

# WEERBAARHEID EN WHOLE OF SOCIETY

Voordracht Commandant  
Zeestrijdkrachten bij  
de Johan de Witt-conferentie 2024

(foto: Hans Roggen | Mediacentrum Defensie)



Toch nog maar eens: negentig procent van alle goederen bereikt ons land via zee en twee-derde van onze doorvoer en export gaat ook via het water. Internationale scheepvaart over zee en op de binnenwateren heeft Nederland welvarend gemaakt en de maritieme sector is daarbij van groot belang. Denk naast het verdienvermogen aan onder andere onze veiligheid, de energietransitie, klimaatadaptatie, communicatie via de onderzeese infrastructuur en innovatievermogen. We mogen trots zijn op alle spelers in het Nederlands maritiem cluster, waartoe – maar niet uitsluitend – de zeescheepvaart en binnenvaart, de havens, de maritieme dienstverlening, de scheepsbouw, en de maritieme toeleveranciers behoren. En natuurlijk de Koninklijke Marine. Ik ben echter niet gevraagd over ons maritiem cluster te spreken, of over alleen de marine, maar over weerbaarheid en *whole of society*.

LEES VERDER →



VADM Tas: 'Weten we nog wat oorlog betekent als er sprake is van grote of gedeeltelijke ontwrichting van onze samenleving?'  
(foto: Herman Zonderland | MCD)

Ik ga u niet uitleggen dat de situatie op het wereldtoneel spannend en zorgelijk is. U volgt de ontwikkelingen in het Midden-Oosten, Rusland, Oekraïne, Iran, Venezuela, Noord-Korea, China, de Stille Oceaan – waar Zr.Ms. *Tromp* eerder dit jaar acte de présence heeft gegeven – niet voor niets. Kijk naar Chinese acties tegen Filipijnse kustwachtvaartuigen en vissersschepen. Kijk ook dichtbij huis: het door de Russische Federatie in kaart brengen van onze Noordzee infrastructuur onder en op het water, alsook het in kaart brengen van haveninfrastructuur door bemanningen van Russische visvaartuigen. Of denk aan het beschadigen van onderzeese infra, bijvoorbeeld bij Finland en die tussen het Midden-Oosten en Afrika. Aan de orde zijn GPS en AIS-verstoring voor lucht- en scheepvaart, dagelijkse cyber aanvallen en spionage. Zelfs explosieven bij NAVO-brandstofleidingen. Zijn we in oorlog? Nee. Maar is het vrede? Ik denk dat we ergens tussen oorlog en vrede inzitten. En zorgen voor onze veiligheid stopt niet aan het strand of aan de randen van de Europese Unie of het NAVO-verdragsgebied; het is QPO-business. Oftewel, het moet wereldwijd worden bewaakt.

*'Als we allemaal geconfronteerd worden met grote problemen, is het niet meer dan logisch dat we die met z'n allen gaan oplossen'*

Als een vijand ons onvoldoende kan raken in Nederland, in de Europese Unie of op de Atlantische oceaan, is het een koud kunstje ons daarbuiten te raken. Kijk wat de Houthi's vanuit Jemen doen, met een gigantische daling van het containervervoer door de Rode Zee als gevolg.

### Nieuwe buzz words of oude wijn in nieuwe zakken?

Of zijn de termen 'weerbaarheid' en 'whole of society' toch nieuwe wijn in nieuwe zakken? Ik houd het op het laatste. Al was het alleen maar omdat het reeds 80 jaar geleden is dat het Koninkrijk – want laten we het Caribische deel niet vergeten – in oorlog was met directe fysieke gevolgen op het Nederlands grondgebied. Er is echter meer. Denk aan onze afhankelijkheid van energie en internet, maar ook aan de komst van onbemande systemen, ballistische- en kruisraketten, cyber- en ruimtecapaciteiten, of kritische diensten en infrastructuur die steeds meer in handen van commerciële partijen zijn gekomen.

Na afloop van de Koude Oorlog en met de komst van voornamelijk stabilisatieoperaties ver van het Nederlands grondgebied, leek het niet meer opportuun om speciale capaciteit voor weerbaarheid en *Homeland Defense* aan te houden. Dat, of capaciteiten en diensten werden uitbesteed. Daarbovenop kwam de afhankelijkheid van landen als China voor grondstoffen en producten. We zijn wat dat betreft rustig in een strategische winterslaap geduikeld, dicht bij ons nautisch huis. Vindt nog maar eens een Ne-

derlands zeeschip met een Nederlandse of Europese bemanning en denk aan de vele Russische bemanningsleden aan boord van Nederlands gevlagde koopvaardisschepen. Weten we nog wat oorlog betekent als die oorlog grote overlast geeft in onze directe omgeving; als er sprake is van grote of gedeeltelijke ontwrichting van onze samenleving? Denk even aan de gevolgen van één storing in één netwerk vorige maand. Er was geen verbinding mogelijk tussen verschillende hulpdiensten en een luchthaven kwam lam te liggen.

Wat als het erger wordt dan bijvoorbeeld de Cubacrisis, de autoloze zondag of hoge benzineprijzen als gevolg van oorlog in het Midden-Oosten? Of erger dan de coronapandemie, de komst van vluchtelingen ten gevolge van oorlogen elders, de deelname aan een conflict ver weg, het neerhalen van vlucht MH17, overstromingen in Limburg? Allemaal zijn het voorbeelden van crises. De praktijk toont dat Nederland daar in het algemeen goed mee om kan gaan. Het landelijk stelsel crisisbeheersing lijkt robuust en te werken, al laat genoemde IT-storing zien dat er nog werk aan de winkel is. Taken, verantwoordelijkheden en rollen zijn vastgelegd en de verschillende spelers weten elkaar te vinden. Dit zal straks ook gelden voor de Noordzee – daar wordt nog aan gewerkt. Die spelers zijn onder andere de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb), voorgezeten door de minister van Justitie en Veiligheid of de Minister-President, de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) op DG-niveau voorgezeten door de NCTV, de 25 veiligheidsregio's, de verschillende driehoeken, het Nationaal CrisisCentrum (NCC), het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC), enzovoort. En natuurlijk uitvoeringsorganisaties, zowel overheid als niet-overheid. Denk aan Rijkswaterstaat, de NS, de Kustwacht, KPN, Defensie en TenneT.

### **Maar nu praten we over worst case: echt oorlog**

Als gevolg van raket- en/of droneaanvallen hebben delen van Nederland tijdelijk geen elektriciteit. De havens van Rotterdam, Vlissingen en Eemshaven zijn voor bepaalde duur ontoegankelijk door toedoen van mijnenvelden. Verstoringen uit Amerika en Canada moeten wijken, waardoor een groot deel van de energietoevoer naar de EU stagneert en grondstoffen voor de munitie- en wapenindustrie elders heen moeten. De schappen in de supermarkt raken leger en leger. De sluizen bij IJmuiden werken niet door een cyberaanval. Er vallen dagelijks doden en komen talrijke gewonden aan bij ziekenhuizen. Als gevolg van de oorlog komt het tienvoudige van de huidige vluchtelingenstroom het land binnen. De watervoorziening ligt tijdelijk stil door acties van speciale eenheden en/of cyberaanvallen. Ook belangrijke diensten, waaronder het bankensysteem, werken tijdelijk niet omdat computersystemen lijden onder zulke aanvallen. Naarmate de oorlog langer duurt, gaan de belastingen omhoog en gaat 40% van het BBP naar de oorlogsinspanning. Verworven rechten staan als gevolg van de oorlogsinspanning onder druk: denk aan ouderschapsverlof, de arbeidstijdenwet, deeltijdwerken, etc. De dienstplicht wordt opnieuw geactiveerd.

