



# MAKING SENSE VAN EEN SLUIMEREND INTERNATIONAAL CONFLICT

De rol van framing in crisisherkenning door de Vaste  
Kamercommissie Buitenlandse Zaken

Auteur:	R.C.W.P. de Jong
Studentnummer:	0574139
Instituut:	Universiteit van Utrecht
Opleiding:	Organisatie, Cultuur en Management
Begeleider:	M.G. van Slobbe
Tweede beoordelaar:	M. van Bottenburg
Datum:	24-06-2024

## Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	1
Voorwoord.....	3
Samenvatting .....	4
Lijst van afkortingen.....	6
Lijst van figuren.....	6
1 Inleiding.....	7
1.1 Doelstelling en vraagstelling .....	9
2 Theoretisch kader .....	10
2.1 Dimensies van een internationaal conflict.....	10
2.1.3 Situatie van contradictie .....	11
2.1.1 Spanning tussen partijen .....	11
2.1.2 Interactie in conflictsituaties.....	11
2.2 De dynamieken van een internationaal conflict.....	12
2.2.1 De dynamiek van conflict escalatie.....	12
2.2.2 De dynamiek van conflict continuatie .....	14
2.3 Het internationaal conflict in de wereld van crisismangement.....	15
2.3.1 Crisisherkenning: organisatorische <i>sensemaking</i> .....	17
2.4 Dynamieken van internationale conflicten en het Nederlands Buitenlandbeleid .....	19
2.5 Conclusie.....	21
3 Methodologische verantwoording .....	22
3.1 Onderzoeksstrategie .....	22
3.2 Dataverzamelmethode .....	23
3.3 Data-analyse .....	24
3.4 Kwaliteit van het onderzoek .....	25
3.4.1 Rol van de onderzoeker .....	25
3.4.2 Betrouwbaarheid .....	26
3.4.3 Interne validiteit.....	26
3.4.4 Externe validiteit .....	26
3.4.5 Bruikbaarheid.....	27
4 Analyse van het internationale conflict tussen Rusland en Oekraïne .....	27
4.1 Situatie van contradictie: Oekraïne als <i>pivot state</i> .....	27
4.2 Toenemende spanning vanaf het jaar 2000 .....	29

4.3	Conflicterende interacties.....	30
4.3.2	2000-2010: Revolutie.....	31
4.3.3	2010-2014: Opstand .....	31
4.3.3	2014-2021: De Krim en separatisten in Oost-Oekraïne .....	32
4.3.4	2021-2022: De omgeslagen retoriek en troepenopbouw .....	33
4.4	<i>Conflictness</i> .....	33
4.5	Conclusie: Signalen van een sluimerend internationaal conflict .....	34
5	Resultaten en analyse .....	35
5.1	Opgepikte Signalen .....	35
5.1.1	De inname van de Krim .....	35
5.1.2	Het neerschieten van MH-17 .....	36
5.1.3	Troepenopbouw en veranderde retoriek .....	37
5.1.4	Patronen in de betekenissen aan signalen .....	38
5.2	Framing .....	38
5.2.1	De frames <i>Themis</i> en <i>Bia</i> .....	39
5.2.2	De strijd tussen <i>Themis</i> en <i>Bia</i> : politisering en uitsluiting .....	40
5.3	<i>Crisisrecognition</i> : Het gevolg van de dominantie van Themis .....	42
6	Conclusie .....	43
6.1	Aanleiding voor vervolgonderzoek .....	44
	Literatuurlijst.....	45
	Bijlagen.....	47
	Bijlage 1: Bronnen literatuuronderzoek.....	47
	Bijlage 2: Overzicht data inhoudsanalyse .....	49
	Bijlage 3: De Frames van de Vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken rondom het conflict tussen Rusland en Oekraïne .....	52

## Voorwoord

Wat is de betekenis van deze scriptie?

