



Nationaal Coördinator
Terrorismebestrijding en Veiligheid
Ministerie van Veiligheid en Justitie



Magazine

12^e jaargang 2014 nr. 5

Nationale veiligheid en crisisbeheersing

Thema:
Maatschappelijke
onrust

pagina 3

Ebola
risico's en
voorbereidingen

pagina 28

UAVs in Nederland

pagina 44

**Defensie Cyber
Commando**

pagina 48

Thema: Maatschappelijke onrust

- 3 Ver weg bestaat niet meer – Dick Schoof, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
- 4 Actieprogramma integrale aanpak jihadisme
- 6 Heropleving van jihadisme in Nederland
- 7 De omgang met het hedendaagse jihadisme – Paul Scheffer
- 10 Van collectief ongenoegen tot ordeverstoringen
- 12 Censuur als antwoord op terrorisme?
- 14 Van digitaal kijken naar begrijpen en ingrijpen
- 16 Weerbare democratie
- 17 Kenniscentrum Collectief Gedrag
- 18 Duistere machten - maatschappelijke onrust en complotconstructies
- 20 De weg van idealen naar terrorisme
- 22 Angst voor de anarchistische samenzwering
- 24 Een Duitse IRT-affaire
- 26 Opnieuw brand in Moerdijk
- 56 Vier vragen aan: Ahmed Aboutaleb, burgemeester van Rotterdam

Overige onderwerpen

- 27 Alert Online: weet wat je doet!
- 28 Ebola: risico's en capaciteiten gemodelleerd
- 29 Ebola – hoe is Nederland voorbereid?
- 32 De nexus externe-interne veiligheid
- 34 Van onbemand naar onafwendbaar: UAVs in Nederland
- 36 Het Defensie Cyber Commando, een nieuwe operationele capaciteit
- 38 'Ongeschreven regels' bij multidisciplinaire samenwerking
- 40 Flexibilisering organisatie crisisbeheersing: verschuiving naar het private domein?
- 42 Critical Infrastructure Resilience: de community centraal
- 44 Rampen in het leven van alledag, het alledaagse leven van rampen
- 46 Slachtofferssystematiek SIS in de praktijk
- 48 Pastorale zorg in crisisonstandigheden
- 50 De betekenis van Europese preventienetwerken verkend
- 52 Omgaan met en managen van ethische vragen bij terrorismebestrijding
- 54 Crisisbeheersing anno 2013 sociale media en burgerhulp vergen improvisatievermogen
- 55 Colofon

Het Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing is een tweemaandelijks uitgave van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Het blad informeert, signaleert en biedt een platform aan bestuurders en professionals over beleidsontwikkeling, innovatie, uitvoering en evaluatie ten aanzien van nationale veiligheid en crisisbeheersing.

De uitgever is het niet noodzakelijkerwijs eens met de inhoud van gepubliceerde bijdragen. De verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor de inhoud van de artikelen berust bij de auteurs.

FOTO OMSLAG:
PROTEST TEGEN ANTI-ISLAM-
FILM, AMSTERDAM,
SEPTEMBER 2012
(FOTO: HOLLANDSE HOOGTE)

INHOUD

Ver weg bestaat niet meer



■ Dick Schoof

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid

Afgelopen zomer werd duidelijk hoe zeer onze nationale veiligheid is verbonden met internationale ontwikkelingen en de internationale veiligheid. De ramp met de MH17, de oplaaierende oorlog in Gaza, de uitbraak van Ebola en de dreiging van ISIS: allemaal voorbeelden van *transboundary crises*: crises over de grens met, soms grote, nationale impact.

Onze open en internationaal georiënteerde samenleving brengt veel voorspoed en biedt kansen. Tegelijkertijd brengt dit risico's met zich mee en zijn we kwetsbaarder voor ontwikkelingen elders. Crises worden steeds complexer en grootschaliger. Zij zijn onvoorspelbaarder en missen vaak een duidelijke eigenaar. En dankzij de vervagende grenzen, de techniek en sociale media is de maatschappelijke impact vele malen groter. Gebeurtenissen, crises of conflicten ver weg zorgen zo steeds vaker voor onrust in eigen land.

Een foto van een separatist in Oekraïne die tussen de brokstukken een knuffelaapje omhoog houdt, zorgde, achteraf onterecht, voor grote verontwaardiging. De roep om steun van wanhopige Palestijnen tussen de ruïnes van hun huizen in Gaza leidde tot protesten in de Schilderswijk in Den Haag. Een YouTube-bedreiging van een strijder in Syrië aan het adres van Nederland zorgt voor veel vragen en zorgen over eventuele aanslagen. In heel Europa werden afgelopen weken symbolische gebouwen bezet door Koerden die meer militaire steun willen van Europese landen in de oorlog in Syrië. En in Guinee, Liberia en Sierra Leone ontstaat wantrouwen en dreiging tegen hulpverleners als gevolg van geruchten over de motieven van deze hulpverleners.

Er zijn veel gebeurtenissen die tijdelijk of plaatselijk onrust veroorzaken, maar wanneer raakt dat onze nationale veiligheid? Bij sommige van bovenstaande voorbeelden is dat duidelijk, maar hoe schat je het verloop van de onrust binnen onze samenleving naar maatschappelijke ontwrichting in? Welke factoren spelen een rol en welke indicatoren zijn er? En welke rol spelen sociale media bij het vertalen van de gevoelens van individuen naar mogelijke actie door velen? En leidt aandacht, bijvoorbeeld voor jihadisme of ISIS, per definitie tot maatschappelijke onrust over de toegenomen dreiging?



Op dit soort vragen en meer gaan de auteurs die aan dit nummer hebben meegewerkt in. Dat doen ze ieder met hun eigen expertise en vakgebied als leidraad en daar zijn we ze zeer erkentelijk voor. Want we hebben al deze kennis hard nodig. Het is immers onze taak om er alles aan te doen om te voorkomen dat heftige gebeurtenissen of incidenten uiteindelijk leiden tot vormen van maatschappelijke ontwrichting waarbij onze sociale en politieke stabiliteit in het geding komt.

Het zijn drukke tijden. We moeten als overheid en als crisisorganisatie zo goed mogelijk antwoorden hebben en reageren op deze veranderende wereld. Dat doen we door omgevingsbewust, flexibel en goed voorbereid te zijn en van elkaars ervaringen te blijven leren. Na een drukke en onrustige zomer is het goed om te constateren dat we in Nederland elkaar vasthouden als het er echt op aan komt. Soms na fel debat, soms na een ramp, soms met tegenzin en soms onder protest. Dat hoort bij een levendige, gezonde democratie. Dat is een groot goed. En onze taak die te beschermen.

Actieprogramma integrale aanpak jihadisme



■ **Theo Lodder**
Programmadirecteur Contraterrorisme, NCTV

In maart 2013 verhoogde de NCTV het dreigingsniveau terrorisme naar substantieel, het op één na hoogste dreigingsniveau in Nederland. De redenen hiervoor waren drieledig. Ten eerste was er sprake van toenemende radicalisering onder specifieke groepen jongeren in Nederland. Ten tweede was er een groeiend aantal 'jihadgangers' dat vanuit Nederland vertrok naar Syrië (met een aanzienlijk terroristisch risico na terugkeer). Ten derde creëerde de omwentelingen in het Midden-Oosten, die eind 2010 in Noord-Afrika waren ingezet en die zich in rap tempo verspreidden over de gehele NAMO-regio,¹ ruimte voor terroristische groeperingen met een agenda tegen het Westen (en dus tegen Nederland).

Inmiddels zijn we ruim anderhalf jaar verder. De dreiging uit jihadistische hoek is in die tijd bepaald niet minder geworden. Lokale, nationale en internationale overheden hebben sinds maart 2013 in samenwerking met maatschappelijke partners een groot aantal maatregelen getroffen dat voorziet in een integrale aanpak van deze hernieuwde terroristische dreiging. Het betreft maatregelen die zowel preventief als repressief van aard zijn, in lijn met de 'brede benadering' die sinds jaar en dag het Nederlandse contraterrorismebeleid kenmerkt. Op 29 augustus 2014 presenteerden minister Opstelten (Veiligheid en Justitie) en minister Asscher (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) deze aanpak in een samenhangend actieprogramma 'Integrale Aanpak Jihadisme'. Het actieprogramma heeft tot doel het beschermen van de democratische rechtsstaat, bestrijden en verzwakken van de jihadistische beweging in Nederland en het wegnemen van de voedingsbodem voor radicalisering. Uitgangspunt is dat in Nederland geen ruimte is voor (steun aan) terrorisme vanuit welke hoek dan ook.

De jihadistische beweging is in alles het tegengestelde van waar de Nederlandse democratie voor staat. Dat deze stroming een substantiële bedreiging vormt voor de nationale veiligheid van Nederland en voor de internationale rechtsorde, mag duidelijk zijn. Wat we echter steeds moeten beseffen, is dat de sektarische strijd die gaande is in (met name) Syrië en Irak in de eerste plaats een catastrofe is voor de regio zelf. De strijd vergt zeer veel onschuldige burgerslachtoffers en werkt ontwrichtend voor de sociale en maatschappelijke stabiliteit in de gehele regio. Mensonterende

taferelen en enorme vluchtelingenstromen zijn het gevolg. Het is dan ook goed te begrijpen dat dit veel mensen aan het hart gaat. Nederland levert op verschillende manieren een bijdrage om dit leed te verzachten en om de jihadistische groeperingen die actief zijn in de regio actief te bestrijden.

De aanpak van het jihadisme vraagt om een krachtige, integrale aanpak. Het Actieprogramma presenteert dan ook 38 maatregelen die inzicht geven in het reeds ingezette beleid sinds maart 2013, maatregelen die het bestaande beleid verder versterken en maatregelen die nieuw worden geïnitieerd. Sommige maatregelen vergen nieuwe wetgeving.

Het Actieprogramma is logisch opgebouwd langs vijf beleidssporen.

- Risicoreductie**
De risico's die uitgaan van jihadisten worden met alle mogelijke middelen voorkomen en tegengegaan.
- Interventie**
Potentiële uitreizen worden voorkomen of bemoeilijkt.
- Radicalisering**
Ronselaars worden aangepakt, nieuwe aanhang van de jihadistische beweging wordt voorkomen, tegengeluiden worden gestimuleerd en maatschappelijke spanningen worden zoveel mogelijk tegengegaan.
- Sociale media**
De verspreiding van online radicaliserende, haatzaaiende, gewelddadige jihadistische content wordt bestreden.
- Informatie-uitwisseling en samenwerking**
Er wordt geïnvesteerd in kennis, kunde en samenwerkingsverbanden op lokaal, nationaal en internationaal niveau.

RISICO'S BEPERKEN

Het Actieprogramma presenteert een aantal maatregelen die de mogelijkheden verruimt om het Nederlanderschap in te trekken. Een van de maatregelen beoogt het zonder voorafgaande strafrechtelijke veroordeling intrekken van het Nederlanderschap van jihadgangers die zich hebben aangesloten bij een terroristische strijdgroep. Dit mag echter niet leiden tot staatleloosheid. Ook kan het Nederlanderschap straks worden ingetrokken als iemand een opleiding volgt in een terroristisch trainingskamp of daar als instructeur aan meewerkt om vaardigheden en kennis over te dragen, bijvoorbeeld aan jihadisten. Een wetsvoorstel hierover is verzonden aan de Tweede Kamer.

Daarnaast moet een tijdelijke wet bestuursrechtelijke bevoegdheden de risico's beperken die uitgaan van terugkerende terroristen. Daarbij worden tijdelijke maatregelen overwogen zoals een periodieke meldplicht, medewerking aan herhuisvesting en contactverboden. Dat laatste dient verdere radicalisering, verdere verspreiding van radicaal gedachtegoed en ronselactiviteiten te voorkomen.

¹ NAMO: Noord-Afrika en Midden-Oosten.

Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme

Overzicht maatregelen en acties



INTERVENTIES UITREIS

Het kabinet wil voorkomen dat mensen uitreizen naar conflictgebieden om zich aan te sluiten bij jihadistische groepen, zoals ISIS, Al Qa'ida of Jabhat al Nusra. Bij een redelijke verdenking van een uitreis wordt strafrechtelijk ingegrepen. Wanneer er gegronde vermoedens van uitreis bestaan, worden paspoorten vervallen verklaard.

Het reizen met een Nederlandse identiteitskaart buiten de Europese Unie en de Europese Economische Ruimte wordt onmogelijk gemaakt door een uitreisverbod voor betrokkene wiens paspoort om deze redenen is geweigerd of vervallen verklaard.

SOCIALE MEDIA

Verder wordt beoogd de verspreiding van online radicaliserende, haatzaaiende, gewelddadige jihadistische informatie tegen te gaan. Producenten en verspreiders van online jihadistische propaganda en de digitale platforms die zij misbruiken worden geïdentificeerd. Deze informatie wordt actief gedeeld met de handelingsbevoegde instanties en relevante dienstverleners (waaronder internetdiensten). Een specialistisch team van de Nationale Politie gaat zich richten op de bestrijding van de online verspreiding van propaganda door jihadisten. Dit team licht het OM in over mogelijke strafbare uitingen. Als toepassing van de vrijwillige gedragscode niet leidt tot verwijdering, kan een strafrechtelijk bevel volgen. Ook maakt het team afspraken met internetbedrijven over effectieve blokkeringen.

Er wordt samengewerkt met internetbedrijven om het verspreiden van jihadistische content tegen te gaan. Verder wordt er een geactualiseerde lijst van online jihadistische (sociale media) websites gepubliceerd. Gemeenschappen, professionals en ouders kunnen deze lijst gebruiken om hun omgeving te waarschuwen

RADICALISERING EN MAATSCHAPPELIJKE SPANNINGEN

Zoals gezegd, is de balans tussen preventie en repressie essentieel. Uitgangspunt van het Nederlands beleid is altijd geweest: waar in een vroegtijdig stadium radicalisering kan worden voorkomen, bijvoorbeeld door samenwerking tussen uiteenlopende professionals (uit welzijn, onderwijs, zorg, politie en justitie) die bijtijds signaleren, zijn repressieve maatregelen niet nodig. Dit blijft het uitgangspunt van het Nederlands beleid.

Om maatschappelijke spanningen tegen te gaan, komt er een expertcentrum dat wijken met een grote kans op conflicten zorgvuldig gaat monitoren en gemeenten praktische ondersteuning gaat bieden. Een nog op te richten kennisplatform preventie radicalisering zal deskundigen op het terrein van jeugd, onderwijs en opvoeding voeden met informatie. Dit stelt hen in staat vroegtijdig te signaleren en te handelen, zodra jongeren beginnen te vervreemden van de samenleving.

Ook komt er meerjarig overleg met imams over de aanpak van radicalisering, de opvoeding van jongeren, discriminatie en islamofobie. Een (nationale) vertrouwenspersoon ondersteunt sleutelfiguren vanuit de moslimgemeenschap die alternatieve geluiden uitdragen en stelling nemen tegen het jihadisme. Verder zal een landelijk adviespunt steun bieden aan familieleden en naasten van geradicaliseerde personen of uitreizigers. Aan geradicaliseerden die zich aan de jihadistische beweging willen onttrekken wordt, onder strikte voorwaarden, hulp geboden.

Daarnaast beoogt het Actieprogramma ronselaars steviger aan te pakken, verspreiders van de ideologie te verstoren en verspreiding van de radicale boodschap een halt toe te roepen. Predikers van buiten de Europese Unie die oproepen tot haat en geweld, wordt een visum geweigerd. Bij het tegengaan van de verspreiding van de jihadistische boodschap door radicale predikers wordt nauw samengewerkt met Nederlandse moskeeën en imams. Haatzaaiers worden geweerd uit lokale risicogebieden.

Straks kunnen burgers zich zowel offline als online anoniem melden als zij vermoeden dat er sprake is van de voorbereiding van strafbare feiten of jihadisme. Onderwijsinstellingen waarvan signalen binnenkomen of bekend is dat er sprake is van radicalisering, of onderwijsinstellingen die een verzoek doen om hulp in dit kader, worden ondersteund.

Daarnaast wil het kabinet maatschappelijke tegengeluiden mobiliseren en de moslimgemeenschap stimuleren uitspraken van (buitenlandse) gezaghebbende geleerden die zich keren tegen het jihadisme ook voor Nederlandse doelgroepen toegankelijk te maken.

SAMENWERKING

Er wordt geïnvesteerd in kennis, kunde en samenwerkingsverbanden op lokaal, nationaal en internationaal niveau. Rijk en betrokken gemeenten maken afspraken over de preventie van radicalisering en de beheersing van maatschappelijke spanningen. Een geïntegreerde benadering en samenwerking tussen gemeenten, lokale partners (welzijn, sociale zaken), onderwijsinstellingen en politie is daarmee geborgd. Tot slot zet Nederland zich in om informatie-uitwisseling tussen Europese lidstaten over zogenoemde 'terrorist travel' te bevorderen en wil Nederland de detectie van jihadistische reisbewegingen versterken. Hiertoe wordt intensief internationaal samengewerkt.

Het Actieprogramma en alle 38 maatregelen die het behelst, is te downloaden via: www.nctv.nl



Heropleving van jihadisme in Nederland



De AIVD ziet de laatste jaren een heropleving van het jihadisme in Nederland. De strijd in Syrië is daarbij een katalysator, maar er zijn meer ontwikkelingen zichtbaar. Dat staat in de publicatie *Transformatie van het jihadisme in Nederland; zwerm-dynamiek en nieuwe slagkracht* die eind juni is gepresenteerd. Sinds 2010 ziet de AIVD professionalisering van oude netwerken, vooral gericht op jihadgang. Ook dragen radicale groeperingen de jihadistische boodschap explicieter uit in demonstraties en via flyer-acties. Het gebruik van sociale media zorgt er daarnaast voor dat propaganda zich snel en breed verspreidt. De jihadistische beweging is, aldus de AIVD, momenteel het best te typeren door haar zwerm-dynamiek. De ideologie is bij de deelnemers hetzelfde, de richting ook. Er zijn regisseurs, maar er is vooral wederzijdse beïnvloeding. Uitval van een of meer leden leidt niet direct tot het uiteenvallen van de groep.

WEERSTAND TEGEN JIHADISME AFGENOMEN

In de publicatie geeft de AIVD ook aan dat de weerstand tegen jihadistische krachten is verminderd. Het tegengaan van radicalisering is minder prioriteit voor de overheid geweest. Ook zijn binnen de moslimgemeenschap tegengeluiden verstomd. De komst van nieuwe, jonge predikers heeft geleid tot het gebruik van radicalere teksten. In combinatie met de snelle verspreiding van jihadistische propaganda leidt dit tot steeds verdere radicalisering en op grotere schaal.

STRIJD IN SYRIË ALS AANJAGER

De strijd in Syrië heeft sinds eind 2012 voor een grote toename van jihadangangers gezorgd. Tot eind juni zijn circa 130 mensen uitgereisd, bijna 30 zijn teruggekeerd en 14 zijn in de strijd omgekomen. Enkele honderden personen rekent de AIVD tot aanhangers, een aantal van hen is bereid om de jihadgang te maken. Zij zorgen voor het in stand houden van de propaganda van het jihadistisch gedachtegoed en dragen bij aan verdere radicalisering. Enkele duizenden zijn sympathisant.

De AIVD ziet vooral in terugkeerders een potentieel risico. Deze zijn geconfronteerd geweest met extreem geweld of hebben daar zelf aan deelgenomen. Ook kunnen zij getraumatiseerd zijn. De AIVD vindt het voorstelbaar dat internationale jihadistische organisaties terugkeerders met een opdracht naar Europa sturen om aanslagen te plegen.

POLARISATIE TUSSEN BEVOLKINGSGROEPEN

De AIVD wijst op de gevaren van polarisatie tussen bevolkingsgroepen, ook binnen de moslimgemeenschap. De strijd in en rond Syrië is er steeds meer een van Soennieten tegen Sjiïeten. Ook dat heeft invloed op de Nederlandse moslimgemeenschap. De dynamiek van het jihadisme is zo complex dat intensieve samenwerking nationaal en internationaal noodzakelijk is. De AIVD, de NCTV, gemeenten en andere ministeries zoals Sociale Zaken en Werkgelegenheid werken nauw samen om deze ontwikkelingen te beheersen. De AIVD verzamelt informatie, duidt die informatie en maakt analyses, waar ketenpartners vervolgens mee aan de slag kunnen. De publicatie is te downloaden via www.aivd.nl



bron: Nieuwsbericht AIVD

De omgang met het *hedendaagse* jihadisme



Het jihadisme dat tot nog toe drieduizend West-Europese jongeren tot een reis naar Syrië heeft aangezet roept tal van principiële vragen op. En vooral: wat beweegt deze jongeren om de grens van het geweld te overschrijden? In een poging om deze vormen van radicalisering te begrijpen springt een drietal mogelijke motieven in het oog. Allereerst een idealisme dat zoekt naar de verwezenlijking van een islamitisch rijk. Verder speelt woede over de westerse interventies in de Arabische wereld een rol. En tenslotte gaat het om wrok en verwijten die te maken hebben met een veronderstelde discriminatie en rechtsongelijkheid van moslimminderheden in Europa. Een weerwoord op het jihadisme moet dan ook meer zijn dan een inspanning van veiligheidsdiensten; meningsvorming over deze kwesties vraagt om betrokkenheid van de hele samenleving.



■ **Paul Scheffer**
Hoogleraar Europese Studies aan de Universiteit van Tilburg en schrijver van een vergelijkende studie over migratie in Amerika en Europa: *Het land van aankomst* (De Bezige Bij, 2014)

I GEEN NIHILISME MAAR IDEALISME

In het gesprek over de Europese jihadgangers, gaat het teveel over nihilisme en te weinig over idealisme; teveel over psychologie en te weinig over ideologie. Er zullen vast fanatici tussen lopen die van het geweld genieten of mensen die in het leven verdwaald zijn, maar het gaat vaak genoeg ook om jongeren die in iets geloven. Hoe merkwaardig het idee van een kalifaat ook klinkt – op het eerste oog is het toch een beetje terug naar de Middeleeuwen - het staat symbool voor een zuivere geloofsbelijdenis. Het kalifaat is een gedroomde staat waarin de leer en het leven samenvallen en de corruptie van een moderne samenleving ver weg is.

Dat is geen onschuldig ideaal, want het verlangen naar zuiverheid is vaak het begin van geweld. De droom van een totale islam kan gemakkelijk tot een nachtmerrie worden. Die soms wat wereldvreemde zoektocht van radicaliserende jongeren is geen geïsoleerd verschijnsel, maar heeft een context. Nogal wat Europese moslims worstelen met de vraag hoe ze hun geloof kunnen belijden in samenlevingen die zo van God los zijn. Landen als Nederland behoren in een wereldwijde vergelijking tot de meest geseculariseerde samenlevingen en onderzoek zoals *Strijders van eigen bodem* (2006) laat zien dat een meerderheid van de moslims in ons land een traditionele uitleg van het geloof omarmt.

Naast die morele belofte, belichaamt het kalifaat een belofte van macht. Het staat symbool voor een glorieus verleden, namelijk de tijd dat de moslimwereld nog een bloeiende cultuur was en een macht in de wereld vertegenwoordigde. Die nostalgie is evenmin een marginaal verschijnsel – als we afgaan op het discours van orthodoxe moslimleiders - maar toont ons de onzekerheid van nogal wat moslims, die de afstand tussen hun zelfbeeld van een

islam als superieure beschaving en de pijnlijke achterstand van de Arabische wereld, niet kunnen verdragen.

Die begrijpelijke frustratie zoekt een uitweg: bij de een in een modernisering van het geloof, bij de ander juist in een omarming van het verleden. In beide gevallen staat Atatürk centraal: hij schafte in 1924 het kalifaat af en maakte Turkije los van de tradities van het Ottomaanse Rijk. Voor sommigen is hij daarmee een voorbeeld dat naar de toekomst wijst, voor anderen belichaamt hij een verraad dat ongedaan moet worden gemaakt. De gedachte van het kalifaat in zijn morele en machtspolitieke betekenis is dus niet een marginale kwestie, maar een zoektocht die op zijn minst een onderstroom in de moslimwereld raakt.

We moeten goed orthodoxie, fundamentalisme en radicalisme blijven onderscheiden, men kan immers fundamentalistische ideeën koesteren zonder terrorisme goed te keuren. Ik geloof onmiddellijk dat een grote meerderheid van Europese moslims het geweld van IS afwijst, maar ik denk dat er genoeg moslims zijn die delen in het ideaal van een herstel van een groots verleden. De aantrekkingskracht van een kalifaat gaat misschien niet alleen over een handvol radicale jongeren, helemaal los van de vraag of dat tot een rechtvaardiging van geweld leidt.

Het idealisme van veel jongeren die kiezen voor de jihad maakt het allemaal niet gemakkelijker – want hun radicalisme heeft een inbedding - en juist daarom is het belangrijk dat moslims zich niet alleen uitspreken over het geweld van de jihadgangers, maar juist ook over de ideeën waarmee ze dat geweld rechtvaardigen. Denk nog eens terug aan het ‘revolutionaire geweld’ van de RAF of de Rode Brigades: slechts weinigen kozen voor het geweld, maar er was in radicaal-linkse kring sympathie voor hun acties.

Dat zelfonderzoek binnen de moslimgemeenschappen is heel wat anders dan een schuldbekentenis en is ook geen verplichting – in een open samenleving zijn mensen vrij in hun denken - maar zou kunnen voortkomen uit een gevoel van verantwoordelijkheid. In die zin begreep ik de oproep van Aboutaleb en begreep ik niet goed waarom de burgemeester van Amsterdam in zijn Herzberg-lezing min of meer het tegendeel beweerde. Het is immers van groot belang dat bijvoorbeeld honderd moslimgeleerden zich keerden

tegen de voorman van IS. Zonder die openlijke meningsstrijd in de moslimwereld zal de strijd tegen het jihadisme in Europa niet worden gewonnen.

II WESTERSE INTERVENTIES EN DEMOCRATIE

Niet alleen de moslimgemeenschappen, maar ook de samenlevingen in Europa moeten zich een paar dringende vragen stellen. Naast het idee dat het kalifaat weer zou moeten worden hersteld, is er immers een ander motief dat deze drieduizend jihadgangers uit Europa tot hun daden aanzet; en ook dat motief heeft een bredere weerklank in de moslimgemeenschappen. Er wordt wel gezegd dat ze het Westen haten om wat het is – namelijk een liberale democratie – en niet om wat het doet. In deze fundamentele afkeer – die ze omschrijven als ‘occidentalisme’ – herkennen de schrijvers Ian Buruma en Avishai Margalit een manier om de westerse samenlevingen te dehumaniseren: ‘Om een hele samenleving te verkleinen tot een massa van zieloze, decadente, geldzuchtige, ontworpelde, ongelovige, gevoelloze parasieten is een vorm van intellectuele vernietiging.’



Foto: Hollandse Hoogte

Tegelijk is deze algehele afkeer van het Westen een te gemakkelijke uitleg van radicalisering onder moslimjongeren, want het neemt alle kritiek op de Westerse politiek in het Midden-Oosten weg. In die verwerping van de Europese en Amerikaanse buitenlandse politiek schuilen wel belangrijke vragen: hebben al deze vormen van inmenging per saldo bijgedragen aan stabiele en democratische samenlevingen in deze regio? De balans van al deze interventies is niet erg positief. Denk maar aan de steun voor het Irak van Saddam Hussein tijdens de oorlog tegen Iran, vervolgens de twee Golfoorlogen tegen datzelfde regime van Saddam en tenslotte de oorlog tegen IS, die mede is voortgekomen uit het machtsmisbruik van zijn opvolger, de sjiitische premier Al-Maliki.

Natuurlijk is de ontaarding van de Arabische Lente in een Arabische burgeroorlog allereerst een crisis van eigen makelij, maar ook het Westen staat voor een levensgroot dilemma: hoe kunnen we de democratische cultuur buiten onze grenzen versterken? Het verwijt van veel jihadgangers tegen de Westerse interventies raakt dan ook reële vragen, bijvoorbeeld waarom is niet ingegrepen tegen Assad die meer slachtoffers op zijn geweten heeft dan IS? Waarom steunen

westerse mogendheden de staatsgreep in Egypte tegen een democratische gekozen president? Waarom spreken we altijd over het belang van de scheiding van kerk en staat en steunen we op een theocratisch land als Saoedi-Arabië? We moeten erkennen: in deze allianties verliezen we onze ziel. Het argument dat westerse interventies worden gemotiveerd door zorg over mensenrechten en democratie wordt op deze manier ongeloofwaardig.

Je hoort regelmatig dat het buitenland steeds meer binnenland is geworden – en dat is waar – maar dat betekent dus ook dat de buitenlandse politiek van steeds groter belang is voor de sociale vrede in eigen land. En dan is enige mate van consistentie tussen de normen die men in eigen land hoog wil houden en de normen die de internationale betrekkingen leiden wel van belang. Anders gezegd: wanneer Europa en Amerika een ideaal van democratische vrede willen belichamen, hoe zien ze dan de vooruitzichten op democratie in het Midden-Oosten, en vooral hoe denken ze die democratie te kunnen versterken?

George W. Bush – in het algemeen niet de Amerikaanse president waar ik me het meest bij thuis voel – stelde zelfkritisch vast in 2004: ‘Zestig jaar lang hebben de Westerse landen excuses gevonden en zich neergelegd bij het gebrek aan vrijheid in het Midden-Oosten en het heeft ons niet veiliger gemaakt, omdat uiteindelijk stabiliteit niet kan worden verkregen tegen de prijs van vrijheid.’ En hij vervolgde deze opmerkelijk idealistische toespraak met de vaststelling: ‘Zolang de vrijheid niet bloeit in het Midden-Oosten zal het een regio blijven van stilstand, wrok en geweld die gemakkelijk geëxporteerd kunnen worden’. De conclusie moet zijn dat we deze strijd tegen het jihadisme alleen winnen als we bereid zijn tot een fundamenteel debat over het interventionisme in het Midden-Oosten.

III RECHTSGELIJKHEID EN WEDERKERIGHEID

Tenslotte is er nog een kwestie die wezenlijk is voor de strijd tegen het nieuwe jihadisme en dat is een helder idee over de betekenis van de open samenleving, en vooral over de betekenis van gelijke behandeling. Daar is een ander motief voor wrok en radicalisering. Onder moslimjongeren bestaat het gevoel dat er met twee maten wordt gemeten. We moeten de rechtsgelijkheid tot uitgangspunt nemen, en daarom valt er wel een vraagteken te plaatsen bij het ontnemen van de Nederlandse nationaliteit, want dat is immers alleen mogelijk bij mensen met een dubbele nationaliteit. Ook zien we een neiging om onwelgevallige meningen te gaan verbieden. Zeker, we moeten bij oproepen tot geweld een grens trekken waar het gaat om de vrijheid van meningsuiting. Toch is openheid de sterkste verdediging, want eerdere conflicten met totalitaire ideologieën – denk aan de Koude Oorlog – zijn gewonnen juist door trouw te blijven aan de beginselen van een open samenleving. De vrijheid van meningsuiting – dat wil zeggen het vermogen om woede om te zetten in woorden – is wezenlijk voor een vreedzame samenleving. We moeten vormen van fundamentalisme – of dat nu bestaat uit degenen die zeggen dat de islam geen plaats heeft in een democratie of degenen die zeggen dat de democratie geen plaats heeft in de islam – kunnen verdragen.





Foto: Novum

Dat vraagt wel om ruime meerderheden die geloven in wederkerigheid, die begrijpen dat het recht van de één een verantwoordelijkheid is van de ander. Die cultuur van vrijheden en verantwoordelijkheden schraagt de rechtsstaat, maar wordt slecht onderhouden in ons land.

Door sommige commentatoren wordt erop gewezen dat de overheid niet teveel moet spreken over eventuele dreigingen, omdat daardoor juist de angst wordt aangewakkerd en de jihadisten zo hun zin krijgen. Terrorisme is immers een vorm van psychologische oorlogsvoering. Die oproep om niet teveel over de gevaren te spreken komt neer op een milde vorm van zelfcensuur uit zorg voor de openbare orde. Daar kan tegenover worden gesteld dat naarmate samenlevingen zich beter voorbereiden op eventuele aanslagen, die psychologische oorlogsvoering juist minder kansrijk zal zijn. Een open communicatie over het dreigingsniveau – ook al kan de gemiddelde burger daar in zijn dagelijkse leven niet veel mee aanvangen – helpt om een open samenleving weerbaarder te maken.

Het is natuurlijk moeilijk om de collectieve stemming in een samenleving te duiden, maar ik geloof niet dat Nederland door de recente uitlatingen van overheidszijde in een angstreflex is geschoten; wel hebben mensen misschien het gevoel dat we stap voor stap onze onbevangenheid kwijt aan het raken zijn, maar dat is al zo sinds 9/11 en later de moord op Fortuyn en Van Gogh. De reacties in Madrid en Londen op grote aanslagen in 2004 en 2005

laten overigens zien dat de veerkracht van een samenleving om met zulke uitingen van geweld om te gaan groter is dan vaak wordt aangenomen.

De Nederlandse bemoeienis met de oorlog in Syrië en Irak verhoogt het risico op aanslagen in ons land. Het terrorisme vormt een serieuze bedreiging, maar zal uiteindelijk de samenleving niet ontwrichten. Veel van onze buurlanden hebben ruime ervaring met politiek geweld: Spanje heeft de ETA overleefd, Duitsland heeft de 'loden jaren' van de RAF doorstaan, en Groot-Brittannië de decennia van de IRA. Het kost geld en energie, vraagt veel van burgers, maar uiteindelijk vormt het terrorisme geen existentiële bedreiging, althans zolang er geen massavernietigingswapens in het spel zijn.

Die eerdere vormen van terrorisme hebben geleerd dat naast veiligheidsdiensten ook de meningenstrijd belangrijk is. Ik wees er al eerder op: weinigen hebben uiteindelijk de grens van het geweld overschreden, maar er waren veel meer mensen die wel sympathie hadden voor hun motieven en daden. Daarom is het essentieel dat het debat over de mogelijke motieven die de vooralsnog drieduizend jihadgangers tot hun reis hebben aangezet, zo open mogelijk wordt gevoerd, met alle onbehaaglijke vragen van dien. De kernopdracht voor overheden en bestuurders is om trouw te blijven aan de beginselen van de open samenleving; dat is de voorwaarde om deze confrontatie met het jihadisme te winnen.

Van collectief ongenoegen tot ordeverstoringen



■ **Tom Postmes, Maarten van Bezouw en Maja Kutlaca**
Rijksuniversiteit Groningen

De afgelopen eeuw kende periodes met uitzonderlijk hoge niveaus van grootschalige ordeverstoring. In Westerse landen zijn de jaren rond 1931 en 1968 berucht. In bijgevoegde grafiek zijn deze pieken goed te zien: veel anti-regeringsdemonstraties en grootschalige rellen. We zien een soort domino-effect: onrust op de ene plek leidt tot navolging elders. De grafiek laat ook zien dat na de val van het IJzeren gordijn een periode van opmerkelijke rust aanbrak. In de grafiek is opvallend hoe abrupt aan deze kalmte een eind komt vanaf 2010. Na de opmaat van de Arabische Lente zijn er in veel OECD landen massale “Indignados” en “Occupy” protesten. De eerste protestgolf van de 21^{ste} eeuw gaat van start.

Nederland neemt hierin een uitzonderingspositie in. Protest en conflict elders mobiliseren ook hier kleine groepjes sympathisanten. Maar er komen geen grote mensenmassa's op de been. Die tegenstelling tussen internationale onrust en nationale kalmte roept allerhande vragen op. Ook in Nederland is immers voldoende aanleiding voor protest. Het collectief ongenoegen is hoog.

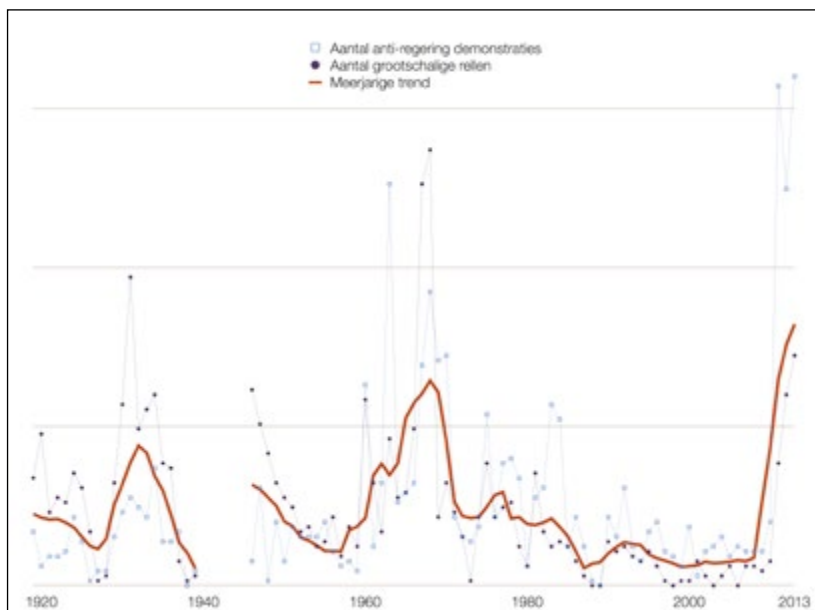
Om beter te begrijpen hoe dit ongenoegen kan uitmonden in grootschalig protest deden wij het afgelopen jaar in opdracht van het WODC onderzoek, onder begeleiding van experts van de Politieacademie, het Sociaal en Cultureel Planbureau, het Ministerie van Veiligheid en Justitie, de Vrije Universiteit Amsterdam en het WODC. In ons rapport (zie www.wodc.nl) beantwoorden wij aan de hand van de sociaalpsychologische,

sociologische en historische literatuur een aantal vragen. Wat is dat collectief ongenoegen precies? Wanneer zet ongenoegen aan tot collectief gedrag? Wat kunnen overheden doen om grootschalig conflictgedrag te voorkomen of de-escaleren? We illustreren onze antwoorden aan de hand van drie casus: de massale protesten in Turkije (2013), de nasleep van de rellen in Londen (2011) en de Haagse reactie op het doodschietsen van Rishi Chandrikasing (2012).

COLLECTIEF ONGENOEGEN EN COLLECTIEF GEDRAG

Om te begrijpen wat collectief ongenoegen is en hoe het zijn werk doet, is het nuttig meer te weten over de effecten van emoties op gedrag. Ongenoegen is een negatieve gemoedstoestand met een subject (iemand die de emotie beleeft) en een object (iets of iemand die de emotie oproept). Als er een gemeenschappelijke aanleiding is voor dat ongenoegen en als de emoties gedeeld worden met anderen, dan spreken we over collectief ongenoegen.

Collectief ongenoegen motiveert mensen om *iets* te doen, maar massaal protest is zeldzaam. Het is dus beslist niet zo dat mensen zich spontaan en massaal laten ‘meeslepen’ door collectieve emoties. Meestal schikken mensen zich: ze zoeken andere oplossingen, bijvoorbeeld door zich terug te trekken of door te verhuizen. Dat komt mede omdat ongenoegen alleen onvoldoende is voor massale actie. Daarvoor zal men tevens een gedeelde sociale identiteit moeten ontwikkelen: een gevoel van “wij” als bijvoorbeeld ambtenaren of milieuactivisten. Tenslotte is massale actie afhankelijk van praktische overwegingen, zoals de beschikbaarheid van protestmiddelen en de inschatting dat protest effectief kan zijn.



Aantallen demonstraties tegen regeringen en grootschalige rellen in OECD landen (Noord-Amerika en West Europa) van 1918-2013

Gewelddadig collectief conflictgedrag is nog zeldzamer dan protest. We zien dit soort gedrag ook vaak in situaties die niets met ongenoegen te maken hebben (bijvoorbeeld tijdens de jaarwisseling of ProjectX). Maar in andere situaties speelt collectief ongenoegen wel een rol. Protest kan bijvoorbeeld uitmonden in geweld als de relaties van demonstranten met de politie of regering ernstig verstoord raken. Als de ‘tegenpartij’ minachting of wraakzucht oproept, dan kan dit geweldgebruik aanmoedigen. Maar zulke emoties leiden niet zomaar tot een geweldexplosie. Massale geweldpleging is het gevolg van een proces van escalatie.

GEWELDESCALATIE ALS PROCES

Het ontstaan van collectieve geweldpleging is meestal een dynamisch proces tussen twee of meer groepen. De opmaat is dat groepen zich voorbereiden op een confrontatie, bijvoorbeeld omdat ze negatieve verwachtingen hebben. Men



maakt inschattingen van risico's op basis van een voorgeschiedenis van geweldgebruik, de aard van het evenement of de observatie dat de andere partij geweldgebruik legitimeert. Vaak spelen ook stereotype verwachtingen een rol.

In de praktijk blijkt het vaak de *verandering* van de relatie tussen groepen te zijn die maakt dat escalatie optreedt. Daarbij spelen verschillende processen een rol. Tijdens een protest of bijeenkomst kunnen er zich incidenten voordoen en er kunnen misverstanden ontstaan over de bedoelingen van de andere partij. Deze kunnen escalatie in de hand werken. Wat voor individuele daders een ludieke actie is, kan door de slachtoffers en hun medestanders uitgelegd worden als confrontatie tussen wij en zij. Als vervolgens de hele groep verantwoordelijk gehouden wordt, is er een grotere kans op escalatie. Dit proces van escalatie kan leiden tot een langdurig collectief conflict waarbij er sprake is van een voortdurende uitwisseling van acties en reacties, gepaard gaand met een voortdurend of zelfs uitbreidend collectief ongenoegen.

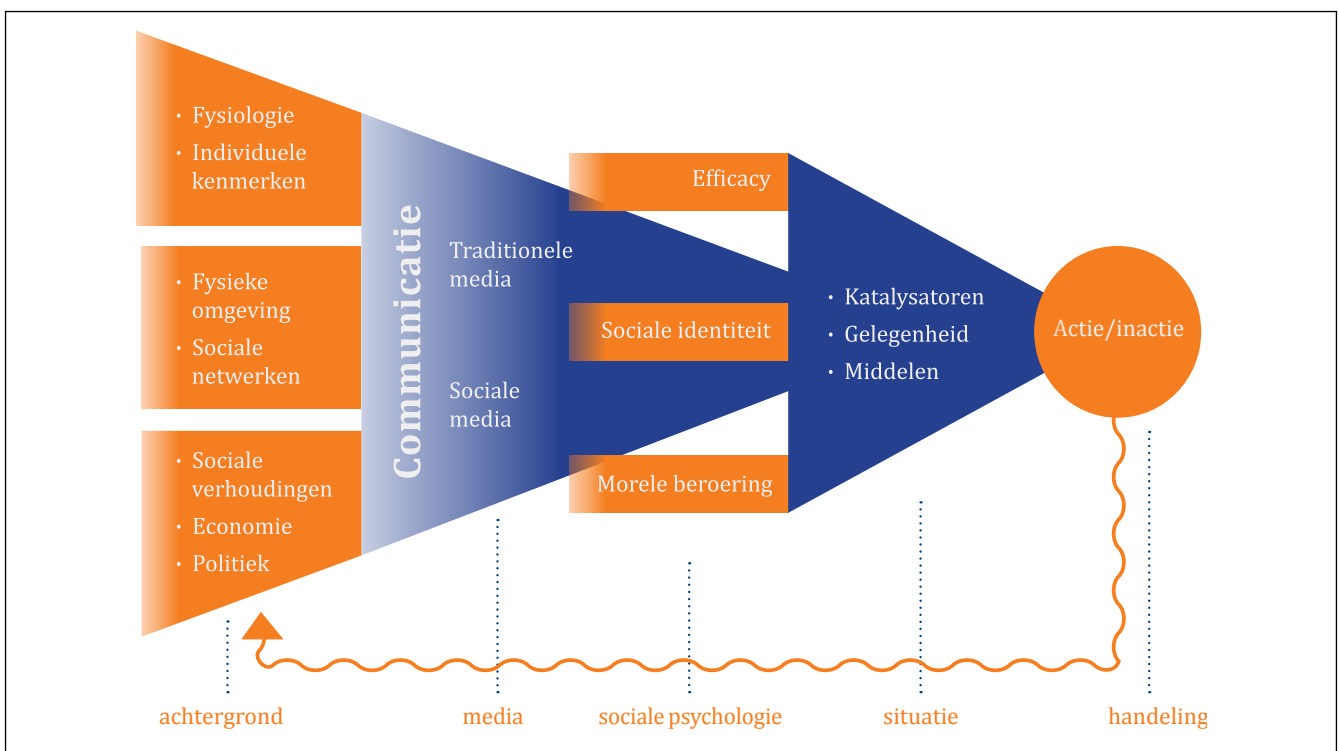
PREVENTIE EN DE-ESCALATIE

Het ontactisch optreden van overheid en politie was in het verleden vaak een factor in het proces van escalatie. Maar de kennis over preventie en de-escalatie is de laatste decennia sterk toegenomen. De basis voor preventie is het onderhouden van dialoog en opbouwen van goede relaties. Als een buurtagent dagelijks in de wijk contacten onderhoudt met de bewoners, is de kans groot dat eventueel ongenoegen of morele commotie vroegtijdig herkend wordt. Het belang van dialoog en de opgebouwde relaties neemt niet af tijdens protesten of in verhitte situaties.

Ook tijdens grootschalig optreden blijft het noodzaak om individuele belangen en motieven van actoren te herkennen. Een ongedifferentieerde aanpak van 'de massa' tijdens grootschalig optreden is riskant. Met een gedifferentieerde aanpak blijft er ruimte voor een vorm van samenwerking tussen politie en de vreedzame meerderheid. Hiervoor is het noodzakelijk om kwaadwillende individuen gericht en proportioneel te corrigeren of isoleren. Zo'n gerichte en gedifferentieerde aanpak is in de praktijk het meest haalbaar als aanwezige ordehandhavers beschikken over de nodige kennis, contacten met organisatie en invloedrijke deelnemers. Kennis van zaken, goede voorbereiding en onderhoud van sociale relaties zijn dus cruciaal.

TOT SLOT

Waarom kent Nederland weinig grootschalig protest en collectief conflictgedrag, terwijl het elders zo turbulent is? In het complex van factoren speelt mogelijk ook de opgebouwde kennis en ervaring binnen de Nederlandse politie, politieacademie en wetenschap een rol. Nederland stond samen met enkele andere Europese landen aan de wieg van de nieuwste inzichten in preventie en de-escalatie. Mede dankzij de problemen die autonomen en hooligans veroorzaakten in de jaren '80 en '90 vond er een kruisbestuiving plaats van praktische ervaring, onderzoek en theorie. Maar in het verleden behaalde winst biedt geen garanties. In de nieuwe protestgolf zien we, mede onder invloed van sociale media, nieuwe protestmethoden die mogelijk ook nieuwe bevolkingsgroepen aanspreekt. Onze kennis en kunde over massale onrust zal dus niet alleen op peil gehouden, maar ook uitgebreid moeten worden. Want een ding is zeker: vroeg of laat worden ook wij weer op de proef gesteld.



OVER HET ONZINNIGE SOCIALE MEDIABELEID IN DE INTEGRALE AANPAK JIHADISME

Censuur als antwoord op terrorisme?



■ **Dr Mirko Tobias Schäfer**

Universitair docent Instituut Media en Cultuurwetenschap,
Universiteit Utrecht
Medeoprichter en directeur Utrecht Data School (www.dataschool.nl)¹

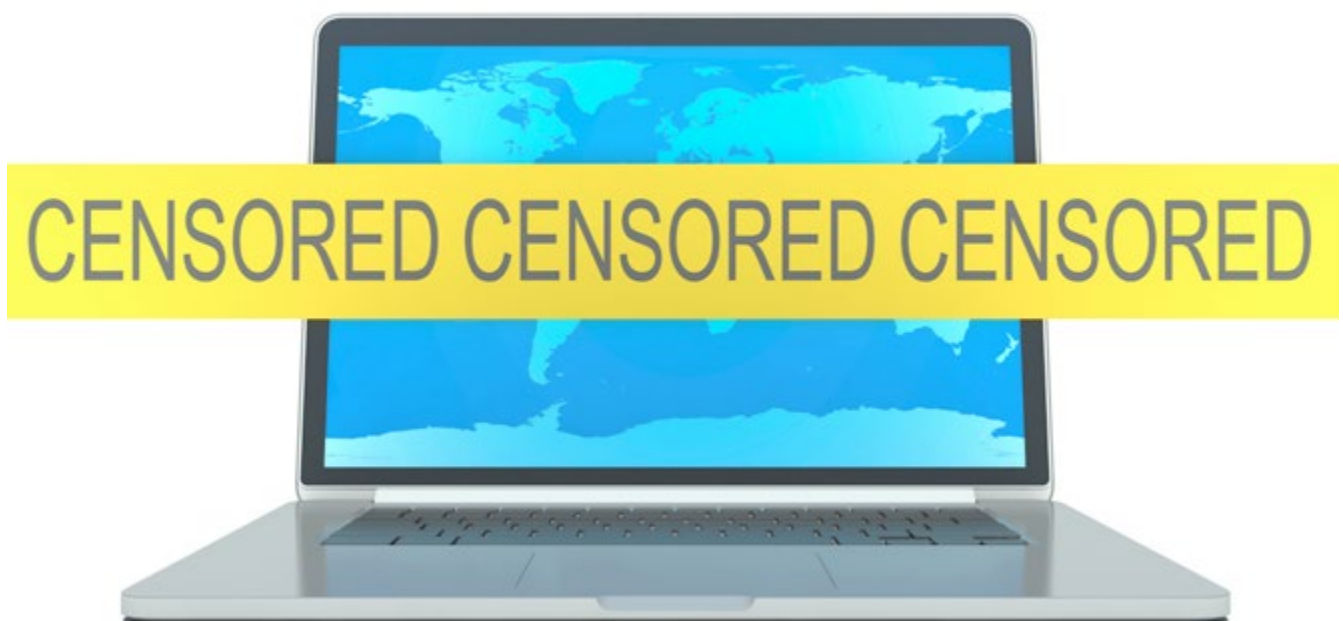
Sinds de zogenaamde Arabische Lente staan sociale media bekend als instrumenten voor politiek activisme en massamobilisatie. Na de rellen in Haren omtrent Project X hadden sociale media in de ogen van politie en openbaar bestuur hun onschuld verloren. Tweets die vergelijkbare evenementen in Hoorn, Amsterdam of Arnhem aankondigden, leidden toen tot wanhopige en overhaaste reacties van de kant van de politie en overheid. De reacties waren op zijn zachtst gezegd gênant (Hoorn). In het ergste geval waren ze een inbreuk op de burgerrechten (Arnhem). De aanwezigheid van terroristische groepen op sociale media leidt nu tot vragen over de noodzakelijkheid van een verscherpt beleid en de expliciete oproep tot censuur.

In het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme wordt voorgesteld om propaganda op sociale media te bestrijden. De auteurs vestigen hoop op een 'notice and take down' procedure waarbij ze zich baseren op het wetsvoorstel computercriminaliteit III. Het is hierbij de bedoeling dat een team van de Nationale Politie haatzaaiende (jihadistische) content verwijdert. Het actieprogramma verwijst naar een 'vrijwillige gedragscode' die internetbedrijven moet stimuleren om "radicaliserende, haatzaaiende, jihadistische content" te verwijderen. Het gebruik van het woord 'vrijwillig' in verband met de gedragscode is dubieus, wat blijkt uit het vervolg van de tekst: bedrijven die aan deze gedragscode tekortkomen, zullen worden gedwongen om twijfelachtige content te verwijderen door de toepassing van verschillende bestaande of nog te creëren wetten.

De voorgestelde aanpak is op verschillende punten zorgwekkend. Hij laat zien dat er een schrikbarend gebrek heerst aan kennis bij politici en bestuurders wat betreft internettechnologie en het gebruik daarvan.

Het is het niet verwonderlijk dat iedereen gebruik maakt van de goedkope communicatiekanalen van sociale media. Ook terroristische groeperingen zijn geen uitzondering op de regel. Vrijwel alle partijen die een rol spelen in het conflict in het Midden-Oosten zijn te vinden op sociale media. Ook andere media worden ten behoeve van propaganda ingezet: het Amerikaanse leger maakt bijvoorbeeld

¹ De auteur doet onderzoek naar de impact van sociale media op burgerparticipatie, politiek en democratie. In 2011 is zijn boek "Bastard Culture! How User Participation Transforms Cultural Production" verschenen bij Amsterdam University Press. Schäfer is op Twitter te volgen als @mirkoschaefer www.mtschaefer.net





gebruik van de online-game America's Army om op een speelse manier soldaten te werven. Hezbollah tracht de moraal van haar jonge achterban te bevorderen door de computer game Special Force, en de Islamitische Staat haalde onlangs het nieuws met een gemodificeerde versie van Grand Theft Auto die zij voor propagandadoeleinden gebruiken.

Tevens verspreiden niet alleen jihadisten hun haatzaaiende berichten via internet; ook de racistische Stormfront, de Ku Klux Klan, diverse linksradicale groeperingen, nationalisten en chauvinisten van elke etnische minderheid en nationaliteit verspreiden hun radicale opvattingen via dezelfde kanalen. Op websites zoals 4chan is een oneindige stroom aan vernederende, haatzaaiende en politiek meer dan incorrecte uitingen te vinden. Moet deze content niet ook allemaal gecensureerd worden? Een les die te leren valt uit het proces tegen politicus Geert Wilders is dat het niet makkelijk is om te bepalen wat haatzaaiende content is. Maar als het actieplan omgezet wordt, zal deze definitie in toekomst zonder tussenkomst van een rechter in handen van de politie zijn.

Het actieplan suggereert dat jihadistische content doelgericht verwijderd kan worden. Er wordt echter met de internationale dimensies van deze klus – de verschillende regelgevingen van de landen waar de content uiteindelijk ligt opgeslagen – geen rekening gehouden.

Hoewel de auteurs benadrukken dat het actieplan ondersteuning moet bieden voor een actieve maatschappij waarin diverse stemmen gehoor krijgen, wordt er geen enkele moeite gedaan om elke burger het recht op vrije meningsuiting te garanderen. Er wordt met geen enkel woord benoemd, wie de procedure van censuur – en dit is waar het verwijderen van content op neerkomt – zou moeten controleren. Tevens wordt niet duidelijk welke criteria voor het censureren gehanteerd zullen worden of hoe de censuur gedocumenteerd zal worden. Is het de bedoeling dat een politieagent zelfstandig de opdracht geeft om content te verwijderen zoals dat nu in Turkije het geval is?

De affaire omtrent de samenwerking van de AIVD met buitenlandse diensten heeft duidelijk laten zien dat onze gekozen volksvertegenwoordigers, die de controle over dergelijke procedures zouden moeten uitoefenen, hooguit een symbolische functie hebben. Ze bleken zelfs uitermate slecht over de gang van zaken geïnformeerd. Is het in dit licht verstandig om het verwijderen van willekeurige content onder het mom van terrorismebestrijding ongecontroleerd over te dragen aan de executieve? Zonder enige juridische of parlementaire controle? Het zal een kwestie van tijd zijn voordat copyright-houders, politici of bedrijven druk uitoefenen om ongewenste content zonder tussenkomst van een rechter te laten verwijderen.

Met een censuur van het internet plaatsen we ons land in hetzelfde schuitje met landen zoals Turkije, Wit-Rusland, Rusland, China, Egypte en talloze andere landen. Deze landen staan terecht elk jaar opnieuw op de lijst van de onderdrukkers van het internet en de

vrije meningsuiting. Censuur blijkt echter vooral de civiele maatschappij te onderdrukken, in plaats van dat deze maatregel terroristen efficiënt in het nastreven van hun doelen belemmert.

Het actieplan suggereert dat door het verwijderen van haatzaaiende content de radicalisering van internetgebruikers tegengehouden zou kunnen worden. Deze suggestie geeft blijk van een incorrect begrip van media-effecten. Radicalisering is nooit het effect van het lezen van twijfelachtige content hetzij op online media of in de printmedia. De Britse cultuurtheoreticus Stuart Hall ontcrachte dit idee al in de jaren '70 van de vorige eeuw op basis van zijn beroemde *encoding-decoding*-model. Politieke opvattingen formeren zich als gevolg van de individuele situatie en de sociale context van een individu.

Ook om andere redenen is een extreme en nauwelijks gecontroleerde censuur van sociale media een volledig ineffectief middel. Aan de ene kant worden alle activiteiten in de context van sociale media al nauwkeurig gecontroleerd door de platformaanbieder zelf. Verder zijn deze activiteiten openbaar toegankelijk voor analyse door *social media monitoring*, welke niet alleen door marketingbedrijven maar ook door politie en AIVD toegepast wordt. Een censuur zal voor deze diensten echter betekenen dat waardevolle informatie verloren gaat.

Aan de andere kant betekent de censuur van bepaalde online media niet dat de communicatiestromen zullen afbreken. Terroristische groeperingen zullen andere, wellicht minder goed te monitoren platformen vinden om hun opvattingen te verspreiden. Internet Relay Chat of het TOR-netwerk zijn slechts twee voorbeelden van media die moeilijker te traceren communicatievormen voor gebruikers aanbieden. Er kan voorondersteld worden dat veel bestuurders niet eens weten hoe deze software te vinden, te installeren en te gebruiken is. Volgens onderzoek van het Oxford Internet Institute gebruiken in Nederland dagelijks tussen de 100.000 en 200.000 mensen het TOR-netwerk. Sociale media en het door Google te doorzoeken web stellen maar een kleine percentage van het internet voor.

Wat echter wel een oplossing kan bieden, is de inzet van goed geïnformeerde en meertalige onderzoekers met kennis van interculturele aspecten. Tegenwoordig doorzoekt al een aantal onderzoekers openbaar toegankelijke bronnen online om strafbare handelingen op te sporen. De afdelingen binnen de politie die zich met deze waardevolle taak bezighouden, verdienen de steun van de politiek en de waakzame toezicht van de rechterlijke macht. De censuur van sociale media is slechts symboolpolitiek en bovendien gevaarlijker voor de democratische samenleving dan de haatzaaiende content die op sociale media te vinden is.

Voor een reactie vanuit de NCTV op dit artikel zie kader op blz. 15.

Van digitaal kijken naar begrijpen en ingrijpen



■ Arnout de Vries

Onderzoeker en adviseur social media en maatschappelijke veiligheid, TNO

De kracht van social media is in de afgelopen paar jaar explosief toegenomen terwijl we het nog maar nauwelijks effectief (kunnen) gebruiken in onze aanpak om misstanden en onrust te voorkomen. Aanhang voor ISIS wordt gerekruteerd, amateurs speuren mee bij de Boston Marathon en de MH17, en natuurlijk Project X waarmee het allemaal begon. Wouter Jong, adviseur bij het Genootschap van Burgemeesters, noemde Project X Haren destijds treffend een *'Perfect Storm'*: een samenloop van omstandigheden waarin diverse zaken achtereenvolgens misgingen. Het was in ieder geval een goede *wake-up call* als inkijsje op enkele invloeden van social media.

Veiligheidsdiensten hebben zich sindsdien moeten aanpassen aan een nieuwe werkelijkheid waarin de digitale wereld direct impact heeft op de werkelijke wereld. Waarin social media soms zelfs dominant zijn in het creëren van een (on)werkelijke situatie. Toch blijft het beeld bestaan dat de kracht van social media nog te vaak over- of onderschat wordt. Want was het afzetten van de stad Arnhem na een nieuwe Project X dreiging echt nodig? Of het sluiten van de scholen in Leiden na een klein berichtje op 4Chan waar per dag 1 miljard grappen gemaakt worden? En worden de social media strategieën van de Islamitische Staat (IS) echt op waarde geschat? We letten nu online wel meer op, maar snappen we werkelijk wat we zien? Een effectieve aanpak, in zowel de echte als virtuele wereld, is alleen mogelijk door dit nieuwe krachtenveld goed te begrijpen.

EFFECTEN OP SOCIALE ONRUST

De kennispublicatie van Politie & Wetenschap "Sociale media: factor van invloed op onrustsituaties?" (2013) beschrijft een aantal incidenten waaruit blijkt dat de impact van social media op veiligheidsprocessen en sociale onrust buitenproportioneel groot kan zijn. Een incident klein houden is bijna niet meer te doen en grotere incidenten leiden al snel tot (inter)nationale bemoeyenis en rumoer dat vooral aanhoudt als ethische of complexe dilemma's een rol spelen.

Denk bijvoorbeeld aan de onrust die online en in de echte wereld werd veroorzaakt na de overval in Deurne, gekoppeld aan de discussie over zowel het noodweer van de eigenaresse van de juwelierszaak als de jongere daders, kort na de anti-Marokkanenuitspraak van Geert Wilders. Denk aan de 'kopschoppers van Eindhoven' met het debat dat loskwam over het door justitie prijsgeven van de volledige beelden en het risico op eigenrichting. En zelfs de gestrande potvis 'onze Johannes' gaf landelijk maatschappelijke commotie, iets dat we vaker zien bij dierenleed, zoals ook in het geval van de ponypletter of de recente jacht op de paardenmishandelaar. En wat te denken van sociale onrust in kleinere kringen, zoals seksueel getinte foto's en video's die

schoolkinderen digitaal verspreiden. Met slechts een druk op de knop zijn sexting foto's of filmpjes onder een grote groep verspreid. Slachtoffers en hun omgeving, maar ook politie en justitie weten zich nog slecht raad met deze nieuwe en extreme vormen van pesten, smaad of laster.

CONSUMEREN WORDT COPRODUCEREN

De herdenking van 9/11 herinnert er aan hoe de live televisiebeelden ons destijds raakten. Vandaag de dag spelen social media een veel ingrijpender rol dan de televisie destijds deed. Het medium is ongefilterd, genetwerkt en interactief, waardoor je altijd wel iemand kent die betrokken is en voor je het weet word je erin gezogen. Je bent geen passieve lezer van het nieuws meer, maar doet mee. De protesten over de doodgeschoten Michael Brown in Ferguson brachten wereldwijd rassensrijd en politiegeweld tegen burgers onder de aandacht. Deze voorbeelden laten een ongekend volume en snelheid zien, maar zorgen door de ongezouten en soms heftige beelden ook voor veel maatschappelijke onrust: Twitter 'ontploft' en ook traditionele media buitelen over elkaar heen met diverse gezichtspunten, in de strijd om de beste 'scoop'. De effecten zien we in de werkelijke wereld: demonstraties en tegendemonstraties, groepen die elkaar opzoeken, ramptoeristen die voor hinder kunnen zorgen en bovendien als een katalysator kunnen werken voor (social) media berichtgeving. En daarmee komt de cyclus pas echt op gang...

De onrust ontstaat omdat het vaak actuele maatschappelijke thema's betreft waar diverse groepen in de samenleving verschillende meningen over hebben, waarin de grenzen van ethiek, wetgeving of procedures onduidelijk zijn. Een maatschappelijk debat waarvan het goed is dat het gevoerd wordt, maar dat wel gevoerd wordt in het heetst van de strijd: waar de politie, het OM en de rechter nog in moeten handelen terwijl er in de politiek al Kamervragen gesteld worden. Confrontaties met de gevestigde orde worden opgenomen en direct online gedeeld om een eigen verhaal te vertellen. En het acht uur journaal komt diezelfde avond eigenlijk met 'oud' nieuws.

SLIM KIJKEN, SLIM DUIDEN

Social media bieden een thermometer voor het sentiment in de samenleving: is het druk, rustig, hoe is de sfeer, is er onrust, zijn er geruchten? Door slim te kijken en professionals te laten duiden wat er op social media gebeurt, kan sociale onrust in een vroeg stadium gesignaleerd worden. Professionals slagen er steeds beter in feiten van fictie te onderscheiden, maar het is een *rat race*. Zowel onschuldige tieners als internet trollen, raddraaiers en extremistische groeperingen, ja zelfs hele regimes, is er alles aan gelegen om 'hun' verhaal kracht bij te zetten. Project X Haren toonde niet alleen de kracht van social media in het mobiliseren van mensen, maar ook het effect van zorgvuldig geplande 'geruchten' werd pijnlijk duidelijk. Het bewust verzonden bericht over een meisje dat zogenaamd was doodgedrukt leidde tot veel onrust en druk op de

hulpdiensten. En hoe scheid je kaf van koren bij bijvoorbeeld de duizenden online doodsbedreigingen per dag, waarvan er misschien maar één serieus is?

DIGIGEREN: SLIM INGRIJPEN

Wat kunnen politie en justitie doen bij digitale onrust? 'Digitale daden' zijn doorgaans in een fractie van een seconde gepleegd, bijvoorbeeld een aanstootgevende foto delen, een Project X uitnodiging 'liken', een *hoax* onbewust doorsturen. De relatief kleine handeling maakt grote politie-inzet gevoelsmatig buitenproportioneel. Daarnaast maakt het grote aantal (vaak onbedoelde) overtredingen het onmogelijk voor politie en justitie om alle overtreders op te sporen en te vervolgen. Bovendien leidde grote politie-inzet bij 'veroorzakers' van sociale onrust al meermaals tot maatschappelijke discussie, maar niks doen ook. Voorstanders van 'vervolgen' juichen politie-inzet toe: "Afzenders van digitale doodsbedreigingen moet een halt toegeroepen worden". Tegenstanders willen dat politie-inzet wordt gericht op substantiële bedreigingen: "Die tiener zou die doodsbedreiging nooit uitvoeren". Beide sterke argumenten, wat de discussie alleen maar lastiger maakt. Deze maatschappelijke discussie toont het gebrek aan betekenisvolle en acceptabele manieren om in te grijpen.

Maatschappelijke onrust kan sneller gedetecteerd worden via social media en veiligheidsdiensten kunnen daarop anticiperen door sneller en gericht personeel aan te sturen. Het is zelfs mogelijk om ook online al te interveniëren en mensen waar nodig effectief aan te spreken op hun gedrag. Dit noemen we 'digigeren': een interventiemethode die gebruik maakt van psychologische principes van gedragsbeïnvloeding. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het digitale equivalent van iemand op straat in de ogen kijken (ik heb je gezien, we houden je in de gaten), zoals het *favoriten* van een *tweet*. Dit is nog niet gemakkelijk, zo blijkt uit digitale interventies gericht op het tegengaan van gebruik van illegaal vuurwerk. In KRO's Reporter uitzending van 2 januari 2014 is te zien dat de jongeren juist trots zijn als de politie online ingrijpt: "De politie heeft mijn vuurwerk als gevaarlijk betiteld!" Digigeren beoogt diverse instanties van een effectieve toolset te voorzien voor digitaal ingrijpen. Niet ingrijpen bij (dreigende) maatschappelijke onrust is immers geen optie, net zomin als een buitenproportionele inzet. Digigeren als een slimme en nieuwe methode om via social media de onrust te mitigeren: niet slechts door het zenden van informatie, maar vooral door slim te luisteren en vervolgens de digitale dialoog (gericht) aan te gaan met betrokkenen en waar nodig actie ondernemen in de fysieke wereld. Dit maakt het mogelijk de discussie te beïnvloeden om zo maatschappelijke onrust te temperen.

Literatuur

R.H. Johannink e.a., 'Sociale media: factor van invloed op onrustsituaties?', in: *Politie & Wetenschap* 2013 <http://vdmmp.nl/uploads/pk52.pdf>

Digigeren: <http://www.tno.nl/digigeren/>
De impact van social media uit genoemde cases uit het artikel:
<http://www.SocialMediaDNA.nl>

DE BESTRIJDING VAN JIHADISTISCHE CONTENT ONLINE

■ Programmadirectie Contraterrorisme, NCTV

Internationaal – en in Nederland – spelen het internet en sociale media een belangrijke rol bij jihadistische radicalisering. De jihadistische content biedt een platform om de gewelddadige jihadistische ideologie te verspreiden en draagt bij aan verdere radicalisering en het binnen halen van nieuwe aanwas. Zoals geconcludeerd door de AIVD in zijn rapport *Transformatie van het jihadisme in Nederland* hebben sociale media de jihadistische beweging in Nederland gestimuleerd. Waar voorheen propaganda verticaal verspreid werd via vrij toegankelijke webfora (van enkelen naar velen), gebeurt dit nu op horizontale wijze (van velen naar velen). Dit heeft de professionalisering van vervaardigers en verspreiders doen toenemen, waardoor de propaganda een groter bereik en meer impact heeft. Hierdoor is de jihadistische boodschap toegankelijker en makkelijker te verspreiden. Het internet en sociale media spelen daarmee een belangrijke rol bij jihadistische radicalisering. Er zijn websites en sociale mediakanalen die Nederlandstalige jihadistische propaganda verspreiden, de strijd verheerlijken en oproepen tot jihadgang. Het is onacceptabel dat terroristische organisaties propaganda vrijelijk verspreiden via onder andere Nederlandse websites en social media. Ook tegen uitingsdelicten online dient opgetreden te worden.

Onderdeel van het actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme is de bestrijding van online jihadistische propaganda met als doel het reduceren van de impact, hoeveelheid en toegankelijkheid van jihadistische propaganda. Hiervoor wordt ingezet op samenwerking met sociale media bedrijven en Internet Service Providers, hosting partijen etc. die de door hun aangeboden internetdiensten misbruikt zien worden voor jihadistische doeleinden. De NCTV is in gesprek met sociale media bedrijven, internet service providers en hosting partijen over de wijze waarop zij, binnen hun bestaande (juridische) mogelijkheden, kunnen bijdragen aan het bestrijden van de online jihadistische content. De NCTV ervaart deze gesprekken als zeer constructief. Sociale media bedrijven kennen en erkennen het probleem en ook internet service providers en hosting partijen denken mee over het verbeteren van bestaande (juridische) procedures.



Weerbare democratie



Ruim 140 jongeren vechten voor de jihad in Syrië, Jemen en Somalië. Voor deze geradicaliseerde moslimjongeren is het hun heilige plicht. Als ze die met de dood moeten bekopen, sterven ze de meest gelukzalige dood die voor een moslimstrijder is weggelegd: het martelaarschap in de strijd tegen de ongelovigen. Onze regering is verbijsterd. Hoe heeft het zo ver kunnen komen, vraagt men zich af, en waarom hebben we dit niet zien aankomen?



■ **Ibrahim Wijbenga**
Anti radicaliseringsdeskundige en jongerenwerker

Een onbegrijpelijke reactie en vooral een brevet van onvermogen ook. Deze jihadstrijders zijn al een paar jaar actief, opererend vanuit kleine, geïsoleerde extremistische groeperingen maar daarom niet minder herkenbaar. Groeperingen bijvoorbeeld als Behind Bars, Streetdawah en Sharia4Holland die de strijd tegen de ongelovigen openlijk uitdragen en regelmatig het nieuws halen.

Maar we hebben ze te lang als dorpsidioten gezien. Bijna allemaal hebben ze hun sporen verdiend in de salafistische hoek. Salafistische imams die nu worden afgebrand als Ahmed Salam, Jneid Fawaz waren de gedoodverfde puriteinse imams die het salafistische gedachtengoed in Nederland hebben verspreid. Voor deze jongeren ging de geloofsleer niet ver genoeg en kwamen ze al snel in sektarische stromingen terecht die geënt zijn op de actuele wereldpolitiek, een activistische ultra orthodoxe geloofsleer.

De Belgische evenknie van de laatste is praktisch met de gehele equipe afgereisd, op de 'geestelijk' leider na. Abu Imran zit veilig thuis met een enkelband. Justitieel toezicht. Hij werd naar verluidt 'goed in de gaten gehouden' door de veiligheidsdiensten. Daar zit wel een vorm van wreed sarcasme in. Waar het toezicht op de afgereisde jongeren faalde, werkt deze schijnbaar wel bij de leider van deze club. Nu zit hij wel vast, sowieso 2 jaar voor haatzaaien.

Maar daar blijft het niet bij. Het gedachtengoed is geland. In de lacunes van de moslimgemeenschap opereren deze jongeren. Via het internet waar het salafistisch jihadistische gedachtengoed welig tiert. Alle extremen overigens als je nu op zoek bent naar links, extreem rechts, alles is te vinden met de druk op de knop.

Op 22 juni van dit jaar wordt de 15-jarige Moez dalifa uit Hilversum op het vliegveld van Düsseldorf aangehouden. Ze was een dag daarvoor door haar familie als vermist opgegeven nadat ze een briefje had achtergelaten dat ze op weg was naar Syrië om zich bij

de Isis-strijders aan te sluiten. En onlangs is Ousama C. opgepakt, amper 18 jaar, al sinds zijn 16de actief binnen het radicale netwerk in Den Haag. En een half jaar eerder vertrok de 16-jarige Achraf uit Amsterdam naar het front.

Drie jonge Nederlanders aan het begin van hun leven. Hierbij speelt internet een cruciale rol. De moskee heeft voor djihadisten in de dop afgedaan, ze komen er niet, zijn er niet welkom. De ware islam, zo houden djihad-ronselaars hen voor, vind je op sites als de Ware Religie, waar martelaarschap en strijd wordt verkondigd. Ook sociale media worden intensief benut. Jonge moslims worden zo bestookt met haat-boodschappen en gehersenspoeld.

LAKSHEID

Ofschoon het een kleine groep betreft, hooguit een paar honderd djihadisten, slaagt de overheid er niet in hen onder controle te krijgen. Met name de uit Syrië en andere brandhaarden teruggekeerde djihadisten vormen hier een bedreiging. Maar ook op djihad-sympathisanten hier krijgt de overheid nog steeds geen vat. Provocateurs als Abou Hafs en zijn compaan Abou Dhar van de Hilversumse stichting 'World Wide Relief' hebben vrij spel en laten geen gelegenheid onbenut om ons land af te doen als een 'land van de duivel'. Hierbij gooien ze de overheid zand in de ogen door een 'waarschuwingscampagne' te starten onder bezorgde ouders, maar de les van hun rapclips en preken is dat je juist met de rug naar deze samenleving moet gaan staan.

De laksheid die de overheid hierbij laat zien, is onbegrijpelijk. Jihad-kopstukken hebben nog steeds vrij spel, ISIS-aanhangers kunnen vrij demonstreren, buitenlandse jihad-sites wordt geen strobreed in de weg gelegd en teruggekeerde djihadisten kunnen hun gang gaan. Minister Plasterk (Binnenlandse Zaken) gaf aan dat de laatsten zeer *streetwise* zijn en op hun woorden letten, zodat ze daarop niet zijn te pakken. Maar deze jongeren maken zich continu schuldig aan strafbare feiten. Ze dreigen, zaaien haat en ruïen op, waarvoor ze kunnen worden vervolgd. Maar met aangiften hiertegen wordt helaas vaak niets gedaan.

Het Belgisch Openbaar Ministerie heeft zware straffen geëist in het terrorismeproces tegen Sharia4Belgium. Leider Fouad Belkacem aka Abu Imran kreeg de maximale straf van 15 jaar en tegen zijn 45 medeverdachten werd 5 tot 15 jaar geëist.

“Veel van deze jongeren zijn in Syrië tot onmenselijke personen verworpen”, zei aanklager Ann Franssen bij de toelichting. “Zij die terugkeren hebben allen bijgedragen aan de meest afschuwelijke misdaden tegen mensen, enkel omwille van hun geloof.” Veel van de verdachten zijn overigens in Syrië, van enkelen wordt vermoed dat ze in de strijd zijn omgekomen.

Aan deze hoge strafeisen van het Belgisch Openbaar Ministerie kan Nederland een voorbeeld nemen. Ook wij hebben nagenoeg dezelfde groepen die jongeren voor IS ronselen. Een aantal van hen is afgereisd naar Syrië en Irak of is na terugkeer in ons land of in Marokko vastgezet. Groepen als de inmiddels opgedoekte Straatdawah, Sharia4Holland, Behind Bars en hun leden zouden ook terecht moeten staan. De AIVD ziet ze als als jihadronselaars, maar in tegenstelling tot onze zuiderburen worden ze hier nauwelijks aangepakt. Terwijl ze met hun openlijke steun aan IS even schuldig zijn als de oorlogsmisdadigers in Syrië en Irak. Doet de Belgische geheime dienst haar werk beter of is hier bewust sprake van een softe aanpak? Het laatste zou ik zeggen. Een voorbeeld ter illustratie. De gang naar Syrië van de Nederlandse jihadist Viktor Droste is bijna tot de minuut door verschillende media als radicale jongeren gedocumenteerd. Men wist precies wat hij deed, met wie hij omging en van welke groep hij deel uitmaakte. Desalniettemin zijn de leden van deze groep nauwelijks aangepakt. Ze kunnen nog steeds jihadjongeren ronselen, desnoods via stromannen.

Sharia4Belgium rekruteerde overigens niet alleen Belgische- maar ook Nederlandse jihadististen om terroristische misdaden te begaan. En dan niet alleen in het Midden Oosten, maar ook in eigen land. De teller staat in Nederland op minimaal 120 uitreizigers en met name in Vlaanderen boven de 300. Hoeveel gezinnen worden niet op deze manier geraakt dan wel duurzaam ontwricht door deze haatzaaiers? Het zou een reden temeer moeten zijn om de Belgische aanpak te volgen. Voor deze geradicaliseerde fanaten houdt de oorlog niet op in Syrië en Irak, maar wordt hij in eigen land voortgezet. Ook onze moslimgemeenschap treft blaam. Zij laat de voedingsbodem voor jihadististen nog steeds ongemoeid. De Nijmeegse moskee al Moslimin, die onlangs openlijk stelling nam tegen IS, is helaas een uitzondering. Juist de imams en in het bijzonder de salafistische imams zouden het voortouw moeten nemen en het misbruik van ons geloof door IS terroristen met alle mogelijke middelen moeten bestrijden. Helemaal bont maakt Montasser al De'emeh van de research Group Midden Oosten van de universiteit van Antwerpen het. “Fouad Belkacem is geen terrorist”, twittert hij. “Hij interpreteert zijn godsdienst op een radicale wijze. That’s it!”. Onbenulliger kan het niet. Notabene in 2012 kreeg Abu Imran 2 jaar gevangenisstraf wegens het aanzetten tot haat en geweld tegen niet-moslims. De door Belkacem en zijn medestanders begane misdaden hebben hoegenaamd niets met ons geloof te maken. Het zijn nietsontziende terroristen die zich aan haatzaaien schuldig maken. Onze democratie, de weerbare democratie moet zich hier tegen wapenen.

Kenniscentrum Collectief Gedrag

- Tom Postmes *Rijksuniversiteit Groningen*
- Jelle van Buuren *Centrum voor Terrorisme en Contraterrorisme*

Veel landen kenden de afgelopen jaren felle straatprotesten, met verschillende achtergronden en motivaties. Ook in Nederland bestaat het risico op grootschalige ordeverstoringen, al dan niet met maatschappij-ontwrichtende gevolgen. Geweld kan voortkomen uit een gewelddadige subcultuur van hooligans, ontstaan tijdens grote evenementen zoals in Hoek van Holland, schijnbaar spontaan uit het niets ontstaan zoals bij Project X in Haren, of politiek gemotiveerd zijn, zoals tijdens demonstraties. Naast de kleine kans dat conflicten ontstaan, kent ook ieder massaal evenement een risico op ongelukken en gedrag.

Hoewel Nederland internationaal een goede reputatie heeft voor wat betreft het niveau van zowel praktische kennis als wetenschappelijk onderzoek op dit terrein, is die kennis soms wat gefragmenteerd en ontbreekt het nog te vaak aan samenwerking. Om in die situatie verandering te brengen wordt een Kennis-centrum Collectief Gedrag opgericht. Doelstelling is het samenbrengen, delen en integreren van expertise op gebied van collectief gedrag binnen Nederland.

Omgang met grote groepen vereist een bepaald basisniveau van kennis over groepsgedrag, sociale beïnvloeding, communicatie, technologie, agressie en geweld. De omgang met mensenmassa's heeft bovendien bestuurskundige en juridische aspecten. Het centrum wil de uitwisseling tussen alle partijen die zich hiermee bezig houden, zowel aan de kenniskant als aan de uitvoeringskant, bevorderen. Het kenniscentrum zal geen fysiek instituut of centrum worden: het krijgt een netwerk karakter. De activiteiten zijn gericht op het samenbrengen, delen en integreren van expertise op gebied van collectief gedrag. Daartoe kan het netwerk op termijn verschillende activiteiten gaan organiseren en faciliteren, zoals:

- kennisdeling via lezingen/symposia/workshops die bij voorkeur uit een combinatie van kennis en praktijk bestaan;
- gezamenlijke kleine (onderzoeks)projecten waarin met behulp van een kleine ‘seedcorn-subsidie’ een thema wordt uitgewerkt, gevolgd door een kleine bijeenkomst;
- het ontwikkelen van gezamenlijke onderzoeksagenda(s) voor de beantwoording van grotere, overkoepelende, vraagstukken.

De oprichting en vormgeving van het kenniscentrum wordt geleid door een kleine stuurgroep met vertegenwoordigers van de Universiteit Leiden, Rijksuniversiteit Groningen, de Vrije Universiteit en het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Het secretariaat wordt gehuisvest bij het Centrum voor Terrorisme en Contraterrorisme van de Campus Den Haag. Een van de eerste activiteiten van de stuurgroep is het inventariseren van de interesse bij mogelijke deelnemers in het netwerk. Geïnteresseerden kunnen mailen naar: kcg@cdh.leidenuniv.nl.



Duistere machten - maatschappelijke onrust en complotconstructies



Afgelopen augustus ontstond enige ophef over een twitterbericht van een Justitieambtenaar waarin de stelling werd verkondigd dat IS een zionistische samenzwering was. De reacties waren fel; naast het feit dat de uitspraak uitgerekend werd gedaan door een ambtenaar van Justitie, overheerste vooral ontzetting: hoe kon in hemelsnaam in Nederland een hoogopgeleid iemand zulke tergende onzin verkopen?

Was het maar zo makkelijk: het geloof in complotten afdoen als een gebrek aan intelligentie, opleiding of feitenkennis. In en door complotconstructies wordt juist bij uitstek strijd gevoerd over de vraag wie in een samenleving bepaalt wat waar is, welke kennis valide is, welke feiten er toe doen, wie gezaghebbend is om daarover te spreken en in welke taal. En in het verlengde daarvan de vraag naar het ethos, de integriteit en de legitimiteit van de instituties die geacht worden kennis en waarheid te verspreiden. Complotconstructies bieden een alternatieve waarheid, een alternatief interpretatiekader om gebeurtenissen en ontwikkelingen van betekenis te voorzien, complexe gebeurtenissen te doorgronden, goed van fout te onderscheiden, vriend van vijand en daarmee houvast en zingeving te bieden. Daarom heeft het ook weinig zin complotconstructies tegemoet te treden met een beroep op de feiten; feiten krijgen nu eenmaal pas betekenis als ze van interpretatie worden voorzien. En die interpretatie hangt weer nauw samen met zingeving en betekenisgeving. Bovendien laten complotconstructies vaak een vermenging zien van hele en halve waarheden; de geschiedenis kent immers zijn waargebeurde doofpotten, politieke schandalen, opportunistische machtspolitiek waarbij vreemde bedgenoten niet worden geschuwd noch kleinere en grotere samenzweringen.

BIJL AAN DE WORTELS VAN DE LEGITIMITEIT

Complotconstructies komen in soorten en maten. Vaak is het niet meer dan een bron van onschuldig vermaak. Maar complotconstructies kennen ook een grimmiger component. Ze reflecteren wantrouwen in het dominante verhaal afkomstig van autoriteiten, media, deskundigen of kennisinstituten. Ook dat hoeft nog niet tot enige vorm van verontrusting te leiden. Een levendige democratie behoeft juist een kritische houding ten opzichte van autoriteiten. Anders wordt het als scepsis en gezond wantrouwen omslaan in hermetisch wantrouwen, woede en weerzin tegen autoriteiten en instituties en zich op die manier verdicht tot systeemhaat. Dan staat in feite op een radicale en fundamentele wijze de legitimiteit van de politieke orde ter discussie. Daarnaast schuilt in de meer hermetische complotconstructies het gevaar van de productie van zondebokken die de schuld krijgen van maatschappelijk of persoonlijk ongenoegen. Een van de kenmerken van complotconstructies is immers de harde scheiding die wordt gemaakt tussen goed en fout,

■ **Jelle van Buuren**

Onderzoeker Centre for Terrorism and Counterterrorism Universiteit Leiden



© Shutterstock

De dehumanisering van de 'tegenstander' die vaak plaatsvindt in en door complotconstructies kan de barrière verlagen om tot geweld over te gaan.



vriend en vijand. Ruimte voor nuance, een tussenpositie, twijfel of dilemma's is er niet. De dehumanisering van de 'tegenstander' die vaak plaatsvindt in en door complotconstructies kan de barrière verlagen om tot geweld over te gaan.

VRIEND EN VIJAND

In die harde scheiding tussen goed en fout ligt tevens de aantrekkingskracht van complotconstructies. Uit onderzoek blijkt dat complotconstructies aan zeggingskracht winnen in tijden van snelle maatschappelijke transformaties waarbij tegelijkertijd andere betekenis gevende en zingevende systemen in het ongerede raken of aan kracht inboeten, zoals ideologieën en religies.

In de harde scheiding tussen goed en fout ligt de aantrekkingskracht van complotconstructies.

Complotconstructies zijn dan een substituuat ideologie of substituuat religie die de wereld weer verklaarbaar maken en zin geven. Zeker voor groepen en individuen die zich, terecht of onterecht, buitengesloten voelen, gediscrimineerd, niet gehoord of buitenspel gezet. Vandaar ook de intieme relatie tussen populisme en complotconstructies: ze delen een harde scheiding tussen een homogeen, zuiver volk en een homogene, kwaadaardige elite. De opkomst van sociale media heeft bovendien een voor iedereen toegankelijke schatkamer aan alternatieve kennis ontsloten waarin iedereen wel iets van zijn gading kan vinden en tevens het idee kan krijgen dat de eigen gedachten en posities ondersteund worden door grote aantallen andere mensen. Internet staat vol met alternatieve interpretaties van de geschiedenis, die moeiteloos verspreid en gedeeld kunnen worden en een miljoenenpubliek over de gehele wereld bereiken.

MAATSCHAPPELIJKE ONRUST

Moeten we ons nu zorgen maken? Kunnen complotconstructies een factor vormen in maatschappelijke onrust? Ja en nee. Om met dat laatste te beginnen. In Nederland is, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de VS, Turkije of landen in het Midden-Oosten, complotdenken minder integraal onderdeel van de politieke cultuur. In de VS zijn vele voorbeelden te vinden van individuen die op basis van door complotconstructies gevoede haat tegen de overheid geweld daden pleegden tegen overheidssymbolen of overheidsfunctionarissen. Ook zijn talloze voorbeelden bekend van bewegingen die zich, gevoed door complotconstructies, tegen specifieke bevolkingsgroepen richten. In Nederland komt dat vooralsnog alleen op kleine schaal voor en eerder in de vorm van moleculair geweld dan grootschalig geweld. Maar dat kan verkeren. Drie scenario's zijn denkbaar. *Ten eerste* een aanslag door een individu tegen een symbool van de gehate staat. Afhankelijk van doel en dader kan dat tot grote maatschappelijke onrust leiden. *Ten tweede* polarisatie

tussen bevolkingsgroepen. Antisemitisme gevoed door complotconstructies kent bijvoorbeeld een lange en taaie geschiedenis en duikt onverbloemd op in de Jihadistische netwerken. Maar ook de aversie en soms regelrechte haat tegen de Islam wordt gevoed door complotconstructies, zoals de 'Eurabia'-complotconstructie die de komst van moslims naar Europa verklaart als een doelbewuste samenzwering tussen de Arabische en Europese elites om Europa te 'islamiseren' en de oorspronkelijke bevolking tot tweederangsburgers te degraderen. *Ten derde* kan maatschappelijke onrust ontstaan onder invloed van eclecticische protestbewegingen, die verontwaardiging over sociale en politieke misstanden vermengen met allerlei elementen uit complotconstructies. Zo waren bij de *Occupy*-protesten, die in eerste instantie toch een linkse signatuur droegen, ook volop verwijzingen te vinden naar de Illuminati, de Nieuwe Wereldorde en de Rothschild-bankiers. Ook in deze bewegingen werd de gehele politieke en bestuurlijke klasse weggezet als verraders van het volk en werd het geloof en vertrouwen in de instituties en mechanismen van de parlementaire democratie opgezegd: niet meer dan een bordkartonnen decor waarachter de 'echte' machthebbers schuilgaan.

Complotconstructies knagen aan de legitimiteit van het politieke systeem, produceren zondebokken en kunnen een legitimatie voor geweld bieden.

TANEND VERTROUWEN

Complotconstructies knagen aan de legitimiteit van het politieke systeem, produceren zondebokken en kunnen een legitimatie voor geweld bieden. In de politieke wetenschappen is het adagium dat legitimiteit vooral van groot belang is als een maatschappij voor grote uitdagingen staat, ingrijpende veranderingen op komst zijn en zekerheden op het spel staan. De onrustige zomer van 2014 waarin internationale en nationale veiligheidsproblemen zich meer dan ooit met elkaar vervlochten, de gevolgen van de bezuinigingen die nog grotendeels in de samenleving moeten neerslaan en de hyperbolische samenleving die een hoge mate van zenuwachtigheid produceert, vormen het decor waartegen politici en bestuurders momenteel moeten opereren. Voldoende vertrouwen onder de bevolking in de politieke instituties is daarbij onontbeerlijk. In die zin vormen complotconstructies niet alleen een risico in termen van nationale veiligheid; ze vormen ook een waarschuwingssignaal dat politiek vertrouwen tanende is. En dat is bovenal een politiek en democratisch probleem.

ONDERZOEK NAAR PSYCHOLOGISCHE PROCESSEN BIJ RADICALISERING



De weg van idealen naar terrorisme

■ Allard R. Feddes

Universiteit van Amsterdam en Università degli Studi di Milano-Biocca, afdeling Psychologie, (allard.feddes@unimib.it)

■ Liesbeth Mann en Bertjan Doosje

Universiteit van Amsterdam, afd. Sociale Psychologie

Terrorisme is op dit moment een van de grootste dreigingen voor de veiligheid en maatschappelijke stabiliteit in de wereld. Onderzoek naar radicalisering en terrorisme is sterk toegenomen na onder andere de aanslagen in de Verenigde Staten (2001) en Groot-Brittannië (2005), de moord op Theo van Gogh in Amsterdam (2005), en de door leden van de Neo-Nazi beweging Nationalsozialistischer Untergrund (NSU) gepleegde moorden in Duitsland (2000-2007). Dit onderwerp is des te actueler vanwege de zogenaamde “Syriëgangers” waarvan er nu meer dan 1000 uit Europa en 100 uit de Verenigde Staten afkomstig zijn (Schmidt & Schmitt, 2014). Hoe zijn deze mensen geradicaliseerd? Kan men herkennen of iemand radicaliseert richting een gewelddadige ideologie? In het Europese FP7-project SAFIRE (Scientific Approach to Finding Indicators of and REsponses to radicalisation) hebben onderzoekers en experts uit verschillende Europese landen getracht een antwoord te geven op deze vragen. Ze hebben in kaart gebracht hoe men radicalisering in een vroeg stadium kan herkennen en welke sociale en psychologische processen een rol spelen. Deze kennis helpt om gerichte interventies en beleid te ontwikkelen om gewelddadige radicalisering tegen te gaan. We bespreken hier de belangrijkste bevindingen van het project.

DE WEG NAAR TERRORISME

Onder terrorisme verstaan we een gewelddadige actie om maatschappelijke onrust te creëren. Om terrorisme te begrijpen is het belangrijk meer te weten te komen over de radicaliseringsprocessen die eraan voorafgaan. Radicalisering verloopt in verschillende fasen en kan soms, maar niet altijd, leiden tot geweld. Men is het er over eens dat er geen profiel van “de terrorist” bestaat en dat mensen die radicaliseren over het algemeen geen pathologische aandoeningen hebben. Met andere woorden, mensen die radicaliseren zijn niet per definitie gek.

Radicalisering kan gebeuren op individueel niveau (Anders Breivik), op groepsniveau (de Hofstad groep), maar ook op landelijk niveau (het conflict tussen Israël en Palestina). Radicalisering kan leiden tot (1) acties zonder geweld, (2) acties met politiek geweld, en (3) gewelddadige extremistische daden in de vorm van terrorisme en oorlogsmisdaden. In latere fasen van radicalisering is er over het algemeen sprake van een ideologie die haaks staat op de heersende status-quo in de samenleving, en van zwart-wit denken (“je bent vóór ons of je bent tegen ons”).

HET IN KAART BRENGEN VAN ONDERLIGGENDE PROCESSEN

Zoals gezegd kan radicalisering op verschillende niveaus plaatsvinden, namelijk het micro- (individueel-), meso- (groeps-), en macro- (landelijk/regionaal-) niveau. Dit is weergegeven in de figuur. Deze geeft ook weer dat men verschillende fasen van radicalisering kan onderscheiden. In elke fase spelen bepaalde sociale en psychologische processen een rol. Bij het ontwerpen van interventies tegen radicalisering helpt het dus om te richten op de processen in de desbetreffende fase. Zo spelen in de fase die het verst afstaat van terrorisme verschillende achtergrondprocessen een rol. Eén van deze processen is relatieve deprivatie. Dit begrip omvat het gevoel van een individu of groep minder goed behandeld te worden dan een ander individu of groep. Het kan hier gaan om mensen die zich nauw betrokken voelen bij (en zich identificeren met) een conflict dat leeft in de samenleving of elders in de wereld (bijvoorbeeld tussen Israël en Palestina) en vanuit deze gevoelens van onrechtvaardigheid verandering teweeg willen brengen (zie ook Moghaddam, 2005).

Ook negatieve emoties zoals gevoelens van vernedering spelen in deze fase een belangrijke rol. Dit kan geïllustreerd worden met een uitspraak van Osama Bin Laden in 2001 (geciteerd in Fattah & Fierke, 2009): “Wat Amerika nu voelt is niet te vergelijken met wat wij jarenlang gevoeld hebben. Onze natie [de Islamitische wereld] heeft deze vernedering en degradatie meer dan 80 jaar gevoeld. Haar zonen zijn vermoord, haar bloed heeft gevloeid, haar heiligdommen zijn aangevallen, en niemand die luistert of reageert.”

In de volgende fase van radicalisering spelen processen die dichterbij het gebruik van geweld liggen. Een goed voorbeeld is dat de overheid niet als legitiem wordt gezien; dat het heft in eigen handen moet worden genomen om het land en de eigen normen en waarden te beschermen. Binnen extremistische groepen delen leden deze overtuiging en sluiten zij zich steeds verder af van de samenleving (het zogenaamde “verbranden van de bruggen”). Dit bleek bijvoorbeeld uit interviews die we hielden met voormalig rechtsextremisten in Nederland en Duitsland. Een Nederlandse geïnterviewde vertelde: “Alles wat maar als normale politiek werd gezien werd automatisch afgeschreven als leugens en vooral pro-joods. Daar kon je sowieso niet meer in vertrouwen [...]. [D]e gewone burger, die werd gewoon gezien als dom [...], die was gebrainwashed en die zou nooit gaan vechten.”

Een voorbeeld van een proces dat direct voorafgaat aan een terroristische daad is het dehumaniseren van de andere groep. Andere groepen worden als minderwaardig gezien. Een Nederlandse ex-Neo-Nazi vertelde: “tijdens [een rechtsextremistische] bijeenkomst werd een PowerPoint presentatie gegeven.



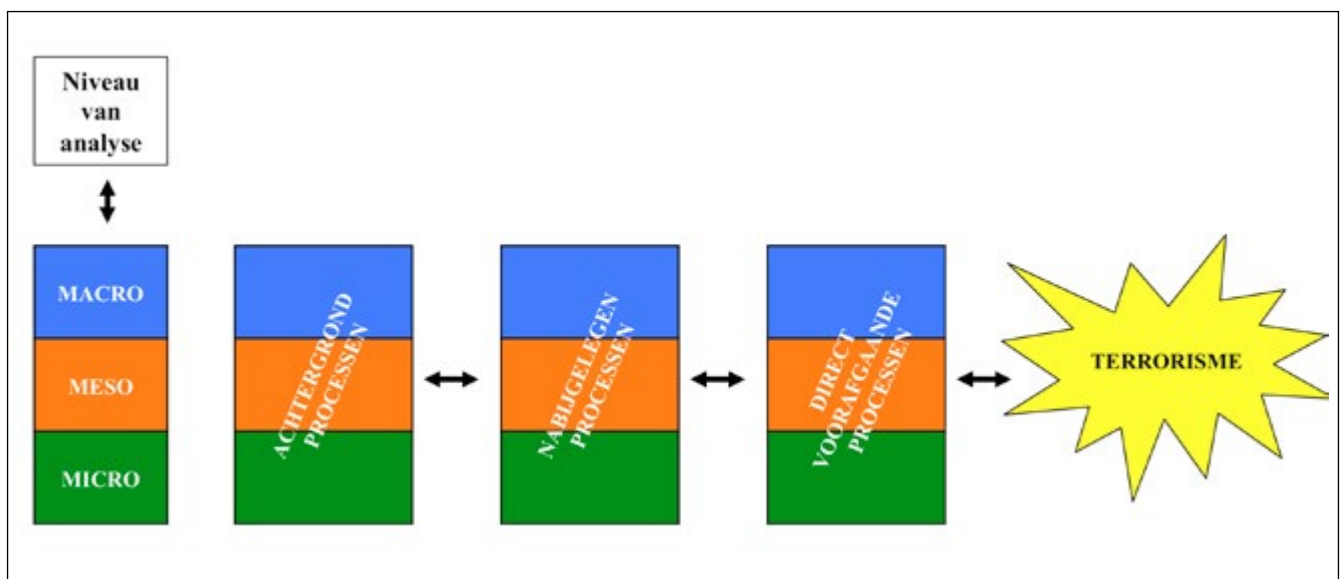
[...] Ze waren heel goed in het gebruik van deze propaganda. In de presentatie werd een negerin (*sic*) vergeleken met een Arische vrouw. De vergelijking was heel oneerlijk. Ze lieten gewoon een heel lelijke foto zien van een vrouw uit een Afrikaanse stam. Toen ze de Afrikaanse mensen lieten zien begon iedereen te lachen en te schreeuwen.”

In elke fase zijn ook indicatoren van radicalisering te herkennen. Deze indicatoren kunnen eerstelijns werkers (agenten, sociaal werkers) helpen om vroegtijdig een indruk te krijgen of een individu of groep radicaliseert. Gebaseerd op interviews met 28 eerstelijns werkers en experts uit Nederland, Noorwegen, Zweden en Engeland zijn er vijf van dit soort brede categorieën geformuleerd.

- I. Zelfidentificatie: iemand identificeert zich sterk met een rolmodel, een sleutelfiguur uit een extremistische groep.
- II. Wij-Zij denken: iemand voelt zich persoonlijk of op basis van zijn of haar groepslidmaatschap bedreigd door een andere groep.
- III. Sociale interactie: iemand neemt afstand van de gemeenschap (gaat niet meer naar school of neemt niet meer deel aan religieuze bijeenkomsten).
- IV. Individuele kenmerken: iemand toont sterke emoties, dit is met name verontrustend als dit ongewoon gedrag is voor deze persoon.
- V. Associatie met extremistische groeperingen: iemand neemt deel aan evenementen geassocieerd met een extremistische ideologie.

We benadrukken dat geen enkele indicator op zichzelf radicalisering voorspelt. Echter, een verandering van een aantal aspecten tezamen (bijvoorbeeld kleding, taalgebruik, het gebruik van symbolen en sociale afzondering) kan informatief zijn.

PROCES VAN RADICALISERING



Het proces van radicalisering weergegeven op verschillende niveaus van analyse (micro-, meso-, en macro niveau) en verschillende fasen met achterliggende, nabijgelegen en directe psychologische processen die kunnen (maar niet noodzakelijkerwijs hoeven te) leiden tot terrorisme

TOT SLOT

Onderzoek in de afgelopen decennia heeft een schat van informatie opgeleverd over radicaliseringsprocessen. We weten dat er geen enkele unieke weg naar terrorisme leidt, maar we hebben wel meer inzicht in de processen die in verschillende fasen van terrorisme een rol spelen. Deze kennis is waardevol bij het ontwikkelen van gerichte interventies die gewelddadige radicalisering kunnen voorkomen en tegengaan.

Voor meer informatie: www.safire-project-results.eu. Dank gaat uit naar onze collega's van TNO, FORUM, Hogeschool Utrecht en SIPI (Nederland); RAND Europe (Groot-Brittannië); Fondation pour la Recherche Stratégique en CEIS (Frankrijk); ISCA (Israël); Universidade de Coimbra (Portugal); en Bridge129 (Italië). Het project werd gefinancierd door de Europese Unie.

LITERATUUR

- K. Fattah & K.M. Fierke, 'A clash of emotions: The politics of humiliation and political violence in the Middle East', in: *European Journal of International relations* 15 (2009), 67-93.
- F.M. Moghaddam, 'The staircase to terrorism: A psychological exploration', in: *American Psychologist* 60 (2005), 161-169.
- M.S. Schmidt & E. Schmitt, 'U.S. identifies citizens joining rebels in Syria, including ISIS', in: *New York Times*, August 29, 2014.



Angst voor de anarchistische samenzwering

Tijdens de eerste golf van internationaal terrorisme, in de late negentiende eeuw, werd de wereld geteisterd door anarchistisch geweld met bomaanslagen en koningsmoorden. Hoewel dit aan Nederland voorbij ging, werd het dreigingsbeeld van transnationale samenzweringen, de Zwarte Internationale, wel degelijk aangegrepen voor een modernisering van het politieapparaat en nieuwe Europese samenwerkingen. Wat gebeurde er wel in Nederland? Welke actoren plaatsten de dreiging op de agenda? Waar was men bang voor? En hoe werd de dreiging tegengegaan?

■ Wouter Klem MA

freelance historisch onderzoeker

Vanaf 1892 werd West-Europa opgeschrikt door bomaanslagen in voornamelijk Barcelona en Parijs. Daarmtrent deden steeds vaker geruchten de ronde in media en internationale correspondentie over grensoverschrijdende complotten tegen de sociale orde. Ook in Nederland kwamen berichten binnen over mogelijke moordplannen tegen bijvoorbeeld regentes Emma. Zo meldde een anoniem schrijven in 1894 al dat een willekeurig persoon, onder invloed van 'hypnotisme en suggestie' tot de daad zou overgaan. Dit leidde onder meer tot een parlementaire discussie over persvrijheid: volgens liberaal Goeman Borgesius was een opruiend auteur 'honderdmaal misdadiger dan de arme stakker die, na door zijne leiders gehypnotiseerd te zijn, er eindelijk toe overgaat om uit te voeren wat hem steeds als een heldendaad' werd voorgesteld. Ook de Bossche procureur Theodore Serraris, die zich van meet af aan inzette tegen het anarchisme, zag een perscensuur als een noodzakelijke eis des tijds.¹ Verder wilde hij een harder optreden tegen opruiing en agitatie. Maar van dergelijke publieke maatregelen kwam het niet. Achter de schermen werd echter wel opgetreden.

TOEZICHT EN REGISTRATIE

Toen Emma in 1895 met prinses Wilhelmina een bezoek aan de zuidelijke provincies bracht werd voor het eerst de angst voor rondreizende buitenlandse anarchisten omgezet naar directe veiligheidsmaatregelen: naast veldwachters uit Rotterdam en Amsterdam kwamen geheime detectives uit Luik en Aken naar Maastricht om toezicht te houden. Vanaf dit moment ging deze inzet tot de vaste maatregelen behoren. Door repressief overheidshandelen in landen als Frankrijk namen de meldingen over rondreizende anarchisten steeds meer toe en vluchtten er ook steeds meer personen daadwerkelijk over de landsgrenzen. Hiermee nam tevens de vraag naar betere surveillancemogelijkheden toe bij de politie. Om hiervoor inspiratie op te doen maakte de Rotterdamse hoofdcommissaris Willem Voormolen een reis langs grote Europese politiekorpsen. Daarmee begon Nederland mee te doen met een transnationale strijd tegen het anarchisme. Een van de ideeën die



hij mee terugnam was het registratiesysteem van Alphonse Bertillon, een antropometrisch fotografisch herkenningssysteem waarmee gegevens van personen op gestandaardiseerde wijze konden worden opgeslagen en gedeeld. Daarnaast werd in 1896 een geheim politiekorps ingericht, de Rijksveldwachters-Rechercheurs. Hoewel ze op papier belast waren met 'de opsporing van misdrijven in het geheele Rijk' heeft archiefonderzoek aangetoond dat ze in de praktijk vooral werden ingezet om toezicht te houden op gevaarlijke vreemdelingen in de grensgebieden en rond het Koninklijk Huis.

TRANSNATIONALE SAMENWERKING

Daarnaast verbeterde de internationale samenwerking. De moord op de populaire Oostenrijkse keizerin 'Sisi' Elisabeth in september 1898 leidde tot een anti-anarchistische conferentie in Rome. Alle Europese landen stuurden afgevaardigden van politiekorpsen en justitie. Voor Nederland werden de gezant in Rome en de Amsterdamse procureur Herman Kist gestuurd. Net als andere maatregelen gebeurde ook dit in het diepste geheim; de regering zou het op 'hoogen prijs [...] stellen indien aan het ter conferentie besprokene en vastgestelde strikte geheimhouden wierd verzekerd'.²

¹ HTK 1893-1894, 20e vergadering, 5 dec. 1893, vel 84, 321; brief Serraris aan minister van Justitie, 24 januari 1895, Nationaal Archief, Justitie Geheim, inv. nr. 6487, nr. 18.

² Ontwerp instructie Congres Rome 24 nov. 1898, NA, Justitie Geheim, inv.nr. 6493, nr. 22.



Tijdens de conferentie van Rome werden administratieve en wetgevende maatregelen voorgesteld. Met het laatste zou Nederland niet instemmen, dat zou teveel aandacht op de zaak vestigen en mogelijk het hele socialisme criminaliseren. Er werd, met grote terughoudendheid, wel ingestemd met de administratieve maatregelen. Dit zorgde in heel Europa voor de instelling van centrale politieautoriteiten, verbeterde communicatie, het gebruik van *portrait parle* en regels over uitzetting van gevaarlijke vreemdelingen.¹ Kortom, een verbeterde transnationale samenwerking en -communicatie, waarmee de Nederlandse minister van Justitie als centrale politieautoriteit definitief bij de strijd tegen het anarchisme werd betrokken. Vanaf dit moment werden maandelijks rapporten uit het hele land betreffende anarchistische ontwikkelingen naar hem gezonden, en vervolgens internationaal gedeeld.

ACTOREN, ANGST EN GEHEIMHOUDING

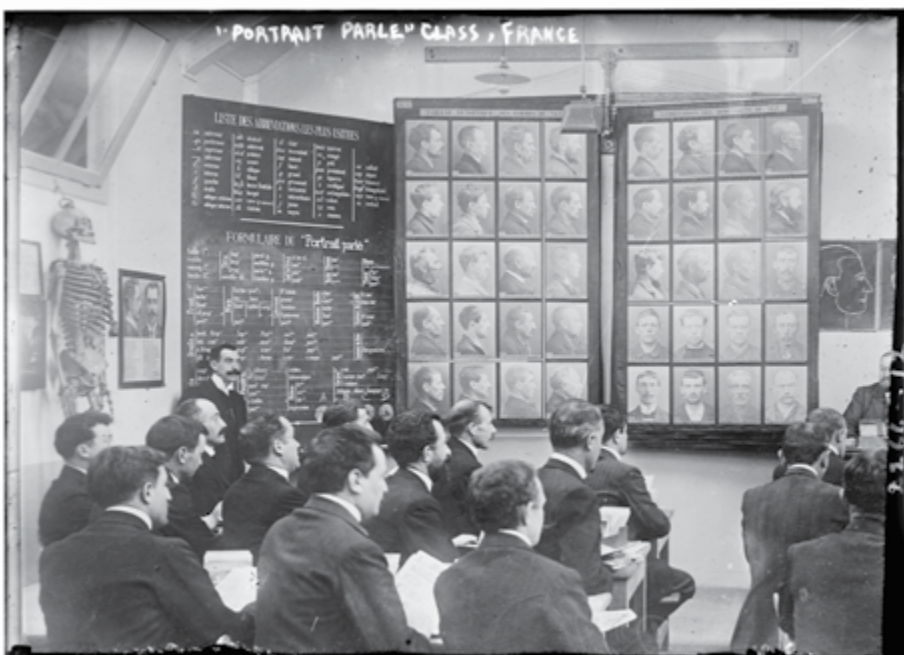
Vanaf de eerste geruchten over samenzweringen waren lokale actoren, zoals Voormolen en Serraris, verantwoordelijk voor het plaatsen van het anarchisme op de politieke en politionele agenda's. Wel werden nog nuances aangebracht tussen anarchisten en socialisten. Na de conferentie van 1898 veranderde dit naar een top-down benadering met de minister van Justitie in een centrale rol. Bovendien kwam een gegeneraliseerd dreigingsbeeld van 'De Anarchist' in gebruik, onder een uitdijend aantal actoren in het gehele land. De angst was daarbij dat de maatschappelijke orde en rust verstoord zouden worden door rondreizende vreemdelingen zonder middelen van bestaan, die daardoor vatbaar zouden zijn voor gewelddadige samenzweringen.

¹ Ministère des Affaires Étrangères, Conférence Internationale de Rome pour la défense sociale contre les anarchistes. 24 novembre - 21 décembre 1898 (Rome 1898).

De genomen maatregelen onderscheidden zich in publiekelijk en geheim opzicht. Naar buiten toe moest ruchtbaarheid worden voorkomen om anarchisten niet de gewenste aandacht te geven en om geen onrust te zaaien. Men wilde een beeld van gastvrijheid en tolerantie hooghouden en bovendien werd geen nieuwe wetgeving ingevoerd. Achter de schermen daarentegen werden maatregelen voor registratie, surveillance en opsporing doorgevoerd. Door heel Europa werden persoonsgegevens op gestandaardiseerde wijze gedeeld en wanneer bekend was dat een gevaarlijke vreemdeling in het land was, werd hij door politiediensten gevolgd. Dus de actoren wilde met de publieke houding de rust en orde niet zelf verstoren, maar er met geheime maatregelen tevens voor zorgen dan anderen het niet zouden doen. Toen bijvoorbeeld in 1907 een internationaal anarchistencongres werd gehouden in Amsterdam waarbij veel wereldwijd bekende theoretici aanwezig waren, waaronder Emma Goldman en Errico Malatesta, stelde een van de organisatoren achteraf dat het 'alleen in Holland zo gehouden kon worden, zonder van iemand last te hebben'. Op dat moment was het hele congres tot in de komma vastgelegd, waren alle gastenlijsten van hotels gekopieerd en circuleerden foto's van alle aanwezigen bij politie en justitie.

TOT SLOT

De dreiging van een grensoverschrijdende Zwarte Internationale heeft er in Nederland in de late negentiende eeuw dus toe geleid dat grote veranderingen in het veiligheidsbeleid konden worden doorgevoerd. Met een geheim politiecorps, centrale politieautoriteit, moderne opsporingstechnieken en een gestandaardiseerde wijze om persoonsgegevens te delen kon met grote Europese politiecorpsen worden meegedaan in de strijd tegen het anarchisme. Zonder dat hier ook maar een aanslag had plaatsgevonden was het dreigingsbeeld, versterkt door internationale bijeenkomsten zoals in Rome, voldoende voor een politionele modernisering.



Een Duitse IRT-affaire



■ Dr. Guus Meershoek

lector Politiegeschiedenis, Politieacademie

Op 4 november 2011 trof de Duitse politie in een buitenwijk van Eisenach in een brandende camper de lichamen aan van twee jongemannen. Vier dagen later gaf hun vriendin zich vrijwillig aan bij de politie. Toen hadden politie, migrantenorganisaties en pers reeds een videoboodschap ontvangen waarin de drie trots meldden dat zij onder de banier van *National Sozialistische Untergrund* in de voorafgaande twaalf jaar tenminste tien moorden, vijftien bankovervallen en twee bomaanslagen hadden gepleegd. Tot hun dodelijke slachtoffers behoorden negen kleine ondernemers van buitenlandse komaf en een jonge politievrouw.

In deze NSU-affaire volgt sindsdien de ene onthutsende onthulling op de andere. Politie, inlichtingendiensten en justitie blijken al die jaren opzichtig te hebben gefaald en elkaar flink in de wielen te hebben gereden. Vier parlementaire enquêtecommissies, een op federaal niveau en drie op het niveau van de Länder, hebben inmiddels de eigen diensten grondig doorgelicht. Vier chefs van inlichtingendiensten dienden hun ontslag in. Desondanks houdt de stroom pijnlijke onthullingen aan.

Voor wie het zicht kwijt is, heeft de vermaarde Duitse journalist Stefan Aust, onder meer bekend van zijn standaardwerk over de RAF, samen met een collega een voortreffelijke, rijk gedocumenteerde, journalistieke reconstructie gemaakt van het optreden van de drie terroristen en van dat van politie en inlichtingendiensten. Het boek van ruim achthonderd pagina's wil niet meer zijn dan een reconstructie. Conclusies ontbreken en de auteurs eindigen met een aansporing tot verder onderzoek.

De affaire vindt zijn oorsprong in voormalig Oost-Duitsland waar begin jaren negentig losjes georganiseerde rechts-radicalen jongeren linkse tegenstanders en willekeurige buitenlanders ernstig begonnen te mishandelen. Tegelijk ondergingen politie en inlichtingendiensten daar vrij ingrijpende reorganisaties waarbij informatieposities verloren gingen en vaak jonge krachten uit West-Duitse diensten op sleutelfuncties kwamen. Het Landesamt für Verfassungsschutz (LfV) in Thüringen wierf in deze jaren een rechts-radicalen gangmaker als informant en beloofde hem rijkelijk voor zijn diensten. Hij vertelde veel, suggereerde de club onder controle te hebben maar hield de dienst onwetend van radicale medestanders die onder andere bommen legden. Toen politie en justitie tamelijk knullig tegen de bommenleggers optraden, doken drie van hen onder. Zij werden in de volgende jaren door medestanders geholpen aan onder meer huisvesting en alternatieve identiteiten. Zij beraamden in alle rust hun daden, pleegden bankovervallen, aanslagen en liquidaties van kleine ondernemers van buitenlandse komaf.

Hoewel zij telkens hetzelfde vuurwapen gebruikten en van dat type slechts 34 exemplaren bestaan, liep het onderzoek naar dat spoor vast.

Het bekend worden van hun misdaden schokte Duitsland. Bondskanselier Merkel verontschuldigde zich voor het falen van de overheid tegenover de families van de slachtoffers en beloofde opheldering. Zover is het nog niet. Hoewel de belangstelling van het publiek, lamgeslagen door de overmaat aan onthullingen, inmiddels tanende lijkt, zal de affaire aanhouden. Daar zorgt de vrouwelijke dader wel voor door voor het gerecht hardnekkig te blijven zwijgen. Maar dat komt ook omdat er enkele onverteerbare kwesties aan het licht zijn gekomen en alle officiële onderzoeken die niet hebben kunnen ophelderen. Zo hebben de federale en landelijke inlichtingendiensten hun rol in de zaak verhuld door meteen nadat de vrouw zich had aangegeven honderden dossiers van betrokken informanten te vernietigen. Vanuit het Saksische ministerie van Binnenlandse Zaken bleek iemand direct nadat de camper in brand was gevlogen hardnekkig telefonisch contact te hebben gezocht met de vrouw. Daarnaast bevond op het moment



van de laatste moord op een ondernemer, de eigenaar van een Internetcafé, een medewerker van een LfV zich in dat café. Hij verliet dat café 41 seconden na de liquidatie, liep langs de balie waarachter het slachtoffer lag, meldde zich naderhand niet als getuige bij de politie, hield toen hij alsnog was opgespoord, vol dat hij niets gemerkt had en weigert sindsdien verder iedere verklaring. Bij hem thuis trof de politie een flinke verzameling Hitlerparafernalia aan. Tenslotte deed de geliquideerde politievrouw die ook als politie-infiltrant in het rechts-radical milieu actief was, op de dag van haar dood dienst in een aanhoudingseenheid waarvan twee collega's lid bleken te zijn van de Europese sectie van de Klu-Klux klan. Terwijl zij en een collega de lunch in een dienstauto gebruikten, werden zij door de moordenaars van achter beslopen. Haar collega overleefde ternauwernood een schot door het hoofd.

Voor Nederlandse lezers is het geruststellend is dat Nederland in de hele affaire nauwelijks een rol speelt. Het drietal blijkt een heavy metal concert in Eindhoven te hebben bezocht maar daar met hun rechts-radical ideeën geen aansluiting te hebben gevonden bij de muzikminnende bezoekers. En een Nederlands rechtsradical kopstuk is een keer in het Thüringse milieu langgekomen. Meer niet, voor zover bekend. Serieuze grensoverschrijdende banden waren er vooral met de Verenigde Staten, Italië en Scandinavië.

Toch vragen de aard en de omvang van het mistasten wel om reflectie, ook al is vanwege de aanhoudende stroom onthullingen voorzichtigheid gepast bij het oordelen. En dan valt allereerst de foutieve inschatting van de ernst van het rechts-radical geweld op. Inlichtingendiensten hielden hardnekkig vol dat uit dat milieu geen aanslagen konden worden verwacht. De politie hield tot het eind vast aan de gedachte dat de daders van de moorden moesten worden gezocht in de sfeer van Turkse georganiseerde misdaad. Gesproken werd van de Döner-moorden. De slachtoffers zelf en hun familieleden werden gecriminaliseerd. Voor hen is dit buitengewoon schrijnend en schadelijk geweest. Clichématig analysewerk en interactie met de media hielden de tunnelvisie in stand. Politieteam van meer dan honderd rechercheurs die maandenlang aan de moordzaken werkten, negeerden, zo valt achteraf te constateren, sporen die naar het trio leiden.

Wat ook tot nadenken stemt, is de inzet van informanten. Op dit punt heerst nog heel wat onduidelijkheid, mede vanwege de vernietiging van dossiers achteraf. Duidelijk is wel dat diverse handlangers informant waren, dat inlichtingendiensten hun banden met het trio kenden en dat zij die informanten op allerlei manieren beschermden tegen politieke opsporing. Dit leidde wel tot hoog opgespelde ambtelijke strijd maar die werd ten gunste van de inlichtingendiensten beslist. Achteraf blijkt zo rond het drietal een effectieve beschermingsmuur te zijn opgeworpen. In reactie op deze bevinding is al voorgesteld om een centraal register in te richten van alle informanten in rechts-radical kring van politie en inlichtingendiensten zoals naar verluidt daar reeds bestaat voor informanten in het milieu van moslimfundamentalisten. Tenslotte verdient ook de rol van buitenstaanders in de opheldering van de affaire vermelding. De vier enquêtecommissies hebben grondig onderzoek verricht en rapporten van duizenden pagina's opgeleverd. Niettemin zijn de gangmakers in het proces van opheldering journalisten van de grote kranten zoals Stefan Aust en burgerjournalisten.

Zij verzamelden veel informatie uit het rechts-radical milieu en weten daarmee de vaak fragmentarische bevindingen van de commissie in een betekenisvolle context te plaatsen.

Stefan Aust, Dirk Laabs, *Heimatschutz. Der Staat und die Mordserie des NSU*, München: Pantheon 2014.

Andrea Röpke, Andreas Speit (Hg.), *Blut und Ehre. Geschichte und Gegenwart rechter Gewalt in Deutschland*. Berlin: Links Verlag, 2013.



Opnieuw brand in Moerdijk



■ Nico van Mourik

Algemeen directeur Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant

Op 3 juni 2014, ruim 3 jaar na de grote brand bij Chemie Pack, een explosie bij Shell Moerdijk. Het dorp Klundert schrok tegen 23.00 uur wakker van de enorme knal.

De brand in 2011 en de explosie in 2014 zijn technisch gezien nauwelijks met elkaar te vergelijken. De bedrijven lijken niet op elkaar, bij Shell is al snel bekend om welke gevaarlijke stof het gaat en het verschil in de brandbestrijding was ook groot. Sinds 2013 is er een publiek-private brandweerpost, met 24-uurs beroepspersoneel, op het industrieterrein. Deze brandweer was nu binnen 6 minuten ter plaatse.

Sinds de brand in 2011 is Moerdijk een begrip. De brand in 2011 was een wake up call, voor bestuurders maar evenzeer ook bedrijven. Gezamenlijk is er het programma Moerdijk Veilig opgesteld, dat inmiddels grotendeels is uitgevoerd. De aandacht is niet verslapt, integendeel. Er zijn tal van (structurele) maatregelen genomen die bijdragen aan het versterken van de veiligheid.

De belangrijkste les van 2011 is misschien wel dat bestuurders en operationele diensten hebben ingezien dat impactbestrijding gelijkwaardig is aan incidentbestrijding. In 2011 hebben we met name de impact van de social media ervaren. De kwaliteit en organisatiegraad van de crisiscommunicatie zijn sterk verbeterd. Crisiscommunicatie vormt nu het hart van de crisisbeheerorganisatie. De verbeteringen hebben betrekking op de organisatie, de werkprocessen en het niveau van de beschikbare voorzieningen. In het bijzonder is geïnvesteerd in de competenties van medewerkers. Want hoe belangrijk structuren ook zijn, bij een incident komt het vooral aan op kennis, vaardigheden en improvisatietalent. De noodzakelijke maatregelen en voorzieningen zijn genomen in het licht van het motto "het gouden uur verzilveren". In de overtuiging dat de eerste duiding van het incident, informatieverstrekking en empathie essentieel zijn voor de vertrouwensrelatie met burgers en media.

De genomen maatregelen hebben betrekking op onder meer het vormen van hoogwaardige regionale piketteams crisiscommunicatie, het stelselmatig (be)oefenen van de organisatie, een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling in de communicatie, het maken van heldere procesafspraken voor zowel de zogenoemde koude als voor de warme fase. Daardoor is het mogelijk om nu binnen enkele minuten na de eerste melding van een incident actief te zijn op de social media.



© Novum

De regio heeft sinds 2011 in tenminste acht situaties de geleerde lessen van 2011 daadwerkelijk in praktijk kunnen brengen. Bij incidenten van verschillende aard, waaronder diverse branden, een plaag van kakkerlakken en hevige wateroverlast. Hoe raar het misschien ook klinkt, een daadwerkelijk incident is de beste leerschool.

Chemie Pack in 2011 is overigens niet alleen een wake up call geweest voor de crisiscommunicatie en het verbeteren van de kwaliteit van de impactbestrijding bij een incident. '2011' heeft ook bijgedragen aan onder meer een intensief leerprogramma voor de operationeel leiders van COPI en ROT en het stelselmatig evalueren van oefeningen en incidenten. Daarnaast ook bij het aanbrengen van focus in de risicocommunicatie.

Ook is de samenwerking met het bedrijfsleven geïntensiveerd, met dat van Moerdijk in het bijzonder. De zogenoemde BRZO bedrijven in onze regio, wij hebben 54 bedrijven of objecten met die status (na Rotterdam-Rijnmond de 2^e BRZO regio in ons land), zijn eind 2014 op grond van artikel 31 van de Wet veiligheidsregio doorge-licht. Vanaf dit jaar is het speciale project veiligheidscultuur BRZO bedrijven van start gegaan. Jaarlijks houden we sinds 2012 een gezamenlijke oefening met 4 tot 8 BRZO bedrijven. De kennis en ervaring die we daarmee opdoen delen we met andere bedrijven.

De veiligheidsregio Midden- en West-Brabant heeft de lessen van 2011 niet alleen ter harte genomen, maar organisatiebreed, zowel bestuurlijk als operationeel, voortvarend opgepakt. In de overtuiging en met de motivatie dat wij als veiligheidsregio bij een incident bestuurlijk en professioneel echt het verschil kunnen maken.

Alert Online: weet wat je doet!



Van 27 oktober tot en met 6 november 2014 organiseert de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) weer Alert Online, de landelijke awarenesscampagne over cyber security. Voor de derde keer op een rij vragen partners van Alert Online uit de publieke en private sector met een gevarieerd programma aandacht voor cyber security. Met dit jaar als thema 'Kenniss over cyber security'. Minister Opstelten van Veiligheid en Justitie zal op 27 oktober bij NWO het startschot voor de campagne geven. Alert Online hoofdparters NWO, Kennisnet en SURFnet hosten dit jaar samen de kick-off.

In Nederland zijn we steeds vaker en langer online. Op het werk, op school, thuis of onderweg. Met onze telefoon, tablet of computer. Gelukkig zijn we ons steeds meer bewust dat dit risico's met zich meebrengt. Zo kunnen we met één muisklik onbedoeld onze eigen computer of zelfs een heel netwerk besmetten. Of creditcardgegevens uit handen geven aan criminelen.

Alert zijn op de risico's is dus belangrijk. Maar weten we ook wat we kunnen doen om ze te verminderen? Alert Online, een gezamenlijk initiatief van overheid, bedrijfsleven en wetenschap helpt om de kennis over online veiligheid te vergroten. Voor jong en oud en van werkvloer tot boardroom. Met duidelijke en praktische tips en trucs over hoe we veilig online kunnen zijn.

GEDEELDE VERANTWOORDELIJKHEID

Alert Online richt zich op een brede doelgroep: de overheid, wetenschap, het bedrijfsleven én op consumenten. De digitale wereld verbindt ons immers allemaal in toenemende mate. Dat maakt cyber security tot een gedeelde verantwoordelijkheid. 'We moeten samen investeren in onze digitale veiligheid. We moeten van elkaar leren en elkaar versterken op dit gebied. Zo dragen we allemaal bij aan een open en veilig digitaal Nederland', zo zei Minister Opstelten van Veiligheid en Justitie vorig jaar tijdens de startbijeenkomst van Alert Online 2013.

Inmiddels hebben zich ruim honderd organisaties aan de campagne verbonden. Gezamenlijk grijpen zij de kans om tussen 27 oktober en 6 november te investeren in cyber security. En zo Nederland alert online te maken.

Meer weten over de partners van de campagne en het programma? Neem dan een kijkje op www.alertonline.nl



Ebola: risico's en capaciteiten gemodelleerd



■ Michel Rademaker en Willem Auping

Plv. directeur resp. strategisch analist, Den Haag Centrum voor Strategische Studies (HCSS)

Op dit moment heeft de uitbraak van Ebola wereldwijd de aandacht. Het eerste besmette slachtoffer in Spanje werd in de tweede week van oktober bekend. De autoriteiten trachten wereldwijd het aantal besmettingen te beperken en ondertussen wordt koortsachtig gewerkt aan vaccins en behandelmethoden. Tegelijkertijd groeit het aantal besmettingen zeer sterk en neemt het aantal slachtoffers hand over hand toe. De vraag is dan ook of de capaciteit die toegewezen is voor het dempen, terugdringen- en stoppen van de Ebola-uitbraak tijdig en voldoende is. De Ebola-uitbraak stelt eenieder voor een complex vraagstuk met veel onzekerheden. Vanuit die gedachten is binnen HCSS, in samenwerking met onderzoekers van de TU Delft gebruik gemaakt van de innovatieve methodologie Scenario Discovery, in combinatie met een nieuw ontwikkeld infectie-transmissiemodel van het Ebola-virus om te doordenken wat de risico's zijn en hoeveel bestrijdingscapaciteit nodig is. Het model is momenteel ingesteld op het gebied in westelijk Afrika waar de huidige uitbraak plaatsvindt en dus nog niet voor Nederland.

Het unieke aan de aanpak is dat enerzijds alle aspecten van de epidemie zijn gemodelleerd (de risico's, de ontwikkeling van het aantal slachtoffers, de incubatietijd, etc.) en anderzijds de effecten van de inzet over tijd van bestrijdingsmogelijkheden is meegenomen (quarantaine-capaciteit, medisch personeel, etc.). Ook zijn daarbij voor alle aspecten, meer dan 30, onzekere factoren meegenomen met brede, maar realistische onzekerheidsmarges. Hierdoor is het mogelijk een groot aantal opties van de Ebola-uitbraak te simuleren en uit te zoeken wat de globaal gewenste hoeveelheden en soorten capaciteiten zijn.

In dit model voor de scenario-exploratie maken we gebruik van een vrij veel voorkomende manier om infectieziekten te modelleren, de zogenaamde SEIR modellen. SEIR staat voor *susceptible, exposed, infectious* en *recovered*. Dus: vatbaar, geïnfecteerd, infectieus en genezen: de verschillende fases van de verspreiding van een virus door een populatie. We hebben deze modelstructuur uitgebreid met manieren om de verspreiding van het virus in te dammen, dus quarantaine-capaciteit, benodigde medische staf, capaciteit om contacten op te sporen en uiteindelijk beschikbare vaccins. Een van onze conclusies bij het analyseren van de uitkomsten van deze kwantitatieve studie is dat het overschrijden van de limieten van deze capaciteiten kan leiden tot een significante toename in de infectiegraad van het Ebola virus.

Duidelijk is dat bij de huidige exponentiële groei van het aantal zieken alleen een proactieve benadering afdoende is om de verspreiding van het virus in te dammen.



© WHO

Globaal betekent dat het volgende: als we nu (verdubbelingstijd tussen de 2 en 3 weken) in totaal 4000 bedden nodig hebben en die over drie weken daar neer kunnen zetten, dan zullen we, om aan de veilige kant te zitten, moeten inzetten op ongeveer 16.000 (!) bedden benodigde capaciteit. Dit hoge getal is noodzakelijk, omdat na het inzetten van de extra capaciteit het virus zich nog enige tijd verder zal verspreiden. Momenteel (data van 8 oktober) zijn er ongeveer 1100 bedden beschikbaar in de getroffen gebieden.

Welke inzichten levert dit nu op voor de bestrijding van Ebola en wat zijn de bredere toepassingsmogelijkheden voor bijvoorbeeld de Nationale Risicobeoordeling en capaciteitanalyse?

De aanpak heeft aangetoond dat voor het analyseren van bestaande, maar ook een deel van nieuwe, opkomende fenomenen (naast pandemieën, ook waterveiligheid en bijvoorbeeld vitale infrastructuur) het mogelijk is om de gevolgen van grote aantallen onzekerheden gecombineerd mee te nemen en te doorgronden welke dynamiek dit tot gevolg heeft. Door de combinatie met een capaciteitanalyse kan tegelijkertijd worden geanalyseerd wat de benodigde capaciteit is die beschikbaar moet zijn om het risico te bestrijden of te beperken.

Met de huidige kennis en expertise lijkt het mogelijk om in relatief beperkte doorlooptijd voor een opkomend of voorzien fenomeen een dynamische risico- en capaciteitanalyse te maken waarmee een mogelijke vervolgstap voor de Strategie Nationale Veiligheid wordt gezet. Die van risico-inschatting naar capaciteitenontwikkeling.

Het uitgebreidere artikel over de achterliggende analyse rondom Ebola wordt in overleg met deskundigen op dit gebied, op korte termijn aangeboden aan een open-access, online wetenschappelijk tijdschrift.

Ebola – hoe is Nederland voorbereid?



■ **Jaap T Van Dissel, Harald Wychgel en Aura Timen**
Centrum voor Infectieziektebestrijding, RIVM Bilthoven

De opvang van de eerste persoon bij wie in de Verenigde Staten de diagnose ebola gesteld werd, heeft vragen opgeroepen hoe goed het land is voorbereid op een uitbraak van deze infectieziekte. Betrokkene werd aanvankelijk weggestuurd van de eerste hulp van een regionaal ziekenhuis en pas enkele dagen later toen zijn conditie verslechterd was met spoed opgenomen. Dertien dagen na zijn eerste bezoek aan het ziekenhuis overleed hij. Twee verpleegsters blijken bij zijn verzorging besmet geraakt met het ebola-virus, de eerste gevallen van overdracht van de ziekte in de Verenigde Staten. De isolatieprotocollen en persoonlijke beschermingsmaatregelen van gezondheidswerkers in het ziekenhuis worden scherp onder de loep genomen, en voor het eerst is door het CDC (Centres for Disease Control and Prevention) geopperd de zorg voor ebola-patiënten in slechts enkele ziekenhuizen in de Verenigde Staten te concentreren. In Dallas waren bij de afhandeling van het ebola geval een dozijn lokale, staat en federale overheidsdiensten betrokken en bleken de maatregelen niet optimaal afgestemd. Is Nederland eigenlijk voorbereid?

Tot begin dit jaar was ebola een zeldzame maar ernstige infectieziekte die in relatief kleine uitbraken in Afrika voorkwam. Door het slachten en eten van een ziek wild dier (*bushmeat*) raakt een eerste, de zgn. indexpatiënt besmet, waarna meestal een kleine lokale uitbraak ontstond. Deze uitbraken vonden eerder plaats in afgelegen, rurale gebieden in DR Congo, Zaire, Soedan en Oeganda. Ebola veroorzaakt zulke ernstige klachten dat betrokkenen altijd verzorgd moeten worden, op het moment dat zij het meest besmettelijk zijn. Vooral de mensen die deze zieke patiënten verzorgen zoals familieleden en gezondheidswerkers lopen dan risico om besmet te raken. Omdat de eerste ziektegevallen zelden als zodanig herkend worden, waren ziekenhuizen geregeld het middelpunt van een ebola-uitbraak. De oorsprong van de huidige uitbraak in West-Afrika ligt waarschijnlijk in het regenwoud in Zuidoost Guinee, vermoedelijk door contact van een kleuter met besmette dieren uit het oerwoud. Na de kleuter overleden enkele van zijn familieleden en gezondheidswerkers die hen verzorgden in het regionale ziekenhuis. De uitbraak is in dit land waar niet eerder ebola optrad, pas maanden later herkend en had zich toen al verder verspreid vanuit het grensgebied van Guinee, Liberia en Sierra Leone. Een slecht functionerende gezondheidszorg in landen die zich net aan het herstellen waren van een jarenlange burgeroorlog, wantrouwen naar de overheid, en een gebied met veel verkeer over landsgrenzen die eerder de koloniale dan tribale lijnen volgden, speelden hierbij een essentiële rol.

Ziekteverschijnselen van ebola zoals hoge koorts, hoofd- en spierpijn, en later braken en diarree, treden tussen 2 en maximaal 21 dagen (meestal tussen 5 en 10 dagen) op na besmetting met het

ebola-virus. Deze griepachtige verschijnselen zijn niet specifiek voor ebola, maar komen in de beginfase van veel infectieziekten voor, zoals bijvoorbeeld malaria. Ongeveer de helft van de patiënten krijgt de voor ebola karakteristieke bloedingen. Belangrijk bij de bestrijding van een uitbraak is dat zolang mensen geen ziekteverschijnselen hebben, zij niet besmettelijk zijn voor hun omgeving. Besmetting vindt alleen plaats door direct lichamelijk contact met een patiënt of lichaamsvloeistoffen van de patiënt (zoals bloed, speeksel, diarree en dergelijke). Ook na het overlijden is een lichaam nog besmettelijk, en veel uitbraken bleken achteraf in stand gehouden door begrafenisrituelen waarbij nabestaanden het lichaam van de overledene wassen en aanraken. Anders dan veel andere virale infectieziekten verspreidt het ebola-virus zich niet via de lucht of bijvoorbeeld via muggen. Zonder maatregelen veroorzaakt elk geval van ebola zo'n twee tot drie nieuwe infecties, en verdubbelt het aantal zieken tussen de twintig en veertig dagen. Er is geen geneesmiddel of vaccin tegen ebola beschikbaar. Eenmaal besmet is er een aanzienlijke kans op overlijden (50-90%). De behandeling bestaat hoofdzakelijk uit het bestrijden van de complicaties zoals vochttekort door diarree en de bloedingen.

DE PRINCIPES VAN BESTRIJDING

De principes van bestrijding van een ebola-uitbraak zijn van bewezen waarde in de vele eerdere uitbraken in Afrika, die allen met succes beteugeld werden. Allereerst: herken én isoleer een ebola-patiënt direct zodat er geen nieuwe besmettingen plaatsvinden. Verpleeg betrokkene in isolatie, liefst op een speciale afdeling van het ziekenhuis, afgezonderd van andere patiënten. Personen die in aanraking zijn geweest met een ebola-patiënt worden drie weken lang gevolgd om te kijken of zij ook ziek worden. Is dat het geval, dan worden zij net als de patiënt direct in isolatie geplaatst. Omdat je de contacten kent en dagelijks vervolgt kan je nieuwe zieken eigenlijk altijd afzonderen vóórdat zij anderen hebben kunnen besmetten. Na overlijden van een patiënt moet voorkómen worden dat besmetting optreedt door begrafenisrituelen. Artsen en verpleegkundigen die patiënten verzorgen, dragen beschermende kleding en volgen strikte regels om besmetting te voorkomen. Met deze maatregelen dooft een ebola-uitbraak uit. Echter, hoe succesvol deze principes geïmplementeerd kunnen worden, hangt kritisch af van de mate van organisatie van de gezondheidszorg, de mogelijkheid tot effectieve isolatie van patiënten en opsporing van alle contacten, en training van gezondheidswerkers. Als je de ophef over een eerste geval in de Verenigde Staten beziet, vraag je je af hoe een ontwikkelingsland in West-Afrika met een nu goeddeels afwezige gezondheidszorginfrastructuur en gebrekkige basisvoorzieningen dit voor elkaar moet boksen voor honderden zo niet duizenden gevallen van ebola.

VOORBEREIDING IN NEDERLAND

Ook in Nederland bereiden gezondheidswerkers zich voor op de opvang van ebola-patiënten. Allereerst zou een gezondheidswerker



met ebola vanuit de getroffen gebieden in Afrika kunnen worden gerepatrieerd. Dan is van het begin af aan, vanaf aankomst op de luchthaven tot het ziekenhuisbed, duidelijk wat er dient te gebeuren en is de kans op verdere verspreiding (bijvoorbeeld door een prikaccident) zeer klein. Veel complexer ligt het als iemand in de getroffen gebieden besmet raakt met het ebola-virus en het onbewust meeneemt naar Nederland en pas hier ziek wordt. De kans daarop wordt klein geschat: Nederland heeft immers geen historische banden met Liberia, Sierra Leone of Guinee (zoals de Verenigde Staten bijvoorbeeld verbonden is met Liberia), en de personenstroom uit Nederland naar en van betrokken gebieden is dan ook beperkt. Er zijn geen directe vluchten vanuit Schiphol op de drie meest getroffen landen. Iemand kan in betrokken landen de kans op blootstelling aan ebola ook beperken, door contact met (overleden) ebola-patiënten of ziekenhuizen te vermijden, niet deel te nemen aan begrafenisrituelen en geen contact te zoeken met levende of dode wilde dieren (apen, vleermuizen, bosantilopen) of rauw bushmeat te eten. Ook goede handhygiëne blijft essentieel. Maar een kleine kans betekent niet dat het risico afwezig is en gezien de grote consequenties geldt 'better safe than sorry'. De academische ziekenhuizen hebben de langduriger zorg voor eventuele ebola-patiënten op zich genomen, maar alle ziekenhuizen dienen zich voor te bereiden op de eerste, kortdurende opvang van een 'binnenlopende' patiënt, tot overplaatsing naar een academisch centrum. Afhankelijk van hoe snel een patiënt met ebola als zodanig herkend wordt en in isolatie geplaatst, is er altijd een kleine kans op verdere verspreiding in Nederland onder contacten.

Wanneer iemand in een gebied geweest is waar ebola voorkomt, is het essentieel de eigen gezondheid in de drie weken na thuiskomst in de gaten te houden. Er is geen mogelijkheid het bloed op ebola te testen zolang iemand geen klachten heeft. Anderzijds zijn de klachten zoals koorts, spierpijn en hoofdpijn die kunnen passen bij ebola, niet specifiek voor deze ziekte en komen net zo vaak voor bij bijvoorbeeld malaria. Er moet dus altijd breder gekeken worden dan alleen naar ebola. Wanneer iemand die in betrokken gebieden geweest is klachten krijgt, zal meestal telefonisch contact opgenomen worden met de huisarts. Het initiatief daartoe ligt bij betrok-

kene, en deze wordt daarop expliciet gewezen bij de zgn. exit screen bij vertrek uit het getroffen land. In Nederland is de drempel om bij klachten of koorts na tropenbezoek contact op te nemen met een huisarts gelukkig laag. Essentieel is dat bij de evaluatie van een koortsende patiënt altijd gevraagd wordt waar betrokkene precies geweest is, de zgn. reisanamnese. En koorts en klachten binnen drie weken na bezoek aan een gebied waar verspreiding van ebola plaatsvindt betekent: ebola dient uitgesloten te worden! Wanneer de huisarts het verhaal verdacht vindt voor ebola, zal deze contact opnemen met de GGD: een arts is zelfs verplicht om een verdenking op ebola te melden bij de GGD. Hierna wordt in overleg tussen de huisarts, GGD arts en internist-infectioloog of viroloog van het dichtstbij gelegen academisch ziekenhuis de opvang van betrokkene (bij wie ebola uitgesloten moet worden), en de diagnostiek (die altijd wordt uitgevoerd in het Erasmus MC en BNI-Hamburg) geregeld. Als de bloedtest positief blijkt en de klachten inderdaad op ebola berusten brengen het RIVM en de GGD alle contacten van betrokkene in kaart en wordt bij hen drie weken lang de gezondheid in de gaten gehouden. Als contacten koorts of klachten ontwikkelen, worden zij direct in isolatie geplaatst. Zoals boven aangegeven is dit een effectieve manier om verdere verspreiding van ebola tegen te gaan. Dit heeft zich in Nederland in 2008 bewezen bij een patiënt met het marburgvirus, nauw verwant aan het ebola-virus. Ook de vele eerdere uitbraken in Afrika zijn zo effectief bestreden.

SUCESVOLLE BESTRIJDING NIET VANZELFSPREKEND

Het succes van bovenbeschreven principes hangt vanzelfsprekend af van vele factoren die echter geen van alle vanzelfsprekend zijn. Te beginnen met de betrokken patiënt die in geval van klachten in de eerste drie weken na bezoek aan de getroffen landen, niet moet dralen en – liefst telefonisch – direct contact moet opnemen met zijn huisarts of eerstehulparts van een ziekenhuis, onder vermelding van de recente reis. Flyers zoals uitgedeeld worden aan reizigers van en naar Nigeria, de enige directe lijndienst naar de regio vanaf Schiphol, kunnen hierbij behulpzaam zijn. Maar de meeste reizigers uit betrokken landen zijn anoniem en komen via indirecte vluchten op Schiphol aan, vaak maar niet altijd voor een kort in-transit verblijf met een eindbestemming elders.



Foto: Novum





Cartoon: Arend van Dam

benadrukt worden: niets is immers zo dramatisch als het verplegen van collegae die met toewijding en persoonlijke moed de verzorging van een ebola-patiënt op zich hadden genomen en bij het werk besmet zijn geraakt. Buiten het bestek van deze korte opsomming vallen veel andere facetten aan de zorg voor ebola-patiënten: van vervoer naar het ziekenhuis per ambulance en gebruik van de juiste isolatiekamers, veilig uitgevoerde diagnostiek, specifieke problemen betreffende de verzorging van ebola-patiënten op de IC afdeling, tot de schoonmaak achteraf en afvalverwerking, en opsporing en monitoring van contacten, zowel voor als na de ziekenhuisopname. De gevallen in de

Vanuit de luchthaven van Brussel waar wekelijks meerdere vluchten uit de getroffen gebieden aankomen, zullen enkelen per trein of auto naar Nederland komen en een aantal niet direct maar wel binnen 21 dagen na aankomst. Het is daarmee niet doenlijk alle betrokkenen er bij binnenkomst in Nederland op te wijzen bij koorts of klachten direct contact te zoeken met de huisarts, onder nadrukkelijke vermelding van de reishistorie. Een goede exit screen en voorlichting bij vertrek uit het gebied is dus essentieel. Inmiddels ziet de CDC toe op de training voor en uitvoering van deze exit screens. Een vroege herkenning is overigens in het eigen belang van de patiënt, omdat het erop lijkt dat tijdige medische verzorging de prognose verbetert. Dan is er de huisarts of eerste-hulparts die aan de mogelijkheid van ebola moeten denken en daaraan consequenties moeten geven. Ook in het overleg met GGD arts en specialisten uit de academische centra, en in het uitvoeren van gerichte bloedtesten en diagnostiek, geldt immers 'better safe than sorry'. En last-but-not-least de ambulance-dienst- en gezondheidswerkers die zich veilig weten door persoonlijke beschermingsmaterialen, maar in het juist gebruik daarvan, en vooral het veilig uitkleden, geregeld moeten oefenen! Dat dit bepaald geen sine cure is, bewijzen wel de besmettingen van de verpleegsters in Dallas en van de ziekenverzorger in Madrid. Nader onderzoek zal snel moeten uitwijzen hoe hun besmettingen tot stand kwamen. Het belang daarvan – en eventuele aanpassing van werkprotocollen op grond van de uitkomst – kan niet genoeg

Verenigde Staten en Spanje tonen aan hoe moeilijk maar tegelijk essentieel het is om in de praktijk de principes van bestrijding vast te houden en juist uit te voeren, elke keer weer! Tenslotte, hoe noodzakelijk voorbereidingen in Nederland ook zijn ter bescherming van de eigen bevolking, we mogen niet uit het oog verliezen dat de oplossing niet in de voorbereiding van Nederland ligt, maar in het (helpen) bestrijden van de ebola-epidemie in de door de uitbraak zo ernstig getroffen landen van West-Afrika.

Zie ook informatie over ebola op de website van het RIVM, en http://www.rivm.nl/Documenten_en_publicaties/Algemeen_Actueel/ Veelgestelde_vragen/Infectieziekten/ Veelgestelde_vragen_Ebola



De nexus externe-interne veiligheid



In een eerdere editie van dit magazine beschreef collega Jan Rood de Clingendael Strategische Monitor (CSM) 2014.¹ Ter herinnering: de CSM schetst de toekomstige ontwikkelingen binnen het internationale bestel waarbij het accent ligt op dreigingen en risico's voor de Nederlandse (en Europese) veiligheid. Op verzoek van de opdrachtgevers – de Ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Veiligheid en Justitie – zijn in de CSM 2014 twee deelstudies uitgevoerd. Eén van deze deelstudies betreft de relatie tussen externe en interne veiligheid.

■ Dick Zandee

Onderzoeker Instituut Clingendael

Nationaal en op Europees niveau zijn externe en interne veiligheid nauwelijks te scheiden. Het meest aansprekende voorbeeld is de snelle opkomst van de Islamitische Staat (IS), die niet alleen het Midden-Oosten destabiliseert maar tevens gevaren en risico's creëert in ons eigen land. Dergelijke *spill-over* effecten van instabiliteit en conflicten elders in de wereld zien we ook op andere gebieden. In 2014 zijn meer dan 100.000 bootvluchtelingen in Zuid-Europa aan wal gekomen. Internationale criminaliteit waaronder handel in drugs en wapens bloeit waar staten niet of nauwelijks functioneren, waar corruptie hoogtij viert en waar extremistische groeperingen opereren. Libië, Mali en Irak zijn bekende voorbeelden.

De nexus tussen externe en interne veiligheid roept vragen op over de traditionele scheiding tussen buitenlands en binnenlands veiligheidsbeleid. In lijn hiermee zijn de verantwoordelijkheden verdeeld over de ministeries: Buitenlandse Zaken en Defensie voor de externe veiligheid; Binnenlandse Zaken en Veiligheid en Justitie voor de interne veiligheid. Deze scheiding van competenties weerspiegelt zich in separate strategieën: de *Strategie Nationale Veiligheid* (2007) en de *Internationale Veiligheidsstrategie* uit 2013. Beide basisdocumenten onderschrijven de nexus externe-interne veiligheid, maar geven slechts richting aan beleid, instrumenten en capaciteiten binnen het eigen ressort. Hetzelfde beeld bestaat op het niveau van de Europese Unie, waarbij de actoren verantwoordelijk voor externe en interne veiligheid bovendien belangrijke juridische en institutionele barrières kennen voor afstemming van beleid en activiteiten. Deze komen voort uit de scheiding tussen de intergouvernementele *Common Security and Defence Policy* (CSDP) en de overwegend supranationale *Freedom, Security and Justice* (FSJ) sector.

COÖRDINATIE, NIET INTEGRATIE

Terug naar Nederland. De scheiding van strategieën vertaalt zich ook in organisatie en samenwerkingsstructuren. Coördinatie is het centrale begrip, niet integratie. Op het hoogste niveau van de politieke aansturing functioneert de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MMcb). Een Nationale Veiligheidsraad geleid door het centrale politieke niveau, zoals in de Verenigde Staten of het Verenigd Koninkrijk, ontbreekt. Op ambtelijke niveaus en bij de uitvoering is evenzeer sprake van samenwerking tussen ministeries en organisaties. De Kustwacht als geïntegreerde civiel-militaire organisatie vormt een uitzondering. Sterk is Nederland in praktische samenwerking, vooral wanneer omstandigheden daartoe dwingen en de publieke aandacht groot is. Het uitstekende gezamenlijke optreden van de krijgsmacht, de politie, opsporingsautoriteiten en andere actoren bij de MH17 ramp is alom geprezen. De Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS) garandeert de incidentele beschikbaarheid van specialistische kennis, kunde en hoogtechnologische middelen van de krijgsmacht voor de verantwoordelijke interne veiligheidsactoren (politie, justitie). Dat neemt niet weg dat ook in Nederland nog voldoende valt te verbeteren. Civiel-militaire samenwerking verloopt stroever naarmate men afdaalt naar lagere niveaus van samenwerking – hoewel ook op regionaal en lokaal niveau voortgang wordt geboekt. In het buitenland zouden Nederlandse missies meer in dienst kunnen staan van de interne veiligheid. Dit speelt zich voornamelijk maar niet uitsluitend af op vergaring en vroegtijdige uitwisseling van informatie over bijvoorbeeld jihadisme en andere extreme elementen die zich in de operatiegebieden ophouden.

De deelstudie gaat nader in op vier terreinen van overlap tussen externe en interne veiligheid: immigratie, terrorisme, grensoverschrijdende criminaliteit en cyber. De keuze voor deze thema's (plus rampen, in de studie kort behandeld) is gebaseerd op de vijf prioritaire categorieën zoals opgesomd in de EU Interne Veiligheidsstrategie van 2010. Een belangrijke overeenkomst tussen immigratie, terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit is de geografische factor. Dreigingen en risico's komen primair voort uit de 'boog van instabiliteit' waarvan Noordelijk Afrika en het Midden-Oosten de kern vormen. De blik op de toekomst duidt helaas op verdere toename van de problemen, al ontwikkelen de veiligheidsrisico's zich niet lineair en kunnen de gevolgen voor Europa per terrein aanzienlijk verschillen. Omvang is niet altijd

¹ Zie: Jan Rood, 'Een wankel wereldorde; de Clingendael Strategische Monitor 2014', in: *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing 2014*, nr.3, 6-7.

bepalend. Het gevaar van jihadisme in Nederland is kwantitatief beperkt, maar een enkele aanslag kan een groot psychologisch effect op de bevolking hebben. Zeer stringente tegenmaatregelen en het voortdurend benadrukken van de gevaren kunnen overigens contraproductief werken door versterking van angstgevoelens bij de burgers en vergroting van de aantrekkingskracht op potentiële *foreign fighters*.

Immigratie staat niet zozeer op het netvlies van de bevolking als een veiligheidsrisico maar eerder als een 'last'. Nederland voelt door zijn ligging (louter zee- en luchthavens als buitengrenzen) ook geringe druk op de grenzen. Dat ligt uiteraard heel anders in Zuid-Europa. Vooral Italië levert grote inspanningen om immigranten uit hun vaak gammele bootjes op te pikken en veilig aan land te brengen. Een groot deel van de Italiaanse marine wordt hiervoor sinds het najaar van 2013 permanent ingezet. Andere EU-lidstaten zullen Italië (en andere zuidelijke EU-landen) meer dienen bij te staan. Frontex, het EU Agentschap belast met bewaking van de buitengrenzen, zal in toenemende mate een beroep doen op de capaciteiten van de lidstaten, civiel en militair. Ook Nederland dient hiermee rekening te houden. Overigens wijst de studie ook op de potentieel positieve kant van migratie. Door demografische ontwikkelingen zal Europa tegen 2050 zonder immigratie ongeveer 55 miljoen arbeidsplaatsen niet kunnen vullen. Migratie is evenzeer een kans als een risico.

Grensoverschrijdende criminaliteit kent twee groeifactoren: (i) toenemende mobiliteit waardoor bijvoorbeeld criminele bendes zich simpelweg verplaatsen naar land B wanneer de grond in land A hen te heet onder de voeten wordt; en (ii) de voortgaande verschuiving van de reële naar de virtuele wereld, die vooral financiële misdaad met misbruik van het internet bevordert. Cyber is het snelst groeiende veiligheidsrisico, dat bovendien slechts ten dele voortkomt uit instabiliteit en conflicten. De mondialisering en de toenemende afhankelijkheid van het *world wide web* zijn minstens zo belangrijk als drijfveren van de problemen met *cyber security*. De scheiding van publieke (regelgeving, toezicht) en private verantwoordelijkheden (ICT, aansturing) bemoeilijkt bovendien de aanpak van cyber veiligheid. Op nationaal en EU-niveau krijgt *cyber security* terecht veel aandacht, maar het gevaar blijft dat de snelheid van de ontwikkelingen in de digitale wereld niet zijn bij te houden voor de actoren die werken aan bescherming en veiligheid. Alle aandacht en verdere intensivering van nationale en internationale samenwerking zijn geboden.

De deelstudie besteedt voorts aandacht aan de situatie in vier partnerlanden van Nederland: België, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (VK). Beleid, instrumenten en capaciteiten in deze partnerlanden variëren. De verschillen hangen vaak samen met staatsvorming, historie en cultuur. Zo zijn in Duitsland politiebevoegdheden gespreid over de *Bund* en de *Länder* (deelstaten), wat civiel-civiele en civiel-militaire samenwerking bemoeilijkt. Frankrijk heeft een geïntegreerd veiligheidsbeleid, maar het ministerie van Defensie heeft dominante invloed bij de uitvoering. Het VK heeft als enige van deze partnerlanden een geïntegreerde *National Security Strategy* die aansturend is voor alle betrokken ministeries. De



© Shutterstock

politieke leiding ligt nadrukkelijk bij de *prime minister* en zijn staf in Downing Street 10. Problemen zijn er evenwel bij de uitvoering omdat omvangrijke bureaucratieën (civiele en militaire) hun belangen afschermen en vrezen bevoegdheden te moeten afstaan. Voor Nederland vallen weinig lessen te trekken uit de situatie bij de partnerlanden. Eerder lijkt het omgekeerde van toepassing: vooral de pragmatische benadering in ons land kan de buurlanden wellicht helpen hun beleid, organisatie en capaciteiten te verbeteren.

Aan het eind van de deelstudie volgen 24 aandachtspunten, teveel om hier op te sommen. Het is aan de betrokken ministeries te bepalen welke van deze aandachtspunten opvolging behoeven. Het trendmatige karakter van de nexus externe-interne veiligheid impliceert dat de beleidsmakers de gevolgen voor de nauwe samenhang tussen buitenlandse en binnenlandse veiligheid niet eenmalig maar structureel dienen te beschouwen.

Van onbemand naar onafwendbaar: UAVs in Nederland



De vraag naar onbemande luchtvaartuigen (*unmanned aerial vehicles*, of UAVs), ook wel bekend als *drones*, heeft de afgelopen jaren een grote vlucht genomen. Hoewel UAVs, vanwege hun inzet in Pakistan, Jemen en elders, regelmatig negatief in het nieuws zijn, ontstaat er daarnaast meer aandacht voor de kansen die het gebruik van UAVs met zich meebrengt. Zo kunnen UAVs worden ingezet voor landbouw, stadsplanning, natuurbescherming en faunabeheer, dijkbewaking en een veelheid aan commerciële doeleinden. Maar ze kunnen ook dienen om de veiligheid 'op straat' te verbeteren, bijvoorbeeld in de vorm van flexibel cameratoezicht of bij aanhoudingsoperaties van de politie. Niettemin bestaat er voor het gebruik van UAVs in Nederland nog geen adequate wet- of regelgeving en blijven zorgen bestaan over de veiligheidsrisico's die het gebruik van UAVs met zich meebrengt. Tegelijkertijd is de ontwikkeling niet te stuiten en is het dus zaak om te zorgen dat er regels komen waarmee het gebruik van UAVs zich op een verantwoorde manier verder kan ontwikkelen.

■ **Willem Oosterveld en Peter Wijninga**, *strategische analisten*,
Den Haag Centrum voor Strategische Studies (HCSS)

KRIJGSMACHT LOOPT VOOROP

Net zoals in veel landen om ons heen loopt de krijgsmacht voorop voor wat betreft het gebruik van UAVs. Momenteel beschikken de Nederlandse strijdkrachten over zo'n 75 drones, het merendeel van het type *Raven*.¹ Deze met de hand gelanceerde UAVs worden normaliter ingezet bij militaire operaties in het buitenland. Maar ze kunnen ook binnen Nederland worden ingezet. Zo maakt de politie sinds een aantal jaren gebruik van door de krijgsmacht geleverde UAV-capaciteit. De politie stelt dat UAVs voor vele taken nuttig kunnen zijn: zoals het opsporen van inbrekers, het vinden van gestolen auto's of zelfs bij complexe operaties zoals ondersteuning van arrestatieteams of om beveiliging te bieden bij bijeenkomsten zoals de *Nuclear Security Summit*, afgelopen maart in Den Haag. Maar ook de brandweer heeft belangstelling: om snel overzicht te krijgen bij grote branden, om gevaarlijke stoffen te kunnen identificeren of om bijvoorbeeld bosbranden te kunnen lokaliseren. Er zijn op dit moment echter nog serieuze beperkingen gesteld aan het bedrijfsmatig gebruik van UAVs. Met name overheidsdiensten als politie en brandweer ondervinden daarvan hinder. Hoewel politie en brandweer vitale publieke taken uitvoeren is het bedrijfsmatig gebruik van UAVs door hen aan dezelfde regels gebonden als bij commerciële partijen. Dit houdt in dat voor het gebruik van UAVs een speciale vergunning nodig is, de TUG (Tijdelijk en Uitzonderlijk Gebruik). Maar de aanvraag daarvoor kan enkele weken in beslag nemen, en bovendien moeten de gebruikers ervan aantonen dat zij over de juiste papieren beschikken om een UAV veilig te kunnen besturen. Dat dit geen sinecure is bleek wel in 2013, toen een aantal door de politiediensten uitgevoerde testvluchten

was mislukt en tot ongelukken had geleid.² Niettemin heeft de politie sinds 2009 met behulp van Defensie al meerdere malen UAVs ingezet. Interessant genoeg bleek uit een brief van minister Opstelten aan de Tweede Kamer van maart 2013 dat er in 2012 door de politie maar liefst 112 aanvragen waren gedaan bij Defensie om UAVs in te kunnen zetten, maar waarvan slechts 14 verzoeken waren gehonoreerd. Tijdens die inzet heeft de krijgsmacht niettemin 81 vluchten uitgevoerd ten behoeve van de politie. De Defensiecapaciteit biedt ten dele wel uitkomst, maar beantwoordt nog niet helemaal aan de behoefte van politie en brandweer. Beide overheidsdiensten hebben behoefte aan een UAV-capaciteit die *a la minute* bij een *plaats delict* of een brandhaard kan worden gelanceerd, zonder dat daar een uitgebreide procedure aan vooraf gaat. Daartoe zou binnen de regelgeving een uitzonderingspositie voor dit soort inzet moeten worden gedefinieerd.

ZORGEN OVER PRIVACY EN WANTROUWEN

De bezwaren die kleven aan het gebruik van UAVs door de overheidsdiensten betreffen vooral zorgen over privacy. In het licht van de schandalen rond de activiteiten van buitenlandse inlichtingendiensten en het feit dat steeds meer persoonlijke informatie makkelijker kan worden verzameld door overheden en andere instanties, zijn burgers wantrouwend geworden ten aanzien van het gebruik van UAVs. Niet alleen kunnen UAVs mensen snel opsporen, bijvoorbeeld door het volgen van hun mobiele telefoonsignalen, maar ze zijn ook in staat om individuen lange tijd, soms dagen achtereen, te schaduwen. Daarnaast kan de anonimiteit mogelijk onder druk komen te staan als UAVs binnenkort ook uitgerust kunnen worden met apparatuur voor gezichtsherkenning. Bovendien zijn er ook zorgen over de fysieke veiligheid: wat als een UAV onbestuurbaar raakt? Of tegen een gebouw aanbotst? Of tegen een persoon? En dan kan het over een paar jaar ook nog zo zijn dat,

¹ Cijfers uit 2013. Zie <http://www.volkskrant.nl/dossier-kabinet-rutte-ii/kabinet-geeft-cijfers-75-drones-bij-defensie-a3416496/>

² Zie <http://www.elsevier.nl/Nederland/nieuws/2013/10/Drones-zijn-meer-speelgoed-dan-nuttig-hulpmiddel-politie-1385081W/>



mochten UAVs in het Nederlandse luchtruim gemeengoed worden, we rekening moeten houden met botsingen in de lucht. Er zijn dus nog wel wat hindernissen te nemen, maar de eerste stappen zijn inmiddels gezet. De politie, die sinds kort op landelijk niveau is georganiseerd, heeft al een initiatief gelanceerd om een speciale UAV-organisatie op te zetten. Ook worden agenten speciaal opgeleid om UAVs te kunnen besturen. Bovendien wil de politie met de nieuwere UAVs van Defensie (de uit Amerika afkomstige *Scan Eagles*) gaan vliegen. Deze *drones* zijn in staat om veel langer dan de *Raven* in de lucht te blijven hangen en kunnen ook veel hoger vliegen.³ Ondertussen zit ook de brandweer niet stil. Daar zijn korpsen in de regio's Twente en Midden- en West Brabant begonnen met het in gebruik nemen van zogenaamde Octocopters die met warmtesensoren brandhaarden kunnen waarnemen en zodoende blusoperaties kunnen ondersteunen.⁴

GEZAMENLIJKE OVERHEIDSCAPACITEIT

Deze ontwikkelingen lopen feitelijk vooruit op wat de echte omslag moet gaan worden voor het gebruik van UAVs in Nederland: de invoering van nieuwe regelgeving die het gebruik van UAVs zodanig vergemakkelijkt dat deze direct kunnen worden ingezet zonder dat er afzonderlijke toestemming voor nodig is die veel tijd in beslag neemt. Tot dat moment zijn er echter wel tussenoplossingen denkbaar voor politie en brandweer. Eén daarvan zou zijn om de UAVs die nu in beheer van Defensie zijn makkelijker ter beschikking te kunnen stellen aan andere overheidsdiensten, waarbij het beheer van de systemen bij Defensie blijft, maar de eindverantwoordelijk-

heid voor de inzet bij de politie. En een interdepartementaal beleid gericht op gezamenlijke ontwikkeling, aanschaf, beheer en gebruik van de meest gangbare systemen, zou bovendien tot forse besparingen kunnen leiden ten opzichte van de *Alleingang* van ieder departement of overheidsdienst. Het gezamenlijk opleiden, onderhouden en opstellen van procedures zou niet alleen kosteneffectief zijn, maar ook de vliegveiligheid en de samenwerking tussen de verschillende overheden bevorderen. Ieder departement en overheidsdienst zou in zo'n geval de UAV-diensten kunnen betrekken van deze gezamenlijke overheids capaciteit. Een deel van deze gezamenlijke capaciteit kan permanent aan hulpdiensten zoals politie en brandweer worden toegewezen, zodat zij die in geval van nood onmiddellijk kunnen inzetten. Voor buitengewone opdrachten met een langere vliegduur of binnen een groter gebied zouden de overheidsdiensten nog separaat onbemande systemen kunnen inzetten of deze van Defensie betrekken. De komst van een *Medium Altitude Longe Endurance* (MALE) UAV bij Defensie biedt daartoe mogelijkheden.⁵

Het uiteindelijke doel is natuurlijk dat de politie, brandweer en wellicht andere overheidsdiensten UAVs zodanig kunnen gaan inzetten, dat daarmee de veiligheid van de burger over de brede linie zal worden verbeterd. Hoewel er voldoende voorbeelden zijn waarbij UAVs een positieve bijdrage daartoe kunnen leveren, moet er ook goed over worden nagedacht of er in elk van die gevallen geen betere alternatieven voorhanden zijn; ten eerste wat betreft effectiviteit, maar ook om te voorkomen dat het risico toeneemt dat de privacy van mensen onnodig wordt geschonden. Het staat echter buiten kijf dat UAVs een goede aanvulling zijn op het arsenaal van middelen dat politie en brandweer ter beschikking staat om hun respectievelijke taken uit te voeren.

³ Zie <http://www.nrc.nl/nieuws/2013/05/09/bevestiging-na-kamervragen-nederlandse-drone-politie-bijna-een-feit/>

⁴ Zie <http://www.dronewatch.nl/2014/07/16/brandweer-wil-drones-gaan-inzetten-bij-calamiteiten/>

⁵ 'Defensie kiest Reaper als onbemand Vliegtuig,' *Defensie.nl*, 21 november 2013.

Het Defensie Cyber Commando, een nieuwe operationele capaciteit

■ Kolonel Hans Folmer

Commandant Defensie Cyber Commando

Op 25 september 2014 heeft de Minister van Defensie, Jeanine Hennis-Plasschaert in Den Haag het Defensie Cyber Commando opgericht. De lancering van een nieuwe operationele eenheid en de definitieve toevoeging van het cyberwapen aan de gereedschapskist van de Nederlandse Krijgsmacht werd door haar met recht een historische gebeurtenis genoemd.

Aard en karakter van conflicten veranderen. Maximale ontregeling van samenlevingen is in toenemende mate het doel van kwaadwillenden. Er wordt daarbij ook steeds beter gebruik gemaakt van moderne, eenvoudig te verkrijgen technische digitale middelen. In militaire operaties wordt het cyberdomein door alle partijen effectief gebruikt voor zowel commandovoering als propaganda. Wapen- en sensorsystemen zijn digitale systemen. Aanvallen kunnen voortaan wereldwijd en real time plaatsvinden. De vijand hoeft niet eens meer fysiek een grens over te steken om ons aan te vallen. Anderzijds kan de vijand op grote afstand worden aangegre-

pen of kunnen verstorende of ontwrichtende activiteiten worden tegengegaan. Het is van cruciaal belang om dit te onderkennen, te begrijpen, te beheersen en ook zelf cyberwapens te kunnen inzetten. De Nederlandse krijgsmacht trekt hier de noodzakelijke conclusies uit en wil in het digitale domein de vooraanstaande rol spelen die bij ons land past. Om de inzetbaarheid van de krijgsmacht te waarborgen en haar effectiviteit te verhogen, is Defensie al enige jaren bezig haar digitale weerbaarheid te versterken en ontwikkelt zij de komende jaren het vermogen om zelf cyber operations uit te voeren.

De oprichting van het Defensie Cyber Commando (DCC) was de laatste stap naar de inbedding van alle cybercapaciteiten in de Defensie organisatie. In juni 2012 heeft de toenmalige Minister Hillen de Defensie Cyber Strategie gepresenteerd. De kern van de strategie is dat het digitale domein, naast het land, de lucht, de zee en de ruimte, inmiddels het vijfde domein voor militair optreden is. Digitale middelen als wapen of inlichtingenmiddel zullen in toenemende mate integraal deel uitmaken van het militaire optreden. De afhankelijkheid van digitale middelen leidt daarentegen ook tot kwetsbaarheden die urgente aandacht behoeven.



Foto's: ANP



In de strategie zijn zes speerpunten opgenomen aan de hand waarvan Defensie haar doelstellingen in het digitale domein zal verwezenlijken:

1. de totstandkoming van een integrale aanpak;
2. de versterking van de digitale weerbaarheid van Defensie (“defensief”);
3. de ontwikkeling van het militaire vermogen om cyber operations uit te voeren (“offensief”);
4. de versterking van de inlichtingenpositie in het digitale domein (“inlichtingen”);
5. de versterking van de kennispositie en het innovatieve vermogen van Defensie in het digitale domein, met inbegrip van de werving en het behoud van gekwalificeerd personeel (“adaptief en innovatief”);
6. de intensivering van de samenwerking in nationaal en internationaal verband (“samenwerking”).

Bij de realisatie van de strategie lag de prioriteit bij het versterken van de eigen bescherming (door oprichting van DefCERT, het Computer Emergency Response Team voor Defensie) en het uitbreiden van de inlichtingencapaciteit. Daarnaast is voortvarend gewerkt aan de kennispositie, met de oprichting van het Defensie Cyber Expertise Centrum eerder dit jaar, en natuurlijk aan de samenwerking met publieke, private en internationale partners. Het inrichten van een operationele capaciteit was in eerste instantie gepland voor eind 2015, maar in de nota *In het belang van Nederland* is de urgentie onderkend en de oprichting van het DCC versneld.

Het Defensie Cyber Commando is de centrale entiteit binnen Defensie voor de ontwikkeling en inzet van militaire operationele en offensieve capaciteit. Daarvoor heeft het DCC, naast een kleine staf, drie afdelingen.

1. De afdeling Operations bestaat uit een pool van cyberadviseurs ter ondersteuning van operationele eenheden. Deze cyberadviseurs worden in kleine teams ingezet tijdens daadwerkelijke operationele inzet en oefeningen en hebben tot taak de operationele commandant te adviseren over het gebruik van digitale middelen, afhankelijkheid, kwetsbaarheden en capaciteiten van de tegenstander en van eigen troepen. Zij geven ook advies over de bescherming van de eigen middelen. De cyberadviseurs zijn de verbinding tussen de operationele eenheid in het inzetgebied en de cyber eenheden in Nederland (DCC en DefCERT). Deze teams worden samen met operationele eenheden getraind, als voorbereiding op de samenwerking tijdens een operationele inzet.
2. De afdeling Technology bestaat uit cyber specialisten die de technische kennis en vaardigheid hebben om in het cyberdomein offensief te kunnen optreden, zowel om een effectieve verdediging te kunnen voeren als ter ondersteuning van operaties. Offensieve cybercapaciteiten zijn die capaciteiten die tot doel hebben het handelen van de tegenstander te beïnvloeden



den of onmogelijk te maken. Het gaat dan om het ontwikkelen van (kennis over) complexe en hoogtechnologische middelen en technieken die er specifiek op zijn gericht het eigen militaire vermogen te vergroten. Zo kan een cyberaanval op een luchtverdedigingssysteem de effectiviteit van een eigen luchtaanval vergroten terwijl het risico op nevenschade wordt beperkt.

3. Het Defensie Cyber Expertise Centrum (DCEC) is de centrale entiteit binnen Defensie voor de versterking van de kennispositie en als gevolg daarvan het innovatieve vermogen van Defensie in het cyberdomein. Het DCEC levert daartoe concreet toepasbare cyberkennis, concepten/doctrines en O&T-ondersteuning aan alle Defensieonderdelen en draagt daarmee bij aan de versterking van de drie cybervermogens. Het DCEC werkt samen met kennisinstututen, universiteiten en andere (internationale) kenniscentra.

Met alleen de oprichting van het DCC zijn we er nog niet. De opbouw van dit commando zal de nodige tijd vergen. In dit domein valt écht nog een wereld te ontdekken en te ontwikkelen. Nog veel is onduidelijk en we staan pas aan het begin van de ontwikkeling van nieuwe capaciteiten. Bestaande tactieken en wijzen van optreden moeten in het cyberdomein opnieuw vorm krijgen. Daartoe wordt momenteel een cyber doctrine ontwikkeld. Leren, experimenteren en toepassen, dat is het devies voor de komende jaren.

Samenvattend, militaire operaties moeten met offensieve cybercapaciteit kunnen worden ondersteund. Daarom is het Defensie Cyber Commando opgericht. Een offensieve cybercapaciteit kan fungeren als een force multiplier en daarmee de effectiviteit van de krijgsmacht vergroten. Door de ontwikkeling van een robuuste cybercapaciteit kan Nederland op dit vlak binnen de NAVO een belangrijke rol gaan spelen. Wél is het van belang dat we beseffen dat het niet de silver bullet is voor onze alomvattende kwetsbaarheid. Het gaat wel om een cruciale aanvulling op onze bestaande conventionele capaciteiten te land, ter zee en in de lucht. Geen vervanging daarvan, maar wél een zeer belangrijke ‘force multiplier’.

Foto's: ANP

“MAAK ALLE PARTNERS MEDEVERANTWOORDELIJK VOOR STRATEGIE”



‘Ongeschreven regels’ bij multidisciplinaire samenwerking

■ Rob Jastrzebski

Het wordt druk in de CoPI-bak en het Regionaal Operationeel Team. Incidenten worden complexer, de dynamiek van crisismanagement wordt groter en steeds meer partners sluiten aan bij de crisisbesluitvorming. Dat kan gaan wringen als de partners zich onvoldoende bewust zijn van de invloed die cultuuraspecten en ongeschreven regels hebben op de crisisbesluitvorming. TNO deed samen met de veiligheidsregio's Utrecht en Noord- en Oost-Gelderland onderzoek naar de invloed van ongeschreven regels op het functioneren van crisisteam. Een stap naar het beter faciliteren van multidisciplinaire samenwerking bij incidenten en crises.

Het onderzoek, dat valt binnen een groter TNO onderzoeksprogramma, genaamd 'Beter benutten van informatieverwerking en samenwerking' onder leiding van Josine van de Ven, ging in januari dit jaar van start. Het werd afgesloten met een workshop op 26 september, waar de voorlopige resultaten werden besproken met de betrokken organisaties. Onderzoeker Jenny de Boer van TNO werd

getriggerd door het boek 'De ongeschreven regels van samenwerking' van de Amerikaanse veranderingsexpert Peter Scott Morgan. De Boer vertaalde de visie van Morgan naar het Nederlandse veiligheidsdomein. Zij hield interviews met 22 vertegenwoordigers van de twee veiligheidsregio's en vier gemeenten, om in beeld te brengen wat het effect van ongeschreven regels en organisatiecultuur binnen het operationele veiligheidsdomein is.

VEEL PARTIJEN, VEEL CULTUREN

“Menselijk gedrag in teamsamenwerking wordt niet alleen bepaald door scholing en training”, verduidelijkt De Boer. “Op de achtergrond spelen veel meer mechanismen een rol, zoals organisatiecultuur en individuele belangen en gewoonten van de overlegpartners. Zo kennen bijvoorbeeld gemeentelijke organisaties een heel andere vergadercultuur dan de kerndiensten in de operationele hulpverlening. Vertegenwoordigers van gemeenten en andere niet-operationele organisaties zijn niet gewend aan overleg onder tijdsdruk binnen een strakke hiërarchische commandostructuur, terwijl ze met hun specialistische kennis vaak wel een essentiële inbreng in het team



In het CoPI ontmoeten verschillende belangen en culturen elkaar



hebben. Het vraagt aanpassingsvermogen van alle partners om partijen met zulke wisselende cultuurkenmerken in één team te verenigen en te laten samenwerken om een gemeenschappelijk doel te realiseren. Soms betekent het dat functionarissen moeten afstappen van aangeleerde doctrines en procedures, omdat het voor het eindresultaat beter is om op basis van de ongeschreven regels van samenwerking een compromis te vinden.”

Volgens De Boer is het essentieel dat er binnen een operationeel crisisteam een sfeer van vertrouwen en een gevoel van gemeenschappelijkheid heerst. Hoe die sfeer is wordt niet alleen bepaald door de vergaderroutine en de besluitvormingsprocedures, maar ook door karaktereigenschappen. Gaat een Leider CoPI of een leider van een van de kolommen op zijn strepen staan om zijn belangen door te drukken en walst hij daarbij over andere partners heen? De Boer: “Belangen in het team kunnen sterk variëren. Wat een OVD Brandweer heel belangrijk vindt, kan voor een vertegenwoordiger van de energiesector volstrekt niet interessant zijn en andersom. Het gemeenschappelijk belang, een afgewogen besluit waarin iedereen zich kan vinden, is gediend met begrip voor elkaars belangen en achtergronden.”

MEDEVERANTWOORDELIJKHEID

Dat is ook de perceptie van Klaas Noorland, clustercommandant Brandweer Veluwe West van Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland. Hij heeft als Leider CoPI de nodige praktijkervaring in multidisciplinaire teamsamenwerking opgedaan. “Het is evident dat multidisciplinaire samenwerking complexer wordt, omdat het netwerk van samenwerkingspartners voor veiligheid groeit. Dat betekent dat leden van een CoPI of ROT zich in toenemende mate bewust moeten zijn van het evenwicht tussen individuele belangen en het teambelang. En voor de onafhankelijk teamleider is het een uitdaging ervoor te zorgen dat ook partners van buiten de operationele wereld goed kunnen aansluiten bij het teamoverleg, zonder dat zij het gevoel hebben te worden overruled door anderen die zich sterker profileren.”

De sleutel tot een succesvol eindproduct van crisisbesluitvorming is volgens Noorland dat alle overlegpartners het gevoel hebben op waarde te worden geschat en dat zij een integraal deel zijn van het team. “Als Leider CoPI of Leider ROT moet je alle partners medeverantwoordelijk maken voor de te volgen strategie en het eindresultaat van de besluitvorming. Bij een complexe klus hebben alle operationele leidinggevendenden de kennis en kunde van anderen nodig voor hun eigen afwegingen. Het kenmerk van het hedendaags crisismanagement is dat kenmerken van meerdere incidenttypen steeds vaker samenvallen binnen één calamiteit. Zoals een grote brand die keteneffecten kan hebben op het milieu of vitale infrastructuur. Dan heb je met meer en andere partners te maken dan alleen de operationele drie en de gemeente. Afgelopen zomer heb ik tijdens de grote natuurbrand in park De Hoge Veluwe een dag lang opgetrokken met de terreinbeheerder en voortdurend de besluitvorming van de brandweer aan zijn ideeën gespiegeld. ‘Hoe zou jij dit als natuurbeheerder aanpakken? Welke opties hebben we?’ Zo kom je op basis van wederzijds vertrouwen soms tot andere oplossingen dan wanneer je strak vasthoudt aan je eigen protocollen en procedures.”

HOUVAST VOOR TRAINING

Noorland ziet het TNO-onderzoek, waaraan hij ook meewerkte, als een kans voor het veiligheidsdomein om breder te leren denken dan het eigen specialisme van de kolommen. Het kan in zijn ogen helpen anders te kijken naar menselijk gedrag als factor die de uitkomst van crisisoverleg mede bepaalt. De Boer benadrukt dat het niet tot de scope van het onderzoek behoort om een kant en klaar draaiboek multidisciplinair samenwerken nieuwe stijl op te leveren, maar dat de uitkomsten zeker aanleiding kunnen geven tot meer praktische vervolgprijzen. “Dit was vooral een inventariserend onderzoek, waarin we wilden vaststellen hoe groot de rol van gedrag en cultuur in de crisisbesluitvorming is. De opgedane kennis willen we alvast delen met het veld. Een volgende stap kan zijn dat we de ervaringen en kennis vertalen naar houvast voor coördinatoren Opleiden Trainen en Oefenen. Dan kan bij oefening en training echt worden gefocust op het collectief.”

“VERSTERKEN TEAMDENKEN HELPT BIJ OVERBRUGGEN VERSCHILLEN”

Suzanne Robijn van de gemeente Amersfoort participeert in het piket Ovd-Bevolkingszorg van de Veiligheidsregio Utrecht. Zij nam ook deel aan het onderzoek en haar indruk is dat de samenwerking op CoPI-niveau in haar regio weinig last heeft van cultuurverschillen tussen organisaties. Dat komt in haar ogen vooral omdat er in de afgelopen jaren veel is geïnvesteerd in opleiding en training van functionarissen met als doel het teamdenken te versterken en verschillen te overbruggen. Hierdoor wordt een teamcultuur gecreëerd.

“Ik kom zelf uit het gemeentelijk domein en was dus ook niet gewend om in een operationeel commandoteam met anderen te sparren. Vooral toen ik net in mijn bevolkingszorgfunctie begon vond ik het daarom wel prettig om mij door de hiërarchie in het team te laten leiden. Toen was bevolkingszorg ook nog een nieuw element voor de operationele kerndiensten, maar inmiddels is het een professionele en natuurlijke samenwerkingspartner geworden in het CoPI. Natuurlijk zijn er binnen een crisisteam altijd verschillende belangen en merk je dat de overlegpartners in hun eigen culturen geworteld zijn. Rijkswaterstaat en ProRail zijn andere typen organisaties dan brandweer en politie en dat geldt voor de gemeente ook, maar mijn ervaring is dat de samenwerking tussen al die wisselende partijen geen hinder heeft van die verschillen. De sleutel tot soepele samenwerking en onderling begrip is investeren in multidisciplinair oefenen, waarbij ook die externe partners steeds vaker worden betrokken. Dan leer je elkaar in het voortraject goed kennen en daar pluk je de vruchten van als je echt samen aan de bak moet.”

Flexibilisering organisatie crisisbeheersing: verschuiving naar het private domein?



Crisismanagement doe je samen in een flexibele crisisorganisatie. Dit is de kernboodschap van de derde jaardag van de Nationale Academie voor Crisisbeheersing (NAC) die plaatsvond op 24 september. Jaarlijks komen crisisprofessionals vanuit de overheid, veiligheidsregio's en de Nationale Politie samen om te netwerken, nieuwe inzichten te delen en vooruit te kijken naar het nieuwe leerprogramma van de NAC. Naast de samenwerking met veiligheidsregio's en de Nationale Politie is de focus van deze jaardag gericht op de vitale infrastructuur en het private domein.

■ Natasja Hartzema

Nationale Academie voor Crisisbeheersing, NCTV

Tijdens de jaardag van de Nationale Academie voor Crisisbeheersing in 2013 sprak Dick Schoof (Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid) nog de hoop uit naast de collega's van de departementen en de veiligheidsregio's, ook veel collega's van de vitale sectoren en de cyberwereld te mogen verwelkomen. Hier werd groot gehoor aan gegeven, zij waren dan ook in grote getalen vertegenwoordigd. Deze verbreding is nodig om de huidige crises of dreigingen te voorkomen en te bestrijden.

KENNIS EN KENNISSEN: DE BOUWSTENEN VOOR SUCCESVOLLE SAMENWERKING

Minister Opstelten opende de jaardag en haakte in op de flexibele crisisorganisatie: "Nieuwe bedreigingen, van cyberterrorisme tot extreem weer door klimaatverandering, testen onze organisatiekracht." De crisisbeheersingsorganisatie moet toe naar een flexibele crisisorganisatie, waarbij het netwerk, de samenwerking en de flexibiliteit centraal staan. Zo ook onderstreepte Annie Krist (algemeen directeur Gasunie Transport Services) het belang van het

hebben van kennis en kennissen om adequaat te kunnen reageren op een crisis. Het zijn de bouwstenen voor een succesvolle samenwerking. Dit zou zo flexibel opgetuigd moeten worden dat de betrokken partijen zich desgewenst kunnen aanpassen aan de actuele situatie. Dick Schoof benadrukte in zijn speech dat crisisbeheersing vooral gecoördineerd improviseren is. De Gasunie is graag bereid om kennis en kennissen te leveren. Kennis over mogelijkheden maar ook over kwetsbaarheden. Hier zou de overheid van dienst kunnen zijn: het faciliteren van een veilige omgeving waarin deze kennis- en informatiedeling plaats kan vinden. Een rol voor de overheid ziet Annie Krist in het bundelen van krachten op het terrein van opleiden, trainen en oefenen.

HET BELANG VAN PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Door het veranderende karakter van crises stelde professor Arjen Boin van de Universiteit Leiden het belang van publiek-private samenwerking voorop. De hedendaagse crises overstijgen geografische en technologische grenzen en daarmee ook beleidssectoren. Dick Schoof vulde hierbij aan dat ons dit deze zomer pijnlijk duidelijk is geworden met de ramp MH17, de dreiging van ISIS en de opkomst van Ebola in Afrika. Schoof: "We hebben te maken met



Cartoon: Hans Jan Rijbering



'transboundary crises', de geografische grenzen worden doorbroken, processen zijn onvoorspelbaar en hebben geen duidelijke eigenaar". Volgens Boin heeft de overheid daarom de private sector nodig. De sector beschikt over kritieke informatie en middelen. In tegenstelling tot het buitenland stelt Boin dat samenwerking met de private sector op het terrein van de crisisbeheersing in Nederland nog in de kinderschoenen staat. Er zijn nog weinig geïnstitutionaliseerde initiatieven. Een beweging in die richting is er wel, met voorbeelden van de afgelopen jaren illustreerde Schoof de samenwerking tijdens diverse crises. Zo schoof tijdens de Diginotar-crisis de bestuursvoorzitter van VNO-NCW aan bij de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing en tijdens de NSS werd er op hoog niveau samengewerkt met partijen als de NS en Schiphol. Ook wordt met name bij het Alerteringsstelsel Terrorismebestrijding gewerkt met zogenaamde *trusted communities*. "We zijn dus goed op weg, maar er kunnen nog grote stappen gezet worden op het gebied van flexibele samenwerking op andere terreinen. De NAC probeert hier een bijdrage aan te leveren. Het belangrijkste doel van de NAC is om de kwaliteit van de nationale crisisorganisatie, de functionarissen en het netwerk te versterken", aldus Schoof.

FLEXIBILISERING VAN DE CRISISBEHEERSINGSORGANISATIE

De vraag is hoe het instrument Opleiden, Trainen en oefenen nog beter kan bijdragen aan een flexibele crisisorganisatie? Tijdens een levendig slotdebat tussen Annie Krist, Theo Bot (plaatsvervangend NCTV), Henri Lenferink (voorzitter Veiligheidsregio Hollands-Midden), Arjen Boin en Peter Hondebrink (Ministerie van Economische Zaken) waren allen het eens over het antwoord op die vraag: kijk eens bij elkaar in de keuken. En bovendien leer elkaars taal te spreken door gezamenlijk op te leiden en door te oefenen.

Maar houdt het klein, behapbaar en overzichtelijk. Het credo van de NAC 'korter en vaker oefenen' wordt door zowel de publieke als de private sector van harte toegejuicht. Maar vergeet hierbij niet dat opleiden en trainen voorafgaat aan oefenen. Om tenslotte de cirkel rond te maken is evalueren en leren dan het sluitstuk. Henri Lenferink voegde hieraan toe dat flexibiliteit valt of staat met of het niet teveel afwijkt van het dagelijkse werk.

Ook was het panel het erover eens dat ervaring de beste leermeester is. Het meeste leer je van concrete voorbeelden van anderen en van de eigen praktijk. En hierin ligt nog een uitdaging voor de NAC: "invulling geven aan de onderdelen evalueren en leren", erkende NAC programmamanager Mirella Tijhaar. "Om zo via de gehele OTOTEL-cirkel van opleiden tot evalueren de kwaliteit van de flexibele nationale crisisorganisatie te verhogen, waaraan partijen gezamenlijk deelnemen, uiteraard vanuit hun eigen verantwoordelijkheid."

LEERPROGRAMMA NAC 2014-2016

Naast de onderdelen leren en evalueren zal de NAC de komende jaren haar scope en opleidingsaanbod verbreden naar de private partijen en de vitale sectoren. Maar ook op regionaal en internationaal terrein is nog werk aan de winkel. Het leerprogramma 2014-2016 wordt vormgegeven aan de hand van thema's. De komende periode komen de thema's Vitaal, Water, Nucleair en Cyber aan bod. Deze thema's komen voort uit het Nederlands voorzitterschap van de EU in 2016, de Gezamenlijke Agenda met de veiligheidsregio's en de Nationale Risicobeoordeling. Thema's die ons allen, zowel privaat als publiek, raken. De jaardag van de NAC heeft laten zien dat alle partijen bereid zijn tot samenwerking in een flexibele crisisbeheersingsorganisatie. Aan de NAC zal het niet liggen, haar deuren staan open om u te mogen verwelkomen om u een passend leeraanbod te doen!



Foto: Els Dessing

Critical Infrastructure Resilience: de community centraal



■ Dr. Marcel van Berlo

Coördinator Community Resilience, TNO

In ons denken over veiligheid laten we ons in Nederland graag inspireren door de Verenigde Staten. En terecht. Ondanks verschillen zijn er redelijk veel overeenkomsten met de Nederlandse maatschappij en, niet onbelangrijk, er gebeuren daar eenvoudigweg regelmatig calamiteiten. Veel crises hebben een natuurlijke oorzaak (bijvoorbeeld superstorm Sandy, diverse overstromingen, de hurricane in Joplin), maar worden helaas ook veroorzaakt door terroristen (Twin Towers, Boston marathon). Sinds enkele jaren hanteren we steeds meer de term 'weerbaarheid', die is afgeleid van het begrip *resilience*. Zonder hier uitgebreid bij de term *resilience* te willen stilstaan¹, omvat dit het vermogen om niet alleen risicoanalyses uit te voeren en preventieve maatregelen te nemen, maar ook de respons en de herstelfase goed in te richten. Resilience is niet alleen het goed opvangen van een klap, maar ook het meebewegen en aanpassen aan veranderende omstandigheden zodat de klap niet of minder hard aankomt, of dat men beter is voorbereid op toekomstige crises.

VAN PROTECTION NAAR RESILIENCE

In de Verenigde Staten wordt dan ook niet meer gesproken over 'critical infrastructure protection', maar over *critical infrastructure security and resilience*. Dat lijkt wellicht slechts een andere benaming van hetzelfde, ware het niet dat er vanuit de centrale overheid heel uitdrukkelijk wordt uitgegaan van een *whole of community approach*². De overheid alleen is niet in staat om de vitale infrastructures weerbaar te maken en te houden. Andere actoren, zoals private bedrijven en burgers, zijn daar voor nodig. Niet slechts om bij te springen als de centrale overheid het niet redt. Centraal uitgangspunt van deze *whole of community approach* is dat de community als een *asset*, een waarde wordt beschouwd, die centraal staat. Dit is een essentiële pijler onder het beleid van de Amerikaanse overheid, zo werd benadrukt door enkele Amerikaanse sprekers op de 'Future Security' conferentie medio september in Berlijn. Caitlin Durkovich (DHS, Assistant Secretary for Infrastructure Protection) schetste enkele prioriteiten met betrekking tot *critical infrastructure security and resilience*. Ten *eerste* het beter begrijpen van onderlinge afhankelijkheden tussen vitale infrastructures en de functies die deze in de maatschappij vervullen. Niet alleen op nationaal en internationaal niveau, maar zeker ook op regionaal en lokaal niveau, omdat daar de consequenties van langdurige uitval het hardste worden gevoeld en op dat niveau er mee om moet



Caitlin Durkovich (DHS): publiek-private samenwerkingen en verbinding maken met lokale communities

Foto: © Fraunhofer VWS

worden gegaan. Ten *tweede* het kritisch kijken naar de levenscyclus van infrastructures. Op veel plekken in de Verenigde Staten is de infrastructuur 70 tot 100 jaar oud. Behalve dat sprake is van slijtage (de gemiddelde levensduur van een infrastructuur is zo'n 50-60 jaar), is er ook de notie dat deze infrastructures zijn ontworpen en gebouwd in een hele andere wereld, met andere dreigingen en andere organisaties met andere verantwoordelijkheden en middelen. Ten *derde* het aangaan van publiek-private samenwerkingen en het actief zoeken naar verbindingen met lokale *communities*. Vanuit deze prioriteiten wordt onderzoek uitgezet ter ondersteuning van dit beleid. Een *eerste* onderzoekslijn is het actief in kaart brengen van allerlei best practices in diverse communities om de

¹ Zie hiervoor L.K. Comfort, A. Boin, & C.C. Demchak, (eds), *Designing Resilience. Preparing for extreme events*, University of Pittsburgh Press, 2010.

² US Department of Homeland Security – FEMA, *A Whole of Community Approach to Emergency Management: Principles, Themes, and Pathways for Action*, 2011.



resilience te verhogen: wat werkt wel, wat niet, waarom is dat, hoe kunnen deze ervaringen gedeeld worden en welke implicaties heeft dit voor het beleid? Een tweede onderzoekslijn is het ontwikkelen van beslissingsondersteunende middelen (zoals bijvoorbeeld simulaties): welke cascade-effecten kunnen optreden, welke mogelijke consequenties hebben deze, wat zijn de effecten van mogelijke maatregelen en welke kosten zijn hieraan verbonden?

SURVIVOR-CENTRED APPROACH

Richard Serino (van 2009-2014 Deputy Administrator van de FEMA) vertelde over de impact van de *whole of community approach* op de werkzaamheden van FEMA. De burgers en bedrijven die getroffen worden door een crisis worden niet meer als hulpbehoevende slachtoffers gezien, maar als *survivors*, die ondanks alle ellende vaak over de kracht, de wil en de middelen bezitten om bij te dragen aan het managen van de crisis en de wederopbouw. De inspanningen en capaciteiten van FEMA dienen daar, vanaf het allereerste begin, op ingericht zijn. Een essentieel onderdeel van deze *survivor-centred approach* is dat er goed wordt geluisterd naar deze mensen: wat zijn hun behoeften, waar liggen prioriteiten, wat kunnen en willen ze zelf doen. Dat luisteren kan steeds beter met sociale media gedaan worden: dit zijn dus niet middelen om informatie te sturen naar de getroffen mensen, maar ook om goed te luisteren naar wat er bij

hen leeft. Tijdens de voorbereidingen op crises worden private bedrijven nadrukkelijk betrokken. Niet slechts de *high-risk* bedrijven, maar bijvoorbeeld ook supermarkten en bouwmarkten. Deze kunnen namelijk veel materialen en middelen ter beschikking stellen tijdens de respons en herstelfase. Bovendien: als de (lokale) bedrijven weer *up and running* zijn, kunnen mensen sneller zelf voorzien in hun eigen onderhoud, wat een reductie van de kosten voor hulpverlening betreft, en waardoor veel mensen hun gevoel van waardigheid kunnen behouden.

FEMA heeft onderkend dat het belangrijk is om lokaal aanwezig te zijn om goede ondersteuning te kunnen geven. Dit heeft geleid tot een andere organisatiestructuur. In plaats van het op afstand coördineren van de hulpverlening en goederen te sturen, transformeert FEMA zich naar een expeditieorganisatie om snel en fysiek aanwezig te zijn. Lokale verbinding met de lokale netwerken en communities is een absolute voorwaarde voor een succesvol herstel na een crisis.

Onderzoek is nodig om FEMA te ondersteunen in het effectief opereren op deze wijze. Een voorbeeld hiervan is het slim inzetten van sociale media om te interacteren met de getroffen communities. Een ander voorbeeld betreft het delen van ervaringen: niet alleen binnen FEMA, maar ook met communities, bedrijven, andere *first responders*, onderzoekers en beleidsmakers op lokaal, regionaal en landelijk niveau. Serino benadrukt dat innovatieve oplossingen zeker niet alleen in een lab of tijdens oefeningen uitgeprobeerd dienen te worden. Een werkelijke crisis is bij uitstek hiervoor geschikt. Heel vaak kunnen namelijk in deze situaties procedures en protocollen toch niet volledig gevolgd worden en is er noodzaak tot improvisatie en creativiteit. Kortom: een uitstekende setting om innovatieve oplossingen uit te proberen. Ter illustratie gaf hij als voorbeeld dat FEMA ongebruikte i-pads naar een rampgebied stuurde, deze uitreikte aan vele jongeren die vervolgens alle deuren langs gingen om aan de hand van een *survey* snel en volledig inzicht te verschaffen in behoeften en mogelijkheden van de communities. In een panel waarin naast Durkovich en Serino ook Elizabeth Eide (National Academies) en Lauren Augustine (National Research Council) deelnamen, werd nog ingegaan op diverse aspecten van resilience waarbij beleid, praktijk en wetenschap samen antwoorden dienen te formuleren op vraagstukken. Bijvoorbeeld: hoe maak je de business case voor bedrijven helder zodat deze investeren in resilience? Welke rol spelen verzekeringsmaatschappijen hierbij? Hoe kom je tot een werkelijk integrale invulling van resilience? Hoe is de mate van resilience te meten en te monitoren?

DE COMMUNITY CENTRAAL

De weerbaarheid van onze vitale infrastructuren krijgt in Nederland terecht veel aandacht. Het Deltaprogramma 2015 is daarvan een goed voorbeeld, evenals de initiatieven met betrekking tot cybersecurity en het programma Herijking Vitaal waarin de basis wordt gelegd om van protection naar resilience te komen. Van cruciaal belang is evenwel om te zorgen voor een structurele link tussen nationale belangen en de lokale verankering van resilience in de gemeenschap, en de sterkte van de community centraal te stellen. Immers, "all resilience is local", aldus Serino. En de meest vitale infrastructuur is nog altijd de sociale infrastructuur.



Richard Serino (FEMA): all resilience is local

Foto: © Fraunhofer VVS

Rampen in het leven van alledag, het alledaagse leven van rampen



■ **Georg E. Frerks,**
voormalig hoogleraar Rampenstudies,
Wageningen Universiteit

Foto: Guy Ackermans

Op 9 oktober jl. hield ik mijn afscheidsrede als hoogleraar Rampenstudies aan de Wageningen Universiteit. Daarin stelde ik dat rampen een alledaags verschijnsel zijn geworden. Verder stond ik onder meer stil bij het begrip veerkracht dat bij de theorievorming en beleidspraktijk van rampen een steeds belangrijker plaats inneemt. Tenslotte introduceerde ik het begrip rampencultuur dat aangeeft hoezeer rampen verknoopt zijn geraakt met het leven van alledag. Ik heb het laatste thema al eens kort behandeld in dit magazine en zal me in deze bijdrage beperken tot de alledaagsheid van rampen en de betekenis van veerkracht om daarmee om te gaan.

RAMPEN ALS ALLEDAAGS VERSCHIJNSEL

Wat zeggen de cijfers?

Dat rampen een alledaags fenomeen zijn, blijkt overduidelijk uit de cijfers. Het World Disasters Report uitgegeven door de International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) stelt dat er over de afgelopen tien jaar wereldwijd gemiddeld 670 rampen per jaar voorkwamen. Dit zijn rampen met een natuurlijke of technologische trigger, waarbij niet zijn inbegrepen oorlogen, conflict-gerateerde hongersnoden, ziektes en epidemieën. Anders zouden de cijfers nog veel hoger uitkomen. Het aantal dodelijke slachtoffers was over de afgelopen tien jaar gemiddeld bijna 115.000 per jaar, terwijl het aantal overig getroffen personen bijna 217 miljoen per jaar bedroeg. Dat aantal staat gelijk aan ongeveer zeventien keer de gehele bevolking van Nederland, elk jaar opnieuw! Deze cijfers alleen al geven overtuigend aan dat het bij rampen niet meer gaat om zeldzame incidenten met een handjevol slachtoffers.

In langjarig perspectief zijn zowel het aantal als de intensiteit van rampen fors toegenomen alsook het aantal overig getroffen personen en de schade.

Dit heeft te maken met de bevolkingsgroei en de concentratie van de bevolking in steden waardoor rampen een groter effect resulteren. Ook heeft het van doen met milieudegradatie en klimaatverandering.

Wat zegt de theorie?

Denkbeelden over 'lineaire', 'normale' patronen van ontwikkeling zijn hardnekkig en beïnvloeden ook de ideeën over rampen die dan als iets bijzonders, uitzonderlijks of abnormaals worden gezien. In die perceptie gaat het bij rampen om onvoorspelbare, relatief zeldzame 'acts of god' of 'acts of nature' die ons van buitenaf treffen. Dit kan echter niet meer worden volgehouden omdat het in werkelijkheid bij rampen gaat om een welhaast chronische conditie die veel meer te maken heeft met hoe we van dag tot dag omgaan met de natuur en de omgeving dan met een of andere zeldzame vorm van pech die ons buiten ons eigen toedoen overkomt. Ben Wisner en zijn co-auteurs stellen dan ook voor dat het fenomeen ramp weer in de mainstream van beleid en praktijk moet worden geplaatst.

De auteur Lavell introduceerde voor de bevolking in El Salvador het zogeheten 'life style' of 'every-day' risk en stelde: "In dit geval hebben we het in wezen over de min of meer permanente levensomstandigheden van arme bevolkingsgroepen die een voortdurende bedreiging vormen voor hun fysieke en psychologische veiligheid" (vertaling auteur). Lavell concludeert als volgt: "De kwetsbaarheid voor rampen en 'life-style vulnerability' zijn onderdeel van hetzelfde pakket en moeten samen worden aangepakt in een poging de totale menselijke onveiligheid te verminderen" (vertaling auteur). Ook Heijmans stelde voor de Filippijnen vast dat het verschil tussen normale en extreme gebeurtenissen verwaarloosbaar is geworden, omdat ze beiden elk moment in een ramp kunnen omslaan vanwege de omstandigheden waaronder mensen leven. Dit alles suggereert dat rampen niet langer als een uitzondering op de regel van het zogeheten 'normale leven' kunnen worden gezien. Het onderscheid tussen het 'normale leven' en rampen moet dan ook worden geïntegreerd en rampen moeten worden 'ver-ontbijzonderd'.

VEERKRACHT

De laatste jaren is er binnen het rampenbeleid veel aandacht gekomen voor het begrip veerkracht dat veel positiever is getoond dan het eerder gangbare begrip kwetsbaarheid dat de *survivors* van rampen in een slachtofferrol drukte. Er is onderhand een discussie ontstaan of veerkracht nu een nieuwe hype is, of dat er daadwerkelijk sprake is van een betekenisvolle nieuwe ontwikkeling. Ik pleit voorzichtig voor dat laatste, hoewel ik ook wel wat gevaren zie.



VOORDELEN VAN DE VEERKRACHTBENADERING

In de eerste plaats wordt bij veerkracht erkend dat de betrokken actoren zelf beschikken over belangrijke capaciteiten die niet noodzakelijkerwijs verloren hoeven te gaan bij een ramp. Het inschakelen van deze actoren helpt afhankelijkheidssyndromen en onnodig slachtofferschap te voorkomen en benadrukt het handelingsvermogen van de betrokkenen.

In de tweede plaats komt veerkracht niet alleen van pas bij één enkele dreiging, maar helpt het ook bij andere dreigingen, en wordt daarom wel als *multi-hazard approach* gekenschetst.

In de derde plaats wordt bij veerkracht uitgegaan van adaptatieprocessen, sociale verandering, leerprocessen, ontwikkeling van ondernemerschap en toegenomen competenties op maatschappelijk niveau en is daarmee 'empowering'.

In de vierde plaats is de veerkrachtbenadering geschikt voor ontwikkelingslanden waar men minder kan rekenen op overheidssteun en er geen geld is voor dure investeringen. Het bevorderen van eigen initiatief en betere lokale organisatie zijn goedkope oplossingen vergeleken met dammen, dijken en sluisen.

DE DONKERE KANT VAN VEERKRACHT

We moeten er wel voor waken dat veerkrachtbevordering niet neerkomt op het afschuiven van taken en verantwoordelijkheden op groepen die dit het minste kunnen dragen. Vanuit een meer kritische visie kan men het veerkracht-denken als uitvloeisel zien van een politiek neo-liberaal project dat de verantwoordelijkheid voor het opvangen van rampen probeert af te wentelen van de staat op de samenleving. Reid suggereert dat het veerkrachtige subject voortdurend moet worstelen om zichzelf te accommoderen in en aan de wereld. Hierdoor drukt veerkracht het politieke element en het verbeelden van alternatieven naar de achtergrond en wordt gereduceerd tot louter aanpassingsvermogen in plaats van zich te verzetten of te wapenen tegen de moeilijkheden die op de mensen afkomen, aldus Reid. Coaffee en Rogers beweren dat de notie van sociale veerkracht heeft geleid tot een nieuwe governance en beleidsstructuur die dominantie uitoefent en ongelijkheid veroorzaakt. Zij spreken over 'de donkere kant' van veerkracht. Kathleen Tierney tenslotte kritiseert het begrip vanwege de gebrekkige theoretisering in termen van macht en bepleit een veel sterkere focus op de machtspathologieën die de wijdverspreide kwetsbaarheden in de samenleving veroorzaken, inclusief verschillende vormen van ontkenning van beleidszijde en het denigreren van alternatieven voor een niet-duurzame toekomst.

Hoewel deze auteurs ons waarschuwen tegen de mogelijke risico's, ligt de uiteindelijke test van de veerkrachtbenadering in wat het vermogen in de praktijk. Het is nog te vroeg hierover te oordelen. Maar we moeten wel voorzichtig zijn met de fictie die de terugtrekkende neoliberale staat verkondigt, dat iedereen even veerkrachtig is of kan zijn. We zullen moeten bestuderen wat dit betekent voor kwetsbare, rampengevoelige personen en gemeenschappen en welke implicaties dit moet hebben voor de praktijk van rampenmanagement.

REFERENTIES

J. Coaffee and P. Rogers, 'Rebordering the city for new security challenges: From counter terrorism to community resilience', *Space and Polity* 12 (2008-2), 101-118.

G. Frerks & K. Engel, 'Twintig jaar na dato: overstromingscultuur in het Maasgebied', *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing* 11 (2013-6), 52-53.

A. Heijmans, 'From Vulnerability to Development', in: G. Bankoff, G. Frerks and D. Hilhorst (eds), *Mapping Vulnerability, Disasters, Development & People*, London: Earthscan, 2004, 115-127.

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *World Disasters Report 2013, Focus on technology and the future of humanitarian action*, Geneva: IFRC, 2013.

A. Lavell, 'The Lower Lempa River Valley, El Salvador: Risk Reduction and Development Project', in: *Mapping Vulnerability, Disasters, Development & People*, London: Earthscan, 2004, 67-82.

J. Reid, *The disastrous and politically debased subject of resilience*. Paper presented at the symposium on the biopolitics of development: Life, welfare, and unruly populations, 9-10 September 2010.

K. Tierney, *Keynote at 3rd Conference on Community Resilience, organised by Center for Community Security and Resilience, Virginia Tech, Arlington, USA, in collaboration with the Metropolitan Institute, Congress Center, Davos, Switzerland, 24-25 August 2012.*

B. Wisner, P. Blaikie, T. Cannon & I. Davis, *At Risk, Natural hazards, people's vulnerability and disasters*. 2nd Ed. London and New York: Routledge, 2004.



© Shutterstock

Slachtoffersystematiek SIS in de praktijk



■ **Marleen Oldenhave**
Communicatieadviseur IFV

Woensdag 24 september 2014 vond het SIS-congres plaats. Dit congres werd georganiseerd ter afronding van de projectfase: sinds 1 juli 2014 is het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) de beheerorganisatie van SIS. Tijdens het congres werd de overgang van project naar beheer gemarkeerd en de professionals in de veiligheidsregio's geïnformeerd. Iedereen die heeft bijgedragen aan de totstandkoming van de systematiek werd tijdens het congres bedankt.

Peter den Oudsten, portefeuillehouder Bevolkingszorg in het Dagelijks Bestuur van het Veiligheidsberaad, opende het congres. Hij schetste aan de hand van onder andere de vuurwerkramp in Enschede het belang en de noodzaak van de nieuwe slachtofferinformatiesystematiek. De oplevering van SIS is een mijlpaal voor het Veiligheidsberaad: het is tot stand gekomen door samen te werken binnen alle kolommen én de systematiek sluit aan op de nieuwe visie op bevolkingszorg. In deze visie wordt uitgegaan van een zelfredzame samenleving. Vervolgens onderstreepte Minister Opstelten het belang van SIS en sprak zijn trots uit over het gezamenlijk bereikte resultaat. "Bij een incident vraagt de burger daadkracht van de overheid. SIS draagt hieraan bij: verwanten worden correct geïnformeerd." De bezoekers van het congres kregen na de speeches *SIS - The movie* te zien, welke is opgenomen tijdens de eerste landelijke oefening van SIS in juni 2014.

KEEP IT SIMPLE

Na de film nam professor Ira Helsloot het publiek mee in de ontstaansgeschiedenis van slachtofferinformatiesystematiek. Waar het eerst uitsluitend ging om registratie van slachtoffers, werd meer en meer het idee omarmd voor een nieuw doel: slachtofferinformatie geschikt maken voor het geven van informatie aan verwanten. En nu is SIS er. Maar we zijn er nog niet. Helsloot: "Maak SIS niet te groot en te zwaar! Ga niet doorontwikkelen en het ingewikkelder maken. Zorg dat het werkt. Het betere is de vijand van het goede. Sluit aan bij realistisch gedrag van mensen die betrokken zijn bij een ramp: die willen weg van de rampplek. Vervolgens informeren ze zelf via hun eigen telefoon of een geleende telefoon hun familieleden dat ze oké zijn. Als ze daar niet toe in staat zijn, dan zijn ze kennelijk niet zelfredzaam en ontfermt de hulpverlening zich over hen. De SIS-film is aardig als het gaat om het uitleggen van het proces achter SIS, maar brengt de kerngedachte van SIS, uitgaan van zelfredzaamheid van burgers, helaas niet in beeld. Die gedachte moet nog landen in het bewustzijn van professionals in de crisisbeheersing".



SIS IN DE REGIO

In de middag woonden de congresbezoekers verschillende sessies bij over ontwikkelingen van SIS en de implementatie in de veiligheidsregio's. Eén van de sessies ging over de implementatie van SIS in de veiligheidsregio Groningen. Tijdens deze sessie werd onder andere aanbevolen om eerst een duidelijke visie te ontwikkelen en uit te dragen en medewerkers nauw te betrekken bij de planvorming. Ook is het belangrijk om te waken voor een fixatie op de papieren plannen. In een andere sessie vertelden twee beleidsmedewerkers van GHOR Kennemerland en GHOR Haaglanden – tevens Hoofd Actiecentrum GHOR – over de rolverdeling tussen de GHOR en gemeenten bij een crisis. GHOR zorgt voor het slachtofferbeeld: hoeveel gewonden, hoe ernstig zijn de verwondingen en in welke ziekenhuizen zijn de gewonden opgenomen. Een gemeente die SIS inzet, zorgt voor informatie voor verwanten. GHOR ondersteunt hierin door NAW-gegevens van gewonden in ziekenhuizen aan te leveren. Het proces met betrekking tot de NAW-gegevens is in de afgelopen jaren verbeterd, onder andere door convenanten met ziekenhuizen in de veiligheidsregio.

Naast deze sessies hield veiligheidsregio Kennemerland een sessie over SIS en zelfredzaamheid, veiligheidsregio Gelderland-Zuid over de eerste landelijke pilot oefening van SIS, de ANWB over de frontoffice van SIS en de LTFO over de backoffice van SIS. Ook konden de congresbezoekers sessies bijwonen over het landelijke SIS-team en de SIS-organisatie en over wat de borging bij het IFV inhoudt. Alle presentaties van de sessies staan op www.infopunt-veiligheid.nl.



IFV: BEHEERORGANISATIE SIS

Na afsluitende woorden van Alexander Meijer, voorzitter van de stuurgroep SIS, werd de systematiek formeel overgedragen aan Leo Zaal, directeur IFV. Deze overdracht werd gedaan door een verwant die het congres bijwoonde. Het IFV is de beheerorganisatie van SIS en draagt samen met de veiligheidsregio's zorg voor de continuïteit van SIS. Zaal: "Het IFV ondersteunt en faciliteert de veiligheidsregio's bij hun rol bij SIS. Ook blijven we scherp op de systematiek: voldoet het in de praktijk? Dit doen we onder andere door te oefenen en te evalueren. En we hebben na vandaag een opdracht erbij: de verwant betrekken bij SIS."

Het IFV borgt SIS door in te zetten op vakbekwaamheid bij degenen die met SIS werken. Onder andere via e-learning, cases, praktijk-oefeningen en de inzet van SIS bij incidenten te evalueren. De informatie die hierdoor beschikbaar komt, wordt zoveel mogelijk met elkaar gedeeld.



Foto's: IFV

SIS VOOR HET EERST INGEZET BIJ ONGEVAL HAAKSBERGEN

Bij het ongeval in Haaksbergen op 28 september met de monstertruck is op verzoek van de veiligheidsregio Twente SIS voor het eerst ingezet. De veiligheidsregio had behoefte aan capaciteit om verwanten professioneel te woord te staan en te informeren. Direct na activatie van SIS - om 17.50 uur - was het telefoonnummer van ANWB-verwanteninformatie bereikbaar. Om 19.15 uur was de backoffice SIS in Driebergen operationeel, vanwaar de teamleider SIS contact onderhield met de frontoffice ANWB en de veiligheidsregio Twente. Verder waren de liaison GHOR en politiemedewerkers van het Landelijk Team Forensische Opsporing (LTFO) in de backoffice SIS aanwezig.

Bij ANWB-verwanteninformatie zijn er ruim 50 telefoontjes binnengekomen. In de loop van de avond werd er door verschillende verwanten teruggebeld dat zij de vermiste persoon zelf gevonden hadden. Het contact met de regionale sectie GHOR in de veiligheidsregio verliep goed en de slachtoffergegevens van de ziekenhuizen werden door hen verzameld en doorgezet naar de backoffice. De backoffice SIS heeft met name onderzoek gedaan naar een beperkt aantal vermiste personen, waarbij één persoon uiteindelijk is gebeld dat zijn verwant in het ziekenhuis lag. Alle overige verwanten van de slachtoffers zijn geïnformeerd door de politie (Twente) of het ziekenhuis.

In overleg met veiligheidsregio Twente is SIS om 22:30 uur afgeschaald. Deze eerste inzet van SIS wordt momenteel met direct betrokkenen nabesproken. Daarbij staat het doel van SIS centraal en het leren van deze eerste praktijkervaring.

SIS

Het doel van SIS is om verwanten snel en zorgvuldig te informeren over het lot van hun naaste. Daarbij gaat het met name om verwanten van niet-zelfredzame slachtoffers, die opgenomen zijn in een ziekenhuis of overleden zijn. Voor meer informatie over SIS kunt u contact opnemen met Sjan Martens, programmamanager SIS tel. 026 355 2400.



Sneller informatie voor verwanten over niet-zelfredzame slachtoffers bij een crisissituatie in Nederland



Pastorale zorg in crisissomstandigheden

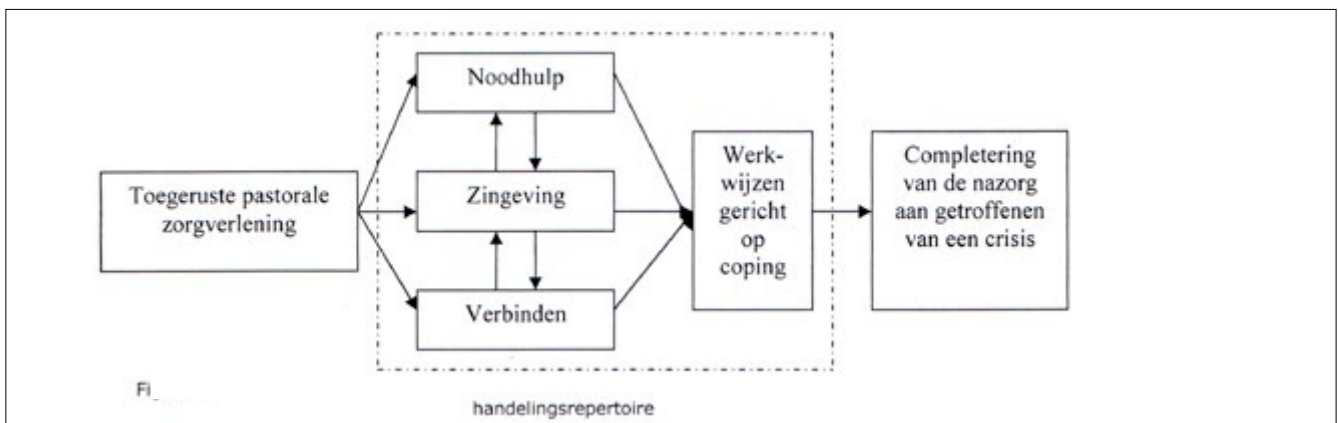


■ **Hans Lippens**
*Plv. directeur Incidentbestrijding
 Brandweer Hollands Midden
 (hans.lippens@brandweer.vrhm.nl)*

Het belang van een geestelijk verzorger tijdens een ramp of crisis is onduidelijk, soms omstreden en vaak onderbelicht. Als afsluiting van de HBO-masteropleiding "Master of Crisis and Public Order Management" (verzorgd door het Instituut voor Fysieke Veiligheid en de Politieacademie), is verkennend onderzoek gedaan naar de vraag of een geestelijk verzorger (hierna pastor genoemd) is opgeleid of toegerust voor pastorale zorg tijdens een crisis om effectief een bijdrage te leveren in de crisis en het nazorgtraject. Onderzocht is wat het handelingsrepertoire van pastores is bij een ramp of crisis die een ernstige emotionele ontwrichtende werking heeft op een bevolkingsgroep of plaatselijke gemeenschap. Daarnaast is gekeken in hoeverre de pastor zich toegerust voelt voor de begeleiding van mensen bij dergelijke ongewone gebeurtenissen.

Om een diepgaand en scherp beeld te krijgen van het handelen van een pastor zijn naast literatuuronderzoek ook drie casus bestudeerd, waarin pastores een rol hebben gespeeld: de Nieuwjaarsbrand in Volendam (2001), Koninginnedag in Apeldoorn (2009) en het schietincident in Alphen aan den Rijn (2011).

Pastorale kerntaken tijdens of na een crises



Literatuurstudie en casuïstiek leveren op dat nazorg door pastores bij rampen en crises bestaat uit het bieden van sociale steun en het invullen van de essentiële elementen, waaronder een gevoel van veiligheid en hoop. Een pastor kan sensitieve, spirituele en emotionele zorg bieden, aansluitend op iemands behoefte. Daarnaast kan een pastor veiligheid bieden door te luisteren en aandacht te geven aan gedachten en gevoelens. Hiervoor is kennis over coping (verwerking) en zingeving tijdens rampen en crises vereist.

Het aandeel en de rol die de kerken en pastores tijdens of na een ramp of crises kunnen hebben, is in de volgende drie specifieke kerntaken te noemen: noodhulp, zingeving en verbinden.

NOODHULP

Pastores bieden steun en assistentie aan onder meer gewonden, hun dierbaren, hulpverleners en omstanders. Het gaat dan om basisbehoeften van getroffenen, zoals verzorging, bescherming, voedsel, water of onderdak, het inschakelen van vrijwilligers om te helpen en het aanbieden van charitatieve hulp.

ZINGEVING

Zingevingsvragen komen doorgaans in een latere fase aan de orde, maar kunnen ook al in de acute fase van de ramp impliciet aanwezig zijn. Pastores zijn experts in het uitvoeren van en het adviseren over rituelen en herdenken. De pastor kan rituelen of symbolische handelingen verrichten rondom stervenden of overledenen of helpen om op een spirituele manier het verlies of de angst draaglijker te maken.

VERBINDEN

Het verbinden van mensen onderling is essentieel voor heling. Pastores beschikken over een groot netwerk, contacten met andere kerkgenootschappen en vertegenwoordigers van religies. @

Shutterstock

¹ De auteur is tevens Hoofddofficier van dienst en Leider CoPl. Eerder was hij ambulanceverpleegkundige. Hij verricht vrijwilligerswerk als voorganger bij kerkelijke avondwakes bij overledenen. De scriptie is te downloaden via www.infopuntveiligheid.nl.



Van belang is dat een pastor de werkzaamheden na een ramp verricht vanuit een interculturele insteek. Voorbeelden zijn pastoraal huisbezoek, het bijeenbrengen van lotgenoten of het organiseren van herdenkingsdiensten. Er zijn binnen de geestelijke verzorging verschillende werkwijzen gericht op coping mogelijk. Omdat religie gekoppeld is aan betekenis, kan religie een logische aanvulling zijn op copingprocessen. Met deze inzichten is het model geconstrueerd.

Interviews aan de hand van het model leveren voor wat betreft de toerusting op dat alle geïnterviewde pastores vinden dat ze goed opgeleid zijn voor hun pastorale taak in normale omstandigheden. In hun opleiding is ruimschoots aandacht besteed aan theologie, filosofie, gesprekstechnieken, pastorale vorming, rouwverwerking, ritueel handelen en spiritualiteit.

In de theologische universitaire en hbo-opleidingen wordt aan pastoraat tijdens een ramp of crisis nagenoeg geen aandacht besteed. Pastores voelen zich niet voldoende toegerust voor grootschalige incidenten of rampen en zijn niet voorbereid op de massale media-aandacht tijdens een crisis. Toch zullen ze niet aarzelen om in actie te komen als op hen een beroep wordt gedaan. Allen zijn bereid de kennis over de rampenbestrijding te vergroten en te delen. Speciale brochures en protocollen gericht op crises zijn vrijwel onbekend. Vanwege de geringe incidentfrequentie en de focus op de dagelijkse werkzaamheden, verslapt de aandacht voor het benodigde toerustingsmateriaal.

Wanneer pastores bij een crisis worden betrokken, zullen zij intuïtief hun reguliere pastorale handelingsrepertoire toepassen waar men goed in is: het opvangen van mensen, orde herstellen, steun bieden, luisteren, het kanaliseren van emoties, het openstellen van de kerkgebouwen en het desgewenst uitvoeren van rituelen. Op het gebied van zingeving zeggen pastores een rol te kunnen vervullen die verschilt van alle andere hulpverleners. Voorwaarde is dat kerken bewuster de verbindende, spirituele rol oppakken dan ze nu doen. Hierdoor maken zij het verschil ten opzichte van andere hulpverleners. Zij bezitten als enige de legitimiteit om de spirituele

en dus 'verticale' benadering naast de 'horizontale' benadering toe te passen. Dit vraagt wel om een hoge pastorale prudentie. Pastores weten dankzij een goed netwerk te handelen in een heterogene en multiculturele omgeving en contact te zoeken met andere kerkgenootschappen, waarbij aangetekend moet worden dat dit contact met de niet-westerse godsdiensten niet altijd gemakkelijk is te leggen.

Pastores zijn opgeleid om de pastorale zorg gericht op verwerking en rouwbegeleiding te kunnen verrichten. Een aandachtspunt is dat pastores weinig kennis hebben van het verdriet en rouw op langere termijn, veroorzaakt door grootschalige drama's.

COMPLETERING VAN DE NAZORG

Op het gebied van zingeving, rituelen, herdenken, verwerking en religieuze coping kan de pastor een meerwaarde bieden die niet voorhanden is bij de andere hulpverleners. Pastores die een crisis of ramp hebben meegemaakt, zeggen dat zij nog jarenlang de begeleiding van getroffen en nabestaanden voortzetten, terwijl de andere hulpverleners niet meer actief zijn.

OVERIGE BEVINDINGEN

Voor de islamitische gemeenschap kan ook gebruik worden gemaakt van het netwerk van moskeeën om crisiscommunicatie aan deze bevolkingsgroep te verbeteren. Gemeenten en veiligheidsregio's kijken niet of nauwelijks naar de rol die kerken kunnen vervullen ten tijde van een ramp. De diversiteit in religies is zo groot dat onduidelijk is wie gesprekspartners zijn. Niet overal is een pastoraal team of een lokale raad van kerken gevormd of bekend bij de overheid. De ervaring leert dat het zinvol is om pastores tijdens de responsfase van een crisis net als andere hulpverleners te alarmeren om getroffen bij te staan. De geïnterviewde pastores, burgemeesters en overigen vinden het nog steeds onbegrijpelijk dat in crisisplannen of lokale rampenplannen de bereikbaarheid van kerken niet standaard is opgenomen, een enkele uitzondering daargelaten.

Vervolgonderzoek zal moeten uitwijzen of het binnen de structuur van de veiligheidsregio past om pastores te betrekken bij crisisbeheersing, hen te scholen in de structuur van de rampenbestrijding, het waarborgen van de nazorg aan de beroepsgroep door de eigen kerkelijke organisatie en het ontwerpen van een netwerk of 'paarse kolom'. Hierin kunnen pastores en overheden kennis vergroten, delen en samen op zoek gaan naar nieuwe vormen van rituelen en herdenken.

TOT SLOT

De meerwaarde van pastorale zorg tijdens crises is zowel theoretisch als empirisch aangetoond. Hiermee is niet gezegd dat pastorale zorg onontbeerlijk is voor het slagen van de crisisbeheersing en de zorg aan getroffen, maar het helpt wel.



De betekenis van Europese preventienetwerken verkend

■ Ira Helsloot

Hoogleraar Besturen van Veiligheid, Radboud Universiteit Nijmegen

■ Jelle Groenendaal

Senior onderzoeker Crisislab

Als vervolg op een eerder onderzoek naar de organisatie van de Europese crisisbeheersing¹, hebben we met subsidie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie een verkennend onderzoek uitgevoerd naar een opkomend en nog beperkt onderzocht fenomeen, namelijk het ontstaan van preventienetwerken. Deze verkenning is onlangs uitgebracht (zie: www.crisislab.nl) en beschrijft de betekenis van preventienetwerken voor de Nederlandse crisisbeheersing.

AANLEIDING VAN DE VERKENNING

In 2012 hebben wij vanuit de Radboud Universiteit Nijmegen een onderzoek naar de organisatie van de Europese crisisbeheersing uitgevoerd. Dit onderzoek heeft zich gericht op de wijze waarop het civiele beschermingsbeleid zich de afgelopen decennia ontwikkeld heeft. In deze verkenning wijzen we onder meer op de fragmentatie die binnen Europese crisisketens ontstaan is met de komst van verschillende structuren en partijen om crises op Europese schaal te coördineren. Een Europese crisisketen staat hierbij voor een verzameling van Europese en nationale actoren met onderlinge bevoegdheden bij een bepaald type crisis, zoals een infectieziekte (H1N1) of voedselcontaminatie (EHEC bacterie). Een van de aanbevelingen die we deden was om nader onderzoek te verrichten naar een opkomend en nog onderbelicht fenomeen binnen de Europese crisisbeheersing, namelijk het ontstaan van preventienetwerken. Een Europees preventienetwerk definiëren wij als een verzameling van Europese en nationale actoren die zich in netwerkverband bezighoudt met het onderzoeken, monitoren en de preventie van een veiligheidsrisico. Deze preventienetwerken hebben op voorhand geen formele rol of bevoegdheid in de crisisbestrijding, maar lijken de afgelopen jaren wel steeds sterker op de voorgrond te zijn getreden, zoals zichtbaar was bij de bestrijding van het H1N1 griepvirus (2009) en de EHEC bacterie in groenten (2011).

ONDERZOEKSVRAAG EN DOELEN

Met een subsidie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie hebben we daarom een verkennend onderzoek verricht om te achterhalen wat de betekenis is van Europese preventienetwerken



voor de Nederlandse crisisbeheersing. In het bijzonder wilden we antwoord op de vraag wat de opkomst van preventienetwerken betekent voor de mogelijkheden om een crisis op nationaal niveau te kunnen coördineren. Ons uitgangspunt hierbij was dat een nationaal afgestemd crisistreden vanuit het perspectief van de Nederlandse burger gewenst is. Het doel van het verkennend onderzoek was enerzijds het geven van inzicht in het bestaan van preventienetwerken en de problematiek die ermee samenhangt. Anderzijds was het doel om te komen met een aantal organisatorische voorwaarden die, rekening houdend met de problematiek van preventienetwerken, noodzakelijk zijn om een nationaal gecoördineerde crisisbestrijding tot stand te brengen. Om de onderzoeksvraag te beantwoorden, hebben we een 'grounded theory' methodologie gevolgd. Bij deze methodiek wordt gestart met het bestuderen van de empirie waarna vervolgens in een iteratief proces hypothesen worden geformuleerd en een koppeling gemaakt wordt met bestaande theorie, in ons geval netwerktheorie uit de bestuurswetenschappen. De empirie bestond uit verschillende casus, namelijk infectieziektebestrijding, voedselveiligheid, vitale infrastructuur, waterveiligheid, luchtvaartveiligheid en arbeidsveiligheid.

¹ I. Helsloot en A. Schmidt, *Europese crisisbeheersing in ontwikkeling*, Nijmegen: Radboud Universiteit, 2012. Ook te downloaden van www.crisislab.nl.



ANALYSE VAN DE CASUS

Op basis van de analyse van de casus doen we in de verkenning drie observaties.

- Ten eerste is zichtbaar dat ondanks uitgesproken intenties of concrete samenwerkingsafspraken het uiteindelijk 'ieder voor zich' is in Europese preventienetwerken. Soms is er sprake van een disconnectie tussen Europese en Nederlandse actoren binnen hetzelfde preventienetwerk. Deze disconnectie is niet zonder betekenis wanneer deze publiekelijk wordt en kan het vertrouwen van de Nederlandse burger in de overheid ondermijnen.
- Ten tweede is zichtbaar dat preventieve maatregelen genomen door Europese actoren binnen één preventienetwerk, gevolgen kunnen hebben voor Nederlandse actoren buiten het preventienetwerk. Risicobeheersers zijn echter primair gefocust op de gevolgen van hun maatregelen binnen het eigen preventienetwerk, niet die daarbuiten.
- Ten derde valt op dat Europese risicobeheersers een steeds grotere rol 'pakken' tijdens de crisisbestrijding. Dit doen zij veelal onafhankelijk van de besluitvorming binnen de crisisketens, met als gevaar een niet op elkaar afgestemde crisisbestrijding. Het is lastig voor actoren binnen de crisisketens om hier grip op te krijgen, omdat een preventienetwerk buiten de crisisketens kan vallen.

De hypothese die we in de verkenning uiteenzetten is dat de opkomst van Europese preventienetwerken geleid heeft tot, en in de toekomst zal leiden tot nog meer, nieuwe vormen van fragmentatie binnen de Europese crisisbeheersing. Preventienetwerken lijken in toenemende mate het speelveld van crisisketens te (kunnen) bepalen. Een verklaring hiervoor vinden wij in de wetenschappelijke literatuur die enerzijds stelt dat om te overleven, organisaties altijd zullen proberen om hun legitimiteit te behouden en waar mogelijk te vergroten. Voor preventienetwerken betekent dit dat zij legitimiteit proberen te verwerven door ook tijdens een crisis een actieve rol te vervullen. Onze hypothese is dat uiteindelijk ieder preventienetwerk vroeg of laat zal proberen om ook tijdens de crisisbestrijding een rol te kunnen vervullen. Anderzijds volgt uit de casus en bestuurskundige literatuur dat actoren tijdens crisissituaties de neiging hebben zich te richten op de actoren en naar structuren die ze uit het 'dagelijks' werk kennen. Actoren uit de preventienetwerken hebben daarmee een voorsprong op actoren en structuren die alleen in crisissituaties een rol hebben. Voor de goede orde: deze wetenschappelijke bevindingen zijn geen verwijt aan (preventieve) instituties en actoren maar een beschrijving van 'het onvermijdelijke'. Het formuleren van 'wensbeleid' dat de wereld anders zou moeten werken gaat niet helpen om die onvermijdelijkheid te veranderen. De uitdaging is daarom om te komen tot organisatiestructuren die instituties en actoren 'helpen' het goede te doen.

ANALYSE VAN NETWERKTHEORIE

Op basis van netwerktheorie benoemen we in de verkenning drie organisatorische principes waaraan voldaan moet worden om tijdens een crisis een betekenisvolle coördinerende rol te kunnen vervullen.

- Het kunnen vervullen van een coördinerende rol vergt een sterke informatiepositie. Een coördinerende crisisactor zal actief informatie moeten halen en moeten willen investeren in informele relaties.
- Het kunnen vervullen van een coördinerende rol volgens de netwerktheorie vergt een 'bredere focus' die zich niet alleen beperkt tot het eigen belang of het belang van slechts één actor.
- Het kunnen vervullen van een coördinerende rol vergt bevoegdheden om afstemming te kunnen afdwingen. Bevoegdheden die dan voorspelbaar niet of nauwelijks zullen (hoeven) worden ingezet. In de woorden van Th. Roosevelt: 'speak softly but carry a big stick'.

CONCLUSIE EN AANBEVELING

In de verkenning concluderen wij dat de ontwikkeling van preventienetwerken de mogelijkheden om te komen tot een nationaal afgestemd optreden beperken. Hiervoor zien wij twee redenen.

- Het lukt vakdepartementen niet altijd om tot afstemming te komen met Europese actoren. Afstemming binnen een preventienetwerk is de eerste verantwoordelijkheid van het betrokken vakdepartement. Uit verschillende casus is duidelijk geworden dat het vakdepartementen lang niet altijd lukt om tot afstemming met Europese evenknieën te komen.
- Het gevaar of gevolg van eigenstandig opererende preventienetwerken. Risicobeheersers blijken niet altijd in staat om een integrale beoordeling van de effecten van het risico te maken dat ze moeten beheersen. Risicobeheersers zijn gericht op hun primaire taak en verliezen (daardoor) dikwijls het bredere maatschappelijke belang uit het oog. Van risicobeheersers kan niet verwacht worden dat zijzelf proactief zullen zoeken naar afstemming met partijen buiten het eigen preventienetwerk.

Er lijkt momenteel geen landelijke actor te zijn die, georganiseerd volgens de hierboven weergegeven principes, zich proactief bezighoudt met het gewenste afstemmen van preventienetwerken en crisisketens. Daarmee zijn de mogelijkheden om binnen de huidige situatie te komen tot een nationaal gecoördineerde crisisbestrijding volgens ons beperkt. In de verkenning bepleiten wij daarom een nadere discussie over de vraag hoe de afstemming tussen preventienetwerken en crisisketens structureel verbeterd kan worden en bij welke partij(en) deze verantwoordelijkheid moet worden belegd.

Omgaan met en managen van ethische vragen bij terrorismebestrijding



■ Anke van Gorp

Onderzoeker en docent Lectoraat Regie van Veiligheid Hogeschool Utrecht

■ Stijn Hoorens

Associate Director RAND Europe

■ Michael Kowalski

Gastonderzoeker Centrum voor Terrorisme en Contraterrorisme, Campus Den Haag/Universiteit Leiden

Professionals die betrokken zijn bij terrorismebestrijding hebben regelmatig te maken met beslissingen die een afweging tussen verschillende morele waarden (lijken te) vereisen. Hierbij kan men denken aan een afweging tussen privacy, vrijheid, mensenrechten en veiligheid. Omdat in Nederland een brede definitie van het begrip terrorismebestrijding wordt gehanteerd, omvat dit ook initiatieven die zich richten op het bestrijden of voorkomen van radicalisering. Dit maakt dat veel verschillende beroepsgroepen dergelijke (ethische) afwegingen moeten maken. Politieagenten en medewerkers van veiligheidsdiensten maar ook sociaalwerkers, jongerenwerkers, gemeenteambtenaren en docenten. Deze vragen zijn erg actueel bij jongeren die naar Syrië of Irak willen reizen of uit deze gebieden willen terugkeren.

Dergelijke ethische afwegingen maken integraal deel uit van de beroepspraktijk, dit vereist vaardigheid en routine in het nemen van dit type beslissingen. Er is echter nog weinig ervaring met methoden die professionals in terrorismebestrijding hierbij zouden kunnen ondersteunen. Voor afzonderlijke beroepsgroepen zijn wel specifieke methoden beschikbaar, maar het is onduidelijk welke methoden zouden kunnen worden gebruikt in het kader van terrorismebestrijding en hoe.

Het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft daarom aan RAND Europe en de Hogeschool Utrecht gevraagd de methoden die besluitvorming bij ethische vraagstukken kunnen ondersteunen te inventariseren.¹

Voor dit overzicht is gekeken naar methoden die in verschillende sectoren worden gebruikt: defensie, inlichtingen, politie, gezondheidszorg en sociaal werk. Daarbij is vooral de situatie in Nederland en het Verenigd Koninkrijk onderzocht en in mindere mate die in Frankrijk. Om de context te kunnen schetsen waaraan methoden aangepast zouden moeten worden om bruikbaar te zijn bij

terrorismebestrijding, is er geprobeerd de meest voorkomende ethische vraagstukken bij terrorismebestrijding te achterhalen. Er is gebruik gemaakt van een gestructureerde literatuurstudie en expertinterviews. Er was een duidelijk verschil tussen de sectoren. In de gezondheidszorg bijvoorbeeld is veel meer literatuur beschikbaar over methodes die gebruikt kunnen worden om zorgprofessionals te ondersteunen bij het besluitvormingsproces rond ethische problemen dan in de andere sectoren. De expertinterviews waren een aanvulling op de literatuurstudie, hielpen om inzicht te krijgen in de methoden in verschillende sectoren en gaven de onderzoekers ook toegang tot ongepubliceerde informatie.

Er worden in het rapport zes typen methoden die besluitvorming bij ethische vraagstukken ondersteunen onderscheiden.

1. Preventieve methoden, die de kans verkleinen op het ontstaan van een bepaald ethisch probleem.
2. Professionele ontwikkelingsmethoden, die de individuele competenties ontwikkelen om ethische vragen te herkennen, erop te reflecteren en vervolgens te handelen.
3. Flankerende methoden, die professionals met toegankelijke hulpmiddelen, zoals een ezelsbruggetje of checklist, aan de wettelijke, beleids- en normenkaders van hun organisatie helpen herinneren.
4. Leiderschapsmethoden, die de ethische praktijk in een organisatie versterken, bijvoorbeeld door voorbeeldgedrag en richting geven door leidinggevend.
5. Adviesmethoden, die helpen bij de omgang met ethische vraagstukken en problemen.
6. Toezichtmethoden, die ervoor zorgen dat er onafhankelijk toezicht is op beslissingen bij ethische vraagstukken.

Elk hierboven genoemd type omvat verschillende specifieke instrumenten. Zo worden ondersteuning door ethiekconsultants, juridisch adviseurs, collega-professionals of ethische commissies samengevat onder de noemer "adviesmethoden".

In de context waarin ethische vraagstukken bij terrorismebestrijding optreden, herkennen we vier kenmerken die relevant zijn voor het toepassen van methoden.

1. Geheimhouding: als gevolg van de gevoeligheid van informatie bij terrorismebestrijding worden betrokkenen beperkt in welke informatie ze mogen delen en met wie en welke methoden ze dus kunnen gebruiken.
2. Lage frequentie en hoge impact van terroristische aanslagen vertaalt zich soms in een neiging om alle risico's (proberen) te elimineren, wat kan leiden tot een inperking van mensenrechten.

¹ Dit artikel is gebaseerd op het rapport *Handling ethical problems in counterterrorism* <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/02/08/rapport-handling-ethical-problems-in-counterterrorism.html>.



1. Intensieve samenwerking: doordat operaties in terrorismebestrijding geregeld een internationaal karakter hebben en vaak sector overschrijdend zijn, moet er veel samengewerkt worden tussen sectoren en professies met heel verschillende achtergronden en normen en waarden.
2. Tijdsdruk kan er in sommige situaties toe leiden dat professionals snel en zelfstandig beslissingen moeten nemen, op basis van onvolkomen informatie. De beslissingen kunnen ingrijpen op mensenrechten en soms zelfs het verschil maken tussen leven of dood voor een individu of een groep mensen.

Hoewel deze kenmerken afzonderlijk niet specifiek zijn voor terrorismebestrijding – zo moeten artsen ook regelmatig onder zeer hoge tijdsdruk zeer ingrijpende beslissingen nemen – zorgen ze gezamenlijk wel voor uitdagingen voor professionals op dit gebied. De hier afgebeelde tabel geeft de implicaties van de bovengenoemde kenmerken van terrorismebestrijding weer voor het gebruik van de methoden.



Handling ethical problems in counterterrorism

An inventory of methods to support ethical decisionmaking

Anais Reding, Anke Van Gorp, Kate Robertson, Agnieszka Walczak, Chris Giacomantonio, Stijn Hoorens



Er is weinig empirisch onderzoek beschikbaar naar de effectiviteit van de beschreven methoden. Het beschikbare bewijs komt vooral voort uit de literatuur over ondernemerschap, zorg en sociaal werk. De resultaten van dergelijk onderzoek wijzen vooral op leiderschap als essentieel aspect van het aanmoedigen van ethisch gedrag in een organisatie.

Op basis van het overzicht in het rapport zou nader kunnen worden bekeken hoe de genoemde methoden verder praktisch kunnen worden ontwikkeld, versterkt en geïmplementeerd. Het begin 2014 gestarte onderzoek naar de ethische aspecten van terrorismebestrijding bij het Centrum voor Terrorisme en Contraterrorisme van Campus Den Haag Universiteit Leiden gaat hieraan bijdragen. Het rapport is begin 2014 aan de Tweede Kamer aangeboden waardoor het inhoudelijk verder richting kan geven aan het Nederlandse en Europese beleid inzake terrorismebestrijding.

Tabel Mogelijke aanpassingen van methoden om ethische besluitvorming te ondersteunen bij terrorismebestrijding

Kenmerken van de context waarin beslissingen genomen worden	Implicaties voor het inpassen van methoden en instrumenten	Voorbeelden van relevante methoden
Geheimhouding: slechts een beperkt aantal individuen mag betrokken worden bij het besluitvormingsproces, ook bij ethische vraagstukken	Nadruk op ondersteunende methoden voor intern gebruik. Behoeft aan mogelijkheid tot beperkte samenwerking en inzet van externen.	Mentoren, ethisch consultants en juridisch adviseurs Samenwerking met een selecte groep academici en laagdrempelige toegang tot toezichtcommissies
Voorkeur voor het elimineren van risico's: mogelijkheid tot inperken van mensenrechten om de veiligheid te waarborgen	Nadruk op methoden die praktijk en flankerende instrumenten vergelijken en behoefte aan mogelijkheden om de flankerende instrumenten te evalueren en te herzien	Leiderschap Toezichtcommissies
Intensieve samenwerking: samenwerken met organisaties en landen die andere praktijken en beleid kennen	Nadruk op consistent beleid en er is advies nodig voor de omgang met de verschillen in praktijken van partners waarmee wordt samengewerkt	Training, begeleiding en advies Checklists
Tijdsdruk: eis om zelfstandig en snel beslissingen te nemen op basis van onvolkomen informatie	Nadruk op het ontwikkelen en versterken van de competentie om zelfstandig beslissingen te nemen bij ethische vraagstukken en er is een behoefte aan methoden die direct gebruikt kunnen worden	Aannamebeleid met een focus op ethiek, mentoren en training van werknemers Checklists

Crisisbeheersing anno 2013

sociale media en burgerhulp vergen improvisatievermogen



Groot was de spontane hulp na de vermissing van de broertjes Ruben en Julian; vergelijkbaar was de respons van '058helpt' na de brand in Leeuwarden. In 2013 werden zoektochten georganiseerd om de vermiste broertjes te vinden en werd huisraad ingezameld voor diegenen van wie de woning bij de brand verloren was gegaan. Hulp ten tijde van rampen en crises is van alle tijden; sociale media blijken daarbij een hulpmiddel, maar zijn soms ook stoorzender. 'Gedoe' rond de eigenlijke crisis, mede door de impact van sociale media en burgerhulp, vraagt vooral groot vermogen tot improviseren van de betrokken professionals.

In het op 7 oktober gepresenteerde boek *Lessen uit crises en mini-crisis 2013* blikken professionals uit verschillende geledingen terug op achttien bijzondere gebeurtenissen van het afgelopen jaar. Daaronder zijn bekende casus als de vermissing van Ruben en Julian, de brand in Leeuwarden, de dreiging van een school shooting in Leiden en de examenfraude op de Ibo Ghaldoun. Maar ook een aantal 'gekke' casus, zoals de duizend bommen en granaten in Den Helder en de huisarts uit Tuitjenhorn, passeert de revue. Bij vrijwel elk van deze gebeurtenissen speelden sociale media – soms ten positieve, maar soms ook in negatieve zin – een rol. Vanwege berichten op sociale media ontstond een heksenjacht op 'de kopschoppers' van Eindhoven, werden bestuursleden van de pedoseksuelenvereniging Martijn belaagd, en werd in Leiden rekening gehouden met een schietincident. Tegelijkertijd zou de chaos bij de najaarsstorm zonder sociale media groter zijn geweest.

IMPROVISEREN

De auteurs concluderen dat bij veel casus zich ontwikkelingen voordoen, onder andere onder invloed van sociale media, waardoor bestuurlijke en operationele zaken anders verlopen dan verwacht. Dit maakt, hoewel een zekere voorbereiding natuurlijk ook nodig is, vooral het vermogen tot improvisatie cruciaal voor crisisbeheersing. Auteur en lector Crisisbeheersing Menno van Duin: "Het gedoe rondom de gebeurtenissen neemt almaar toe. Zeker ook door de impact van sociale media. Vroeger deed je als hulpdienst gewoon je stinkende best, en dat doen ze nog steeds. Maar tegelijkertijd voltrekken zich allerlei processen waar men geen invloed op heeft. De noodzaak tot flexibiliteit en nuchterheid is daarom misschien wel de belangrijkste les om te trekken. Geen calamiteit of mini-crisis verloopt conform een vooraf uitgewerkt scenario."

TERUGBLIKKEN

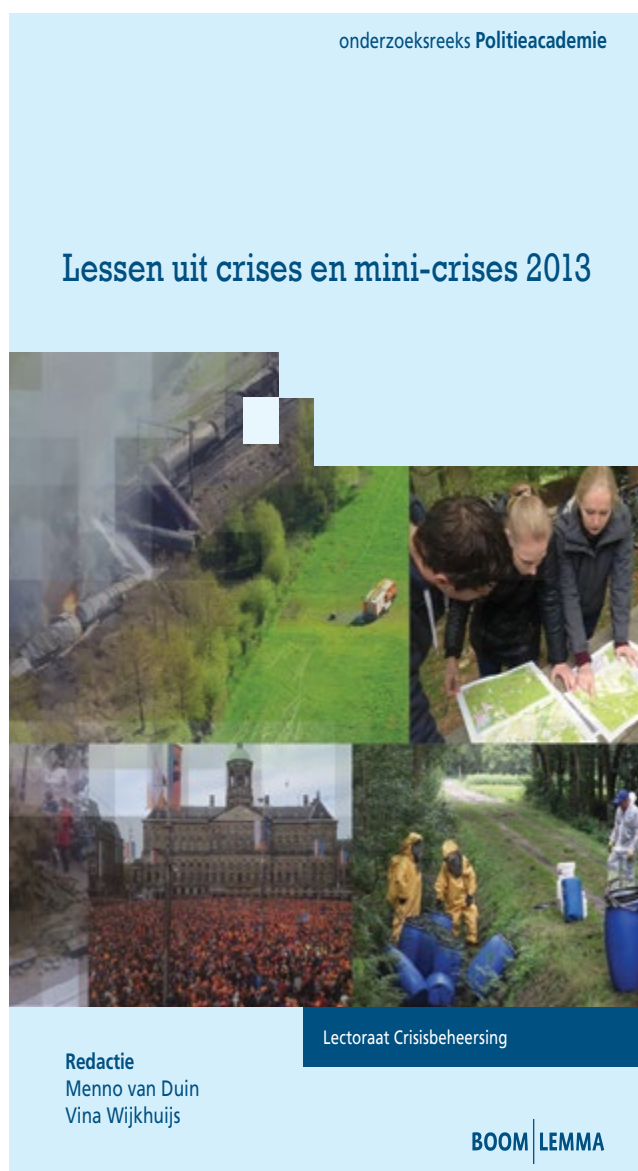
De terugblik op crises uit 2013 biedt inzicht in de bestuurlijke en operationele dilemma's van de situaties afzonderlijk en daarmee lessen voor de crisisbeheersing. Het geeft ook aan wat verschillende gemeenschappen in 2013 zoal bezighield en hoe bestuurders en hulpdiensten hiermee omgingen. De publicatie, een vervolg op de

editie van 2012, is een initiatief van het lectoraat Crisisbeheersing van het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) en de Politieacademie. Het eerste exemplaar is aangeboden aan Henri Lenferink, burgemeester van Leiden en lid van het Dagelijks bestuur van het IFV.

MEER INFORMATIE

De publicatie is uitgegeven via Boom Lemma uitgevers in Den Haag en daar te bestellen: www.boomlemma.nl

Op www.politieacademie.nl/lectoraatcrisisbeheersing kunt u de afzonderlijke casus downloaden.





REDACTIEADRES MAGAZINE NATIONALE VEILIGHEID EN CRISISBEHEERSING

Ministerie van Veiligheid en Justitie
Nationaal Coördinator
Terrorismebestrijding en Veiligheid,
kamer Z.06.136
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
E-mail: magazine@nctv.minvenj.nl
Internet: www.nctv.nl

REDACTIECOMMISSIE

Redactiecommissie: Marcel van Eck,
Paul Abels, Chris van Duuren,
Chris Hanekamp, Eelco Jehée,
Hedzer Komduur, Martine van de Kuit,
Jan-Bart van Oppenraaij, Eelco Stoffbergen,
Maaïke van Tuyll, Geert Wismans
(samenstelling en eindredactie)

REDACTIERAAD

Prof. dr. Ben Ale (Technische Universiteit Delft)
Prof. dr. ir. Marjolein van Asselt
(Wetenschappelijke Raad voor het
Regeringsbeleid/Universiteit Maastricht)
Prof. dr. Edwin Bakker (Universiteit Leiden/
Centre for Terrorism & Counterterrorism)
Dr. Arjen Boin (Universiteit Utrecht)
Mr. dr. Ernst Brainich (zelfstandig onderzoeker
en juridisch adviseur)
Prof. dr. Adelbert Bronkhorst (TNO Defensie
en Veiligheid)
Prof. dr. Jan van Dijk (Universiteit Twente)
Dr. Menno van Duin (Nederlands Instituut
Fysieke Veiligheid)
Prof. dr. Michel van Eeten (Technische
Universiteit Delft)
Prof. dr. Georg Frerks (Universiteit Utrecht/
Nederlandse Defensie Academie)
Prof. dr. Beatrice de Graaf (Universiteit
Utrecht)
Prof. dr. Bob de Graaff (Universiteit Utrecht/
Nederlandse Defensie Academie)
Prof. dr. Ira Helsloot (Radboud Universiteit
Nijmegen)
Prof. dr. Erwin Muller (Universiteit Leiden)
Dr. Astrid Scholtens (Crisislab)
Prof. dr. Rob de Wijk (Universiteit Leiden)

AAN DIT NUMMER WERKTEN MEE

Ahmed Aboutaleb, Willem Auping,
Eva Barneveld, Marcel van Berlo,
Maarten van Bezouw, Jelle van Buuren,
Jaap van Dissel, Bertjan Doosje,
Allart R. Feddes, Hans Folmers,
Georg Frerks, Anke van Gorp, Jelle
Groenendaal, Natasja Hartzema,
Ira Helsloot, Stijn Hoorens, Rob Jastrzebski,
Lennart de Jong, Wouter Klem,
Michael Kowalski, Maja Kutlaca,
Hans Lippens, Theo Lodder, Liesbeth Mann,
Guus Meershoek, Nico van Mourik,
Janine Odink, Marleen Oldenhavé,
Willem Oosterzee, Tom Postmes,
Michel Rademaker, Mirko Tobias Schäfer,
Paul Scheffer, Susan Scholten, Dick Schoof,
Luuk van Spijk, Aura Timen, Arnout de Vries,
Ibrahim Wijbenga, Peter Wijninga,
Harald Wychgel, Dick Zandee

FOTOGRAFIE

ANP, Els Delsing, Fraunhofer VVS,
Gemeente Rotterdam (Marc Nolte), IFV
Rob Jastrzebski, Hollandse Hoogte, Novum,
Shutterstock

CARTOONS

Arend van Dam, Hans Jan Rijbering

ILLUSTRATIES

Crisislab, IFV, Links Verlag, Rijksuniversiteit
Groningen, Shutterstock, Universiteit van
Amsterdam

VORMGEVING

Tim van Putten
Studio, Ministerie van BZK

PRODUCTIEBEGELEIDING

Grafisch Buro, Ministerie van BZK

DRUK

vijfkeerblauw

© Auteursrechten voorbehouden.
ISSN 1875-7561

Voor een gratis abonnement mail: magazine@nctv.minvenj.nl
Het magazine is te downloaden via www.nctv.nl

4 VR?G?N ??N



AHMED ABOUTALEB

Burgemeester van Rotterdam

Foto: Marc Nolte



1. OP WELKE WIJZE WERKT U IN ROTTERDAM AAN HET VOORKOMEN VAN MAATSCHAPPELIJKE ONRUST? HEEFT U TIPS VOOR ANDERE GEMEENTEN?

“Allereerst is het cruciaal om als gemeente tot in de haarvaten van de stad te weten wat er speelt. Binnen de gemeente beschikken we over een fijnmazig netwerk van sleutelpersonen en onderhouden we continu contact met allerlei groepen in de stad. Zo peilen we de stemming in wijken en buurten. Als er spanning dreigt, zijn deze netwerken cruciaal om de-escalierend op te kunnen treden. Maar alleen signaleren is niet genoeg, de overheid moet de zorgen van bewoners over de veiligheid in hun wijk ook zeer serieus nemen. Daar hebben we Buurt Bestuurt en de Stuurgroep Veilig in de Wijk voor. Samen met buurtbewoners maken wij afspraken over wat zij zelf kunnen doen en hoe de gemeente hen daarbij kan ondersteunen. In de Stuurgroep bespreek ik met bewoners, de politiechef en de hoofdofficier van justitie de problemen op het gebied van veiligheid in de wijk en hoe we die gaan aanpakken. Zo voorkomen we dat onvrede groeit. In het verleden zagen we dat één incident kan zorgen voor een sluimerend gevoel van onveiligheid en machteloosheid. Eén roofoverval kan een enorme impact hebben op de veiligheidsbeleving in een wijk. Het is dan ook van belang om uiterst scherp te zijn op incidentbeheersing. Maatschappelijke onrust kan ook ontstaan over actuele incidenten zoals de terugkeer uit detentie van een zedendelinquent. In de Rotterdamse driehoek zijn afspraken gemaakt om in een zo vroeg mogelijk stadium goed samen te werken met zorgpartners om onrust/escalatie te voorkomen. Er is een kernteam vanuit het Openbaar Ministerie, politie, GGD en directie Veiligheid aanspreekbaar voor maatschappelijke onrust. Bij terugkeer na detentie van bijvoorbeeld een zedendelinquent worden in het Veiligheidshuis afspraken gemaakt om maatschappelijke onrust te voorkomen.”

2. WAT IS IN UW OGEN HET BELANGRIJKSTE INSTRUMENT DAT HET LOKAAL BESTUUR TER BESCHIKKING STAAT WANNEER ER EENMAAL ONRUST IS ONTSTAAN?

“Het belangrijkste instrument ligt aan de voorkant: voorkomen is beter dan blussen. Goed functionerende netwerken en als burgemeester zichtbaar zijn in de stad. En als er onrust is ontstaan, hebben de gemeente, politie en organisaties in de stad een belangrijke functie in het de-escaleren.

Daarnaast beschikt onze regio over een crisisaanpak “kleine incidenten en zedenzaken” gericht op het beheersen van maatschappelijke onrust en het organiseren van de (psychosociale) nazorg. Dit multidisciplinaire KIZ-coördinatieteam bestaat uit diverse ketenpartners.”

3. OVER WELKE VORMEN VAN MAATSCHAPPELIJKE ONRUST MAAKT U ZICH DE MEESTE ZORGEN EN WAAROM? MAAKT U ZICH ZORGEN OVER EEN VERWIJDERING TUSSEN MOSLIMS EN NIET-MOSLIMS ALS GEVOLG VAN INTERNATIONALE ONTWIKKELINGEN?

“We moeten voorkomen dat conflicten elders in de wereld overslaan naar Nederland. Dit kan alleen door de gevoelens die leven in de samenleving serieus te nemen om te voorkomen dat groepen zich afkeren van de samenleving. We moeten als overheid niet alleen zenden, maar ook luisteren. Vorig jaar heeft een delegatie van de gemeenteraad een bezoek gebracht aan Londen over de rellen in 2011. Aanleiding was de dood van een 29-jarige man, die tijdens zijn arrestatie werd neergeschoten. Daarna ontstonden de rellen, maar er was al langer sprake van dat groepen jongeren zich volledig hadden afgekeerd van de samenleving. De sluimerende spanning tussen overheid, politie en jongeren in de stad escaleerde vervolgens na een incident. In Rotterdam werken we er hard aan om dit soort sluimerende spanningen te voorkomen.”

4. HOE VERKLAART U DE OPHEF DIE ONTSTOND ONDER MOSLIMJONGEREN NADAT U HAD AANGEGEVEN MOREEL LEIDERSCHAP TE MISSEN IN DE MOSLIMGEMEENSCHAP IN HET LICHT VAN DE OPKOMST VAN JIHADISME?

“Hoewel mijn uitlatingen niet altijd goed zijn uitgelegd, realiseer ik me terdege een steen in de vijver te hebben gegooid. Met elkaar moeten we voorkomen dat er in Rotterdam een klimaat ontstaat van polarisatie en uitsluiting. Niet alleen de moslimgemeenschap maar ook andere religieuze en maatschappelijke organisaties in de stad moeten een leidende rol nemen in dit debat. De overheid kan daarin ondersteunen. De spanningen die nu ontstaan moeten we ons allen aantrekken. Door met open vizier het gesprek aan te gaan met elkaar, kunnen we de samenleving weerbaarder maken.”