Dit alles gebeurt op hetzelfde moment en niet één, maar meerdere keren. Ik weet niet of de huidige Landelijke

***'Ik weet zeker dat u beseft dat we deze situatie beter kunnen voorkomen dan genezen'***

Crisisplannen voorzien in zo'n situatie, daar ik vrees van niet. Gelukkig wordt hierover wel op het hoogste niveau gesproken en aan gewerkt. Ik probeer u niet bang te maken. Wel hoop ik dat u gaat nadenken over uw rol in dit geheel. En ik weet zeker dat u beseft dat we deze situatie beter kunnen voorkomen dan genezen door te zorgen voor een weerbare samenleving met een defensieorganisatie die beschikt over voldoende middelen en daarmee bijdraagt aan een effectieve afschrikingscapaciteit. Dat is vele malen goedkoper dan wachten tot het mis gaat. En als het toch mis gaat, dan hebben we diezelfde weerbaarheid en defensieorganisatie nog harder nodig.

Kortom, wij krijgen er allemaal (overheid – niet overheid, industrie, bedrijven, burgers, dienstverleners, niet-gouvernementele organisaties, alsook onze buurlanden) mee te maken. En daarmee zitten we in de *whole of society-business* en praten we gezamenlijk over weerbaarheid: van het individu, van organisaties, van de overheid en van de maatschappij als geheel. Als we allemaal geconfronteerd worden met grote problemen, is het niet meer dan logisch dat we die met z'n allen gaan oplossen.

### **Komt de NAVO of de EU ons dan niet helpen als het misgaat?**

Ongetwijfeld waar het kan, maar andere landen zullen met vergelijkbare uitdagingen kampen. Bovendien geeft Artikel 3 van het NAVO-verdrag aan dat lidstaten zowel zelf als gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor een weerbare samenleving of maatschappij.<sup>1</sup> Weerbaarheid, militair en civiel, is een hoeksteen van of een fundament voor geloofwaardige afschrikking en een geloofwaardige defensie (in crisis- en oorlogstijd). De eerste lijn van verdediging bij een schok, is de mogelijkheid hiervan snel te herstellen en in crisis- en oorlogstijd de maatschappij zo 'gewoon mogelijk' te laten functioneren. De COVID-19 pandemie heeft aangetoond dat civiele weerbaarheid en paraatheid geen loze kreten zijn. De oorlog in Oekraïne maakt dit nog duidelijker. In de NAVO zijn onder meer het Resilience Committee en het Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC) belast met weerbaarheid, crisismanagement, *whole of society-* en *whole of government-*beleid en -activiteiten. De nationale partijen die hierbij zijn betrokken noemde ik zo even.

Het succes van militaire operaties en de ondersteuning daarvan door individuele lidstaten is voor een groot deel afhankelijk van een weerbare en functionerende maatschappij. Een aantal voorbeelden: ongeveer 90% van het militaire transport gebruikt civiele middelen (land, lucht, zee), meer dan de helft van de militaire satellietcommunicatie komt van civiele bedrijven – denk aan het belang van STARLINK voor Oekraïne –, het overgrote deel van de niet-militaire bevoorrading (water, voedsel etc.) in de Host Nations komt van commerciële bedrijven. Ongeveer 95% van het trans-Atlantische internetverkeer, inclusief het militaire, gaat via glasvezelkabels over de zeebodem. Kortom,

zeker in een *collective defence*-situatie (Artikel V) is het succes van militaire operaties zeer afhankelijk van een vol-doende functionerende maatschappij. Andersom zal een maatschappij ook worden geconfronteerd met militaire activiteiten die gevolgen hebben voor haar functioneren.

### Wat is er nodig om de maatschappij blijvend te laten functioneren en de oorlogsinspanning te steunen?

Voordat ik op deze vraag in ga middels de opsomming zoals de NAVO die geeft, zijn diverse andere factoren denkbaar. Denk ik aan Nederland, dan denk ik bijvoorbeeld aan het gevaar van hoogwater en overstromingen. Niet voor niets hebben we daarvoor een nationaal crisisplan. Finland, een land dat vooroploopt als het gaat om het een *whole of society*-aankpak en *resilience* (oftewel weerbaarheid), herkent zeven functies die vitaal zijn voor de maatschappij:

1. Psychologische weerbaarheid;
2. Leiderschap, vertaald in bestuur;
3. Internationale en EU-activiteiten – die doorgang moeten vinden;
4. Defensie;
5. Interne veiligheid;
6. Economie, infrastructuur en gegarandeerde bevoorrading;
7. Diensten als sociale zekerheid, onderwijs, gezondheidszorg.