Deze scriptie richt zich op de strubbelingen van onze tijd, waar ik me persoonlijk zorgen om maak. Het proces van dit onderzoek heeft me geholpen om te snappen wat er gebeurt, hoe we hier zijn gekomen en de complexiteit van de tijd die komen gaat. Het heeft me laten nadenken over mijn bijdrage en de organisatie waar ik bij werk. Zien we nog wel wat er gebeurt? En zo ja, zijn we op tijd? Deze scriptie is een stap in dit proces, geen afsluiting.

Deze scriptie betekent een einde van mijn studie Organisatie, Cultuur en Management aan het departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap (USBO) van de Universiteit van Utrecht. Een studie waar ik begon met de perceptie dat de wetenschap tot één waarheid zou leiden. Wat zat ik hier naast.

Deze scriptie betekent een gevoelsmatige afsluiting van een intensieve periode voor mezelf en mijn gezin. Een studie lijkt een eenmansavontuur, maar dat is het geenszins. De impact van deze persoonlijke ambitie ging ten koste van tijd met mijn vrouw en kinderen. Een balans die me soms in tweeën spleet. Met name de schouders van mijn vrouw waar ik altijd op kon leunen, ben ik eeuwig dankbaar voor.

Deze scriptie betekent een einde van de begeleiding die ik van Marianne en Michel heb mogen ontvangen. Jullie geduld, begrip en vaardigheden om mij op de juiste manier te raken dat ik voortgang bleef behouden was voor mij cruciaal om mijn studie tot een goed einde te kunnen brengen. Ik ben jullie echter nog dankbaarder voor de gesprekken die een grote impact hadden op de ontwikkeling die ik doormaakte aan de hand van deze studie. Dit heeft mijn kijk op de wereld permanent verandert.

Als laatste betekent deze scriptie een blik op het domein van crisismanagement. Het legt in mijn ogen de kracht, maar ook de zwakte van de mens bloot. Het vermogen om complexiteit te doorgronden en betekenis te geven, maar ook de strubbelingen om deze betekenis fundamenteel bij te stellen als het nodig is. De komende jaren gaan een waterscheidingsmoment zijn. Deze scriptie geeft in mijn ogen een inkijk hoe we in het heden zijn aanbeland en dit inzicht geeft me naast zorgen ook optimisme. Een kentering in denken is namelijk zichtbaar of dat deze tijdig gaat zijn, is de vraag.

## Samenvatting

We leven in een tijdperk waarin de crises elkaar opvolgen over verschillende domeinen. Er kan gedacht worden aan de asielcrisis, COVID, de toeslagen affaire, de wooncrisis en de stikstofcrisis. Boin et al. (2020) beschrijven de opkomst van de *creeping crisis* of de sluimerende crisis. Dit zijn crises die zich langzaam ontwikkelen in complexe en strak gekoppelde sociale, technische of biologische systemen tot een omslagpunt dat een snelle escalatie tot een fundamentele dreiging van vitale systemen of sociale waarden plaatsvindt. Dergelijke crises geven signalen (*precursor events*) dat een dreigingspotentieel in opbouw is, echter deze signalen kenmerken zich met ambiguïteit. Het herkennen van dergelijke crises (*crisis recognition*) is voor organisaties daarom een uitdaging. Een voorbeeld van een dergelijke crisis die al lang sluimert en nu tot ontbranding is gekomen, is het internationale conflict tussen Rusland en Oekraïne. Een escalatie die voor een groot deel van de Westerse samenleving als verrassing werd gezien, maar waar onmiskenbaar een dreiging vanuit gaat voor de eigen fysieke veiligheid, maar ook de breed gedragen sociale waarden. Gezien de implicaties van dergelijke crises en het belang om dit te voorkomen, rijst de vraag waarom de Nederlandse overheid de escalatie tussen Rusland en Oekraïne niet aan heeft zien komen? Het betekenis kader (of frame) vanuit waar naar de signalen van het conflict gekeken worden, hebben hierin een centrale rol (Boin et al., 2020). De vraag is dan ook wat de invloed is van frames op het vermogen van de overheid om crisissen aan te zien komen?

Het herkennen van een dergelijke crisis is een uitkomst van een proces van betekenisgeving (*sensemaking*). Een continue denkproces dat gebruik maakt van gemeenschappelijke ervaringen uit het verleden om gebeurtenissen in het heden te begrijpen en er vervolgens naar te handelen (Weick, 1995). In dit proces worden signalen en frames met elkaar in relatie gebracht tot een betekenis. De inhoud van dit proces is moeilijk te vangen. Vaak is alleen de uitkomst van het proces waar te nemen. Het proces vindt plaats door middel van interactie van en communicatie tussen individuen, waarbij de deelnemers *reasoning devices* en *framing devices* gebruiken om tot een logische ketenredenering te komen van een definitie, oorzaak, verantwoordelijkheid en oplossing van de problematiek (Gorp, 2007).

Organisaties kunnen gezien worden als platform waarin individuen gestimuleerd worden om tot gezamenlijke betekenisgeving en collectief begrip te komen (Weick, 1995). De interactie in organisaties is daarbij onderdeel van een sociale structuur, waar op vastgelegde momenten of volgens routines interactie plaatsvindt (Weick, 1995, p71). De dynamiek van internationale conflicten, valt in het domein van het buitenlandbeleid van de Nederlandse overheid. Bovenstaande thematiek maakt de Vaste Kamercommissie Buitenlandse zaken, als routinematige organisatorische samenkomst, een geschikt onderzoeksobject om te kijken naar de wijze van betekenisgeving van internationale conflicten als het conflict tussen Rusland en Oekraïne.

De oorsprong van het conflict tussen Rusland en Oekraïne is moeilijk te duiden, echter zijn er in de afgelopen 15 jaar verschillende signalen geweest dat het conflict aan het escaleren was. Signalen als de inname van de Krim door Rusland, het neerschieten van de vlucht MH-17 en de troepenopbouw en veranderde retoriek in het jaar voorafgaand aan de inval van Rusland in Oekraïne in 2022 laten zien, dat een verdere escalatie niet uitgesloten kon worden.

In de Vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken zijn deze signalen uitvoerig besproken. Wat opvalt is dat in het bespreken van deze signalen, de nadruk lag op de handelingen van Rusland en het feit dat zij de soevereiniteit van Oekraïne geschonden hadden. Deze aspecten van de signalen golden als referentiepunt voor verdere framing door de Vaste Kamercommissie. In de analyse van de *reasoning* en *framing devices*

bleken er twee frames aanwezig. Eén frame gevormd door ideologie als democratie, kapitalisme en internationale rechtsorde. In dit onderzoek geduid als het *Themis* frame. Een ander frame gevormd door het principe van machtspolitiek, heeft de naam *Bia* gekregen. Door de jaren heen blijkt het *Themis* frame te domineren. De verantwoordelijkheid voor de respons op het internationale conflict werd hierdoor bij internationale organisaties als de EU, VN en de OVSE gelegd, waarbij de primaire opties zich rondom diplomatiek en sancties concentreerde. Echter, toen bleek dat deze respons geen effect sorteerde begon het *Bia* frame ruimte te krijgen in het proces van betekenisgeving. Deze verschuiving blijkt een langzaam en incrementeel proces. Verschillende mechanismen als uitsluiting van *reasoning devices* of politisering tussen de individuen in de routinematige samenkomst zorgden ervoor dat *Themis* zijn dominantie in de betekenisgeving behield, en hiermee ook de perceptie dat Rusland zich gaat bewegen volgens de spelregels van de internationale rechtsorde, wat een oorlog buiten de mogelijkheden plaatst.

Deze case laat een paradoxaal effect zien van frames. Frames zijn nodig om signalen van een potentiële crisis te duiden en te begrijpen. Echter doordat een enkel frame vaak domineert in de uