**Communiceren over de verhoogde militaire dreiging van Rusland**

**Enkele lessen uit wetenschappelijk onderzoek naar (contra)terrorisme**

Edwin Bakker

Hoogleraar terrorismestudies aan de Universiteit Leiden

Hoofd Kennis & Onderzoek van de Politieacademie

*Ter inleiding*

Het voorbereiden van de samenleving op consequenties van de sterk gegroeide militaire dreiging van Rusland krijgt de afgelopen jaren terecht veel aandacht. Zowel de Nederlandse politiek als de Nederlandse bevolking hebben de consequenties van het conflict tussen Rusland en Oekraïne al in levende lijve gevoeld: beginnend in 2014 met het neerhalen van MH17 waarbij veel landgenoten omkwamen, en, meer recent, in de vorm van cyberaanvallen en het acute vluchtelingen- en energievraagstuk na de verdere escalatie van het conflict in 2022.

Nederland vervult een actieve rol in het conflict dat ons al sinds 2014 raakt. Als lid van de NAVO en de EU wordt Oekraïne actief ondersteund en de rol van Nederland is bijzonder zichtbaar. Zo zet het type wapensystemen (Patriot, F16s) dat geleverd wordt om Oekraïne in staat te stellen het eigen grondgebied te verdedigen, Nederland op de kaart. Onze zichtbaarheid maakt echter ook dat we rekening moeten houden met een vijandige Russische reactie, in welke vorm dan ook.

De aan mij gestelde vragen in het kader van het Rondetafelgesprek van de vaste commissie voor Defensie van de Tweede Kamer over de militaire dreiging in Europa waren de volgende: “Hoe zou de Nederlandse overheid vooraf kunnen communiceren over een verhoogde dreiging van Rusland? En wat zijn wetenschappelijke lessen over weerbaarheid in het bredere veiligheidsdomein, bijvoorbeeld rond terrorisme […], die relevant zijn als deze dreiging daadwerkelijk leidt tot een crisisfase?

De relatie tussen de (hybride) militaire dreiging van Rusland en de terrorismedreiging is interessant. Er is een aantal overeenkomsten dat maakt dat mogelijk geleerd kan worden van ervaringen rond (contra)terrorisme in de afgelopen decennia. Een vijandig Russische actie tegen Nederland en grote terroristische aanslagen kunnen beide geclassificeerd worden als een low probability/high impact dreiging voor Nederland. In beide gevallen is Nederland een mogelijk doelwit vanwege een actief en zichtbaar defensie- en buitenlandbeleid. In het geval van Rusland gaat het om genoemde wapenleveranties, maar ook de politieke steun aan Oekraïne. In het geval van het (jihadistisch) terrorisme maken de actieve deelname van Nederland aan militaire missies, het traditionele pro-Israël beleid, en een politiek debat waar kritische en soms beledigende opmerkingen over de Islam niet geschuwd worden ons land tot een interessant doelwit.[[1]](#footnote-1)

Sinds de aanslagen op 9/11 in de Verenigde Staten en de moord op Theo van Gogh heeft Nederland veel ervaring opgedaan met het omgaan met de terroristische dreiging in Nederland en tegen Nederlandse belangen in het buitenland. Wetenschappelijke studies hiernaar kunnen behulpzaam zijn bij het beantwoorden van huidige vragen rond de weerbaarheid van Nederland tegen de huidige verhoogde militaire dreiging van Rusland en het communiceren over deze dreiging, zeker als deze kritiek wordt.

