.de:0168-ssoar-429171>.

34 *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*. Zie: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm.



FOTO NAVO

Nederlandse militairen in Litouwen bij een oefening van de Very High Readiness Joint Task Force van de NAVO (februari 2018)

of attraction, the effectiveness and consistency of our policies, and adherence to our values.’ De waarden zijn: respect voor en de verdediging van de rechten van de mens, individuele vrijheden en de rechtsstaat. Het naleven van die waarden in de binnenlandse en buitenlandse politiek is cruciaal, aldus de EU, en is de sterkste antistof die we hebben tegen gewelddadig extremisme.³⁵

Dan de nieuwe Amerikaanse *National Security Strategy*. Het motto daarvan is – geheel in lijn der politieke verwachtingen – *America First*.³⁶ De visie die aan de strategie ten grondslag ligt, is

dat vrede, veiligheid en welvaart afhankelijk zijn van sterke, soevereine naties. Naties die hun burgers in eigen land respecteren en internationaal samenwerken om vrede te bevorderen. Ook is ze gebaseerd op de overtuiging dat Amerikaanse principes duurzaam en goed zijn voor de wereld. De invloed van Amerika in de wereld is een positieve kracht die kan bijdragen aan de voorwaarden voor vrede en welvaart en voor de ontwikkeling van succesvolle samenlevingen. Over de hele wereld bewonderen naties en individuen waar Amerika voor staat, aldus de Amerikaanse nationale veiligheidsstrategie.

Het woord weerbaarheid – resilience – komt op verschillende plaatsen voor in de Amerikaanse veiligheidsstrategie in de zin van een cultuur van paraatheid en weerbaarheid van overheidsinstellingen, kritische infrastructuur en economische en politieke systemen. De regering-Trump wil burgers en gemeenschappen

35 *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. (Brussel, juni 2016). Zie: http://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

36 *National Security Strategy of the United States of America*. (Washington, D.C., december 2017). Zie: <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2017/12/2017.pdf>.

voorbereiden op rampen en dreigingen en hen zo beter weerbaar maken. Weerbaarheid wordt ook betrokken op de democratie: een democratie kan maar zo weerbaar zijn als haar burgers. Opgemerkt wordt dat actoren als Rusland de media gebruiken met het doel de legitimiteit van democratieën te ondermijnen. Media, politieke besluitvormingsprocessen, financiële netwerken en persoonlijke data zijn doelwitten van tegenstanders. Burgers en private sectoren moeten samenwerken om onze *way of life* te beschermen, aldus de *National Security Strategy*.³⁷ Geen universele waarden dus, maar 'our God-given rights and liberties' en 'our national heritage'.³⁸

Wat betreft het Nederlandse beleid heb ik gekeken naar het regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst* van het kabinet-Rutte III. Dat is uiteraard een algemene tekst die niet bedoeld is als veiligheidsstrategie. We mogen dit jaar wel van het kabinet een nieuwe veiligheidsstrategie en een nieuwe defensienota verwachten.³⁹ Het regeerakkoord is interessant, omdat het de kaders aangeeft waarbinnen de andere stukken geschreven zullen worden. Het regeerakkoord behandelt het onderwerp vooral impliciet en dan overwegend vanuit een defensieve houding. Dat geldt overigens niet voor de passages over ontwikkelingssamenwerking en de bestrijding van de grondoorzaken van migratie. Daaruit spreekt het voornemen om ook vorm te geven aan de internationale omgeving en dus iets te doen in de zin van transformatieve resilience.

Anders van karakter zijn de passages waarin gesproken wordt van een herkenbaar Nederland. Daarin zijn onze taal, onze vlag, ons volkslied, onze herdenkingen en onze grondwet (vijf keer 'ons') tekenen van trots, vrijheden, rechten en plichten die horen bij Nederland, die we moeten onderhouden, delen en doorgeven aan onze kinderen en aan nieuwkomers. Het regeerakkoord benadrukt het belang van een sterke internationale inbedding. Nederland moet zich niet isoleren, maar een actieve en betrouwbare internationale partner zijn. Het gaat daarbij wel weer om 'onze' manier van leven.⁴⁰ En onze waarden die vooral in de overlevering, in het verleden, gevonden worden.



FOTONAIVO

President Donald J. Trump laat universele waarden los en kiest voor 'our national heritage' en 'our God-given rights and liberties'

Weerbaarheid wordt in het regeerakkoord expliciet genoemd in het streven naar behoud van de rechtsstaat. Het laatste vraagt alertheid en onderhoud om de vrijheid en veiligheid van burgers te kunnen blijven waarborgen. Weerbaarheid betekent hier meegaan met ontwikkelingen in de samenleving en in de technologie, modernisering van wetgeving en investeringen in de justitiële keten. De teksten over het tegengaan van radicalisering zijn vooral defensief van karakter: voorkomen dat haatpredikers een podium wordt geboden, repressieve maatregelen die moeten voorkomen dat vanuit het buitenland in Nederland onwenselijke invloed kan worden gekocht en beperking van geldstromen vanuit onvrije landen waarbij misbruik gemaakt wordt van onze vrijheden. 'Onze democratische rechtsstaat moet weerbaarder worden gemaakt tegen radicale antidemocratische krachten', zegt het regeerakkoord.⁴¹

37 National Security Strategy, 7, 13-14.

38 National Security Strategy, 1.

39 De *Defensienota 2018. Investeren in onze mensen, slagkracht en zichtbaarheid* is verschenen op 26 maart 2018.

40 Regeerakkoord 2017, *Vertrouwen in de toekomst* (Den Haag, 10 oktober 2017) 2, 19. Zie: <https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst>.

41 Regeerakkoord 2017, *Vertrouwen in de toekomst*, 3-5.

Conclusies

Ik heb hierboven drie typen weerbaarheid onderscheiden, namelijk resilience as maintenance ofwel engineering resilience, adaptive resilience en transformative resilience ofwel resilience as renewal. Ik heb aan de hand van de NAVO-definitie ook laten zien dat afschrikking verondersteld wordt geloofwaardiger te zijn als we zelf geloven in de waarden die we willen verdedigen. Zeker als we in een situatie van oorlog onder de mensen verkeren, waarin het niet alleen over fysieke vormen van oorlogvoering gaat.

Ik heb vervolgens vier relevante beleidsdocumenten verkend: de slotverklaring van de NAVO-top van Warschau, de global strategy van de EU, de Amerikaanse *National Security Strategy* en het Nederlandse regeerakkoord. Als we daar de twee meest uiteenlopende vormen van weerbaarheid op loslaten, dan kunnen we vaststellen dat weerbaarheid overwegend wordt uitgelegd als maintenance; het behoud en de bescherming van het bestaande. Weerbaarheid zijn in de door mij bekeken beleidsstukken vooral technische voorzieningen om de samenleving en de defensie beter te beschermen, maatregelen om radicalisering tegen te gaan, het tegenspreken van gewelddadige *narratives*, monitoring en controle.

Het alternatief van transformative resilience wordt nauwelijks geprobeerd. Je zou kunnen wijzen op het belang dat EU-global strategy, in de Amerikaanse *National Security Strategy* en in het Nederlandse regeerakkoord wordt gehecht aan richtinggevende waarden. In het Amerikaanse en het Nederlandse document kom ik vooral 'onze' waarden of 'American values' tegen. Het Europese strategiestuk gaat sterker in op het grensoverschrijdende en universele karakter van de waarden.

Ik ben bang dat we in het Westen iets van onszelf verliezen als we de universaliteit van democratie, mensenrechten en rechtsstaat laten



FOTO MCD, E. DANIELS

In het Nederlandse regeerakkoord is weerbaarheid overwegend maintenance; behoud en bescherming van het bestaande. 'Onze' waarden komen er geregeld in terug

varen en daardoor minder weerbaar worden. Joseph Nye schreef dat de *soft power* van een land voornamelijk rust op drie pijlers: een aantrekkelijke cultuur, politieke waarden die op een betrouwbare manier worden hooggehouden en een buitenlandse politiek die doortrokken is van moreel gezag. De uitdaging ligt hem in het zodanig combineren van deze middelen met economische en militaire *hard power* dat ze elkaar versterken.⁴²

42 Joseph Nye, 'Putin's Rules of Attraction', in: *World Finance*, december 17, 2014. Zie: <https://www.worldfinance.com/home/putins-rules-of-attraction>.



Als we er zelf niet meer in geloven, kunnen we dan nog wel de morele kracht opbrengen om de lasten van onze eigen verdediging te dragen? Durven we militairen op pad te sturen als we er niet ten volle van overtuigd zijn dat zij hun leven inzetten voor de goede zaak? Begint weerbaarheid dan ook in het toepassen van waarden in het eigen beleid? Ik zou heel graag willen dat dat zo is. Daar ligt dus een discours dat mij de moeite waard lijkt om verder te onderzoeken. Waar en in hoeverre kan weerbaarheid zodanig vorm krijgen in het beleid

dat het niet alleen verdedigt wat verdedigd moet worden, maar ook kan leiden tot hervorming, verbetering, van de veiligheidscontext? Welke rol spelen waarden daarbij? Zijn die waarden universeel en wat is dan het bijzondere dat per land kan worden uitgewerkt? Hoe wordt de geloofwaardigheid van het buitenland- en veiligheidsbeleid daarmee versterkt? Welke rol spelen krijgsmachten daarin? Als het mij gegeven is, zijn dat thema's die ik de komende jaren in onderwijs en onderzoek graag verder zou willen uitwerken. ■