Dan de NAVO-opsomming. Zij spreekt sinds de Top van Warschau in juli 2016 over drie vitale onderdelen van civiele gereedheid: (1) continuïteit van bestuur, (2) essentiële diensten voor de bevolking en (3) civiele ondersteuning van de militaire inzet.<sup>2</sup> Hiervoor gelden zeven basisvereisten:

1. Een gegarandeerd overheidsbestuur en gegarandeerde overheidsdiensten. Hiermee moet ook worden bereikt dat beslissingen genomen kunnen worden, die worden gecommuniceerd en afgedwongen;
2. Een robuuste energievoorraad en robuust nationaal en internationaal energienetwerk;
3. De mogelijkheid effectief om te gaan met grote personenstromen en die te de-conflicteren met militaire bevoorradingsstromen;
4. Een robuuste voorraad en aanvoer van voedsel en water en het voorkomen dat deze onderhevig zijn aan sabotage;
5. De mogelijkheid om te gaan met grote aantallen slachtoffers en te voorzien in voldoende medische voorraden;
6. Robuuste civiele communicatiesystemen met voldoende back-up;
7. Robuuste civiele transportsystemen en -capaciteiten die zowel gebruikt kunnen worden voor civiele als militaire doeleinden.

En dit gaat vooral over hoe men de maatschappij draaiende dient te houden. In Oekraïne weten ze hier alles van. Het gaat nog niet eens over hoe de oorlogsinspanning op meer directe wijze te steunen is. Denk in dit geval bijvoorbeeld aan:

- De inzet van civiele scheepvaart voor militaire doeleinden zoals bevoorrading, hospitaalfuncties, surveillance-functies;

- De inzet van vrachtauto's, treinen en vliegtuigen voor militair transport;
- De inzet van bedrijven bij de reparatie en bouw van bestaande en nieuwe militaire middelen;
- De omschakeling van bedrijven om militaire capaciteiten te gaan maken zoals munitie en onbemande systemen;
- De opschaling van productie;
- De bewaking van vitale civiel- en militaire infrastructuur;
- Ziekenhuiscapaciteit voor terugkerende gewonde militairen.

Kortom, er is werk aan de winkel. Het is duidelijk dat we spreken van een ontzettend complex proces en oplossingen zullen nooit pijnloos zijn. Omgaan met deze complexe opgaves kan niet bij één partij liggen, oftewel de overheid. Alle partijen uit de maatschappij zullen hierbij een rol hebben. We staan daarmee voor een grote opgave:

- Ons voorbereiden op schokken;
- Met schokken omgaan;
- Acteren op schokken en zo snel mogelijk wat stuk is herstellen.

Tijdens de NAVO-top in Washington van afgelopen zomer kwamen de leden overeen hun weerbaarheid te versterken door onder andere civiele en militaire weerbaarheid in gezamenlijkheid te beschouwen en onderdeel te maken van nationale en collectieve defensieplannen.<sup>3</sup> Ook werd afgesproken hierbij samenwerking te zoeken met partners zoals de EU. Eerder al, in 2022, werd bij de NAVO het Resilience Committee opgericht. En het is niet bij woorden op papier gebleven. Voorbeeld van praktische samenwerking is de inzet van zogenaamde *civil preparedness*-experts voor Oekraïne, Irak, Moldavië en Jordanië.

Met het oog op de kritieke infrastructuur op zee, en na de sabotage van de Nord Stream pijplijn, heeft de NAVO bij het NATO Maritime Command (MARCOM) in Northwood (VK) de Critical Undersea Infrastructure Coordination Cell opgericht om kwetsbaarheden in kaart te brengen en gerelateerde activiteiten van NAVO-lidstaten en private partijen te coördineren. We hebben dit tijdens de Johan de Witt-conferentie van vorig jaar uitgebreid besproken. Vergeet niet dat kabels over de zeebodem dagelijks ongeveer 10 triljoen Amerikaanse dollars transporteren en dat twee-derde van de wereldwijde olie- en gastransporten ofwel uit zee komt, ofwel erdoor wordt getransporteerd. Ongeveer 95% van de wereldwijde data gaat door onderzeese kabels. In januari 2023 werd de NATO-EU Task Force on the Resilience of Critical Infrastructure opgericht om de samenwerking tussen de NAVO en EU te versterken. De focus ligt daarbij op energie, transport, de digitale infrastructuur en de ruimte. Let wel, ondanks alle activiteiten van de NAVO en de EU, zijn weerbaarheid en een *whole of society*-aankpak primair nationale verantwoordelijkheden.

*‘Weerbaarheid en een whole of society-aankpak zijn primair nationale verantwoordelijkheden’*



'Ongeveer 90% van het militaire transport gebruikt civiele middelen' (foto: Cynthia Nijssen | MCD)

### Wat moet er allemaal nog gebeuren?

Voordat ik afsluit geef ik bij deze nog enkele aanbevelingen op basis van wat ik vind dat nog moet gebeuren:

- Doorgaan op de ingeslagen weg: op hoog en laag niveau blijven werken aan weerbaarheid. De nationale crisisplannen verder vervolmaken en integreren met de militaire plannen;
- Doorgaan met, of beter nog, het intensiveren van oefeningen. We kunnen fouten beter tijdens oefeningen maken, dan als het er echt op aankomt. Denk aan de cyberoefeningen, beoefenen van omgaan met stroomstoringen en een oefening als *Port Defender* hier in Rotterdam;
- Doorgaan met elkaar beter leren kennen. De netwerken robuuster maken: overheid en niet-overheid, militair en civiel. U weet allemaal dat elkaar persoonlijk kennen het leven en werk een stuk aangenamer maakt en het werk ten goede komt;
- Steeds zekerstellen dat potentieel crisisbeleid SMART is, oftewel direct uitvoerbaar. In crisistijd valt niet lang te discussiëren over wat nu precies de bedoeling is. Er moet onmiddellijk actie worden ondernomen;
- Breng Nederland en de Nederlanders op de hoogte van wat we doen en waarom we het doen. Durf te praten over potentieel vreselijke scenario's en de gevolgen daarvan, over wat we als land dan wel en niet mogen verwachten van elkaar, waar taken, rollen en verantwoordelijkheden liggen. Ook al is dit mogelijk een lastig te brengen boodschap;

### Tot slot

Ik sluit af met een oproep aan u allen. Ik vraag u na te denken over uw rol bij weerbaarheid en in de *whole of society*-aanpak. Is uw organisatie weerbaar tegen de schokken die zich kunnen voordoen? Hoe gaat u in tijden van crisis zekerstellen dat uw diensten of producten beschikbaar blijven? Hoe gaat uw bijdrage aan de samenleving eruitzien wanneer Nederland langdurig in een crisis of oorlog verzeild raakt? En wanneer u hierover nagedacht heeft, is het belangrijk om actie te ondernemen. Alleen door actie – waaronder het houden van oefeningen – en voorbereiding krijgt een *whole of society approach* handen en voeten.

**VADM René Tas is Commandant Zeestrijdkrachten en Admiraal Benelux. Dit artikel is een bewerking van zijn voordracht bij de Johan de Witt-conferentie 2024, dat op donderdag 5 september plaatsvond in Rotterdam.**

### Noten

- 1 *Resilience, civil preparedness and Article 3*, 5 september 2024, zie: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_132722.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm)
- 2 Idem
- 3 *Deterrence and defence*, 1 juli 2024, zie: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_133127.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_133127.htm)