*Weerbaarheid*

Een van de begrippen die met betrekking tot het omgaan met dreigingen in het algemeen door wetenschappers wordt aangedragen is het Engelstalige begrip “resilience”. Een begrip dat zich in het Nederlands niet in een woord laat vatten en het best kan worden omschreven als weerbaarheid en veerkracht. Het wordt ook wel vertaald met “incasseringsvermogen”. Het geeft kortweg het vermogen om weerstand te bieden aan plotselinge veranderingen of negatieve gebeurtenissen, alsook het vermogen te herstellen of te herpakken.[[2]](#footnote-2)

Vanuit het perspectief van contraterrorisme kunnen weerbaarheid en veerkracht worden beschouwd als beschermende factoren die de negatieve impact van terrorisme op individuen en de samenleving verminderen. Een weerbare samenleving is bij machte om zich in te stellen op en te herstellen van extreme omstandigheden, zoals terrorisme, maar ook een acute militaire dreiging of hybride aanval door een buitenlandse mogendheid. Personen, organisaties of landen die weerbare samenlevingen aanvallen, zullen minder effect weten te bewerkstelligen met hun acties.

Vanzelfsprekend blijft het van groot belang dat overheden maatregelen nemen om toekomstige vijandige acties van welke aard ook te voorkomen. Maar het besef moet groeien dat de aard en de ernst van dreigingen - van terroristen of van Rusland - meer is dan de kans op een aanslag of een aanval en de directe fysieke gevolgen daarvan. Zowel de terroristische dreiging als die van statelijke actoren wordt steeds meer hybride. En dreigingen an sich kunnen al een enorme impact op de samenleving hebben, onrust, angst en verdeeldheid zaaien, en daarmee de weerbaarheid tegen dreigingen nog verder verminderen.

Samenlevingen kunnen veel baat hebben bij een contraterrorisme- en veiligheidsbeleid waarbij overheden en andere relevante partijen zich bewust zijn van het effect op weerbaarheid van emotionele en gedragsmatige reacties op een dreiging of vijandige actie. Idealiter worden emoties en gedragingen die dat aantast beperkt en die de weerbaarheid versterken juist bevordert. Onder die relevante partijen behoren nadrukkelijk ook burgers en private organisaties.

*Communicatie*

Het anticiperen op en het leren omgaan met low probability/high impact dreigingen is echter makkelijker gezegd dan gedaan. Dat geldt helemaal wanneer de low probability toch waarheid wordt en we te maken krijgen met een grote aanslag door terroristen of een vijandige actie van Rusland. In dat geval kunnen we misschien leren van studies waarin wordt onderzocht hoe overheden en andere stakeholders in een dergelijke situatie optreden.

Een interessant onderzoeksproject is het Britse Domestic Management of Terrorist Attacks Project en de hiermee verbonden conferentie Communicating the War on Terror. Het project beoogde onder meer het formuleren van aanbevelingen voor waarschuwingsbeleid en communicatie rond terrorisme, en de bestudering van culturele invloeden op veerkracht en veiligheid.[[3]](#footnote-3) Met name in de jaren na ‘9/11’ waren er veel van dergelijke projecten, conferenties en expertmeetings waar door het uitwisselen van ervaringen antwoorden gezocht werden op vaak basale vragen als

* wat moet de overheid het publiek vertellen over terrorismedreigingen? ·
* hoeveel informatie moet gegeven worden en in welke vorm? ·
* leiden waarschuwingen tot een groter vertrouwen in de overheid of versterken ze alleen angstgevoelens? ·
* waar ligt de balans en wat is de rol van de media hierin? ·

Eenduidige antwoorden op deze vragen zijn er overigens niet. Veel hangt af van de specifieke nationale of lokale context en de bestaande weerbaarheid en veerkracht binnen de samenleving en het politieke en bestuurlijke bestel.

In de afgelopen twintig jaar zijn er in Europa helaas meerdere grote aanslagen geweest waar deze vragen opnieuw naar voren kwamen, maar waar gelukkig ook van geleerd is. Het nut en de noodzaak van het vooraf informeren over dreigingen is moeilijk te meten en hier is dan ook weinig onderzoek naar gedaan. Er is meer bekend over communicatie over de terrorismedreiging tijdens of direct na een incident. Een mooi voorbeeld van dat laatste is het onderzoek naar de nasleep van terroristische aanslagen in Europa door Jeanine de Roy van Zuijdewijn.[[4]](#footnote-4) Zij bekeek de impact van grote terroristische aanslagen op samenlevingen en hoe autoriteiten en de burgers op aanslagen reageren. Ze onderzocht hoe die twee groepen frames, rituelen en symbolen gebruiken als onderdeel van duiding en betekenisgeving. Uit het onderzoek konden twee lessen voor beleidsmakers en autoriteiten worden getrokken. Ten eerste: ‘Heb vertrouwen in je eigen bevolking, vertrouw erop dat ze een modus vinden om met de situatie om te gaan’. En als tweede: ‘Wees je [als overheid] bewuster van je eigen rol in het proces van betekenisgeving […]’.[[5]](#footnote-5) Met name in de casus van de nasleep van de aanslag in Manchester zag ze een goed voorbeeld van het omgaan met een dergelijke crisis door verbondenheid en weerbaarheid van overheden én burgers en waar een samenleving er een jaar na de aanslag er in veel opzichten eerder sterker voor stond dan zwakker.

De bevindingen van De Roy van Zuijdewijn sluiten aan bij relevante inzichten buiten terrorisme-studies naar rol en houding van burgers in relatie tot dreigingen. Met name in de crisismanagement literatuur wordt al langer gewezen op de kracht en het belang van burgers als het gaat om weerbaarheid. In een essay door onderzoekers van de Erasmus Universiteit geschreven voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werd uitgelegd waarom burgers risico's accepteren en waarom bestuurders dat niet zien.[[6]](#footnote-6) Een van de observaties was dat burgers een rijke verzameling van morele overwegingen hanteren bij het beoordelen van risico’s. “Sommige van die overwegingen maken het accepteren van risico’s noodzakelijk, wenselijk of zelfs aantrekkelijk. Politici en bestuurders kunnen daarop aangrijpen”. De onderzoekers stelden de vraag of de boodschap dat risico’s geaccepteerd moeten worden wel de moeilijkste boodschap is. Hun antwoord was helder: “Nee. Soms is hij zelfs eenvoudiger en krachtiger dan boodschappen die meer veiligheid beloven.”[[7]](#footnote-7)

Net als uit het onderzoek van De Roy van Zuijdewijn blijken frames enorm belangrijk. Wat volgens de onderzoekers van de Erasmus Universiteit opvalt is dat de frames die risico-acceptatie aanmoedigen, zelden veiligheid als hoogste waarde centraal stellen, maar andere waarden realiseren, zoals rechtvaardigheid, moed, wederkerigheid, soevereiniteit of vrijheid.

Samenvattend: onderzoek op het gebied van terrorismestudies en veiligheidsstudies onderstreept het belang van weerbaarheid en laat zien dat burgers kunnen veel aankunnen en veel kunnen betekenen om een samenleving weerbaar te maken en te houden. Overheden dienen niet krampachtig te zijn over het communiceren over dreigingen, maar moeten wel goed nadenken over de juiste frames en betekenisgeving. Daarnaast zouden overheden meer vertrouwen in de risico-acceptatie van burgers moeten hebben waarbij veiligheid niet per se de hoogste waarde heeft. Anders gezegd, de burger begrijpt dat er risico’s zijn en kan daar mee omgaan.

*Self-efficacy*

Dat de Nederlandse burger met risico’s kan omgaan heeft het al laten zien ten aanzien van de vluchtelingen- en energieproblematiek na de inval van het Russische leger in Oekraïne in 2022. Het adaptievermogen bleek groot om duizenden Oekraïners op te vangen en te anticiperen op de enorme prijsstijging van olie en gas. De steun voor het overheidsbeleid ten aanzien van Oekraïne bleek hoog en dat gold ook voor de acties van de EU voor humanitaire en allerlei energiemaatregelen.[[8]](#footnote-8) In Nederland probeerden veel burgers zelf hun steentje bij te dragen bij de opvang van vluchtelingen of steunden humanitaire projecten in Oekraïne. Voorbeelden te over: studenten reden op en neer naar Oekraïne om goederen en medicijnen te brengen, een aantal Nederlanders sloot zich zelfs aan bij het Oekraïense leger, en de Brabants frietbakkers Franky en Coen kregen veel aandacht en steun voor hun actie om ter plekke de bevolking een hart onder de riem te steken met friet en frikandellen. Dat klinkt klein en anekdotisch, maar het staat voor het streven van burgers om niet angstig toe te kijken, maar om zelf iets te doen, of, in academische termen, voor ‘self-efficacy’. Een eigenschap dat bijdraagt aan het gevoel van controle over je omgeving en het gevoel dat je in staat bent om met dreigingen en crisissituaties om te gaan.[[9]](#footnote-9) Burgers de ruimte te geven om (samen met de overheid) iets te doen kan helpen om, als er een aanslag of vijandige actie is, weerbaarheid te tonen en het juiste te doen. Ook op dat gebied zijn er interessante voorbeelden rond terroristische aanslagen: denk aan de Britse slogan “If you see something, say something” of de variant “See it, Say it, Sorted” met daarachteraan “Together, we’ve got it covered”. Ook kennen de Britten een aantal gevleugelde uitspraken die een weerbare houding moeten bevorderen zoals het bekende “keep calm and carry on”. Die laatste zin werd na de aanslagen in London in 2005 veel gebezigd, maar werd bedacht aan de vooravond van de Tweede Wereldoorlog met het oog op de toegenomen oorlogsdreiging.



*Proactief informeren en debat*

Burgers laten weten wat ze praktisch kunnen doen of hoe ze zich moeten gedragen kan bijdragen aan een weerbare samenleving. Tegelijkertijd is het nodig de samenleving te informeren over de ernst, vorm en aard van een dreiging. De burger moet weten hoe die dreiging er (soms letterlijk) uit kan zien. Ook op dat vlak kan er geleerd worden van ervaringen uit het contraterrorismedomein. In het Verenigd Koninkrijk gaat de “See it, Say it, Sorted” campagne vergezeld van posters met foto’s of tekeningen van achtergelaten tassen, of voorbeelden van verdacht gedrag. En in Nederland informeert de overheid de burger al jaren proactief over de terroristische dreiging. Binnenkort komt al weer het zestigste Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland uit. Via deze publicatie en andere openbare rapporten (recent nog over de soevereinenbeweging[[10]](#footnote-10)) kan de burger een beeld krijgen van mogelijke dreigingen. Deze publicaties leiden tot politieke aandacht en media-aandacht. Vergeleken met andere Europese landen geeft de Nederlandse overheid veel openheid over bepaalde ontwikkelingen rond terrorisme en extremisme. Daarmee faciliteert het dat ook burgers een bijdrage kunnen leveren aan het maatschappelijke debat hierover. Ook begrijpen burgers dan beter waarom bepaalde veiligheidsmaatregelen worden genomen. Bovendien leidt het proactief informeren van de samenleving ertoe dat meer partijen hun mening geven en discussiëren over welke waarden in het geding zijn, en de overheid daarmee niet de enige die het onderwerp op de kaart zet en het onderwerp moet framen.

Ook rond het conflict in Oekraïne zien we dat overheden veel (inlichtingen)informatie verstrekken over wat daar gaande is en zo ruimte geven aan een (internationaal) maatschappelijk debat. Met name de Britse inlichtingendienst gaat daar opvallend ver in. Maar ook Nederland laat door openlijk te tonen welke wapens het levert zien waar ze staat en dat de dreiging zeer ernstig is. Hopelijk draagt dat bij aan een realistisch beeld en een open discussie.

*Lessen*

Het beeld van de toegenomen dreiging van Rusland is helaas geen vrolijk beeld. Het is er een van risico’s waarbij niet alleen veiligheid in het geding is, maar ook waarden zoals rechtvaardigheid, soevereiniteit en vrijheid. Het is goed om te weten dat wetenschappelijk onderzoek naar terroristische dreigingen laat zien dat burgers daar best mee om kunnen gaan en bovendien een stuk weerbaarder zijn dan sommige bestuurders denken. De belangrijkste lessen uit dit onderzoek zijn de volgende drie.

Frames en waardes

In communicatie rond dreigingen doen overheden er goed aan na te denken over het gebruik van de juiste frames en over welke waardes nu het meest worden bedreigd. Veiligheid hoeft daarin niet de hoogste waarde te zijn. Rechtvaardigheid, soevereiniteit of vrijheid zijn ook belangrijke waardes. Overheden mogen daarbij vertrouwen op het vermogen tot risico-acceptatie van burgers.

Self-efficacy

Faciliteer burger in het kunnen bijdragen aan het omgaan met of tegengaan van de dreiging in praktische zin. Self-efficacy draagt bij aan het gevoel van controle over de omgeving en het zelfvertrouwen om te kunnen gaan met de situatie. Dit helpt de samenleving weerbaar te zijn tegen dreigingen en veerkrachtiger te zijn tijdens en na een terroristische aanslag of actie van een vijandig land.

Proactief-informeren en debat

Overheden zouden niet krampachtig moeten zijn over het communiceren over dreigingen en zouden kunnen overwegen om proactief en regelmatig inhoudelijk te communiceren over het dreigingsbeeld. Zo neemt het begrip van burgers toe als veiligheidsmaatregelen moeten worden getroffen en wordt het debat over ‘onze’ waarden gestimuleerd, waarmee het beschermen van die waarden een gedeelde zaak wordt en niet alleen die van de overheid.

1. Zie bijvoorbeeld het laatste Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland. NCTV, 2023, p.16. [↑](#footnote-ref-1)
2. Edwin Bakker, Naar meer weerbaarheid en veerkracht in contraterrorismebeleid. Universiteit Leiden, 2012. [↑](#footnote-ref-2)
3. Edwin Bakker, 2012, p.8. [↑](#footnote-ref-3)
4. Jeanine de Roy van Zuijdewijn. The aftermath: meaning-making after terrorist attacks in Western Europa. 2021 [↑](#footnote-ref-4)
5. Universiteit Leiden. www.universiteitleiden.nl/nieuws/2021/08/in-de-nasleep-van-een-aanslag-claimt-iedereen-een-stukje-behalve-de-terroristen [↑](#footnote-ref-5)
6. [Michel van Eeten, Liesbeth Noordegraaf-Eelens, Jony Ferket, Marjolijn Februari. Waarom burgers risico’s accepteren en waarom bestuurders dat niet zien. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2012.](file://C:\Users\Bakker.ed\Desktop\Michel%20van%20Eeten,%20Liesbeth%20Noordegraaf-Eelens,%20Jony%20Ferket,%20Marjolijn%20Februari.%20Waarom%20burgers%20risico’s%20accepteren%20en%20waarom%20bestuurders%20dat%20niet%20zien.%20Ministerie%20van%20Binnenlandse%20Zaken%20en%20Koninkrijksrelaties,%202012.%20https:\repub.eur.nl\pub\38337\)  [↑](#footnote-ref-6)
7. Michel van Eeten, e.a., 2012, p.38. [↑](#footnote-ref-7)
8. Zie de Eurobarometer van april 2022. [↑](#footnote-ref-8)
9. #  Ralf Schwarzer en Lisa Marie Werner, Perceived Self-Efficacy and its Relationship to Resilience. In: Resilience in Children, Adolescents, and Adults. Translating Research into Practice. Eds. Sandra Prince-Embury and Donald Saklofske. Springer: 2013.

 [↑](#footnote-ref-9)
10. NCTV, Nationale Politie, AIVD, 2024. Met de rug naar de samenleving Een analyse van de soevereinenbeweging in Nederland. [↑](#footnote-ref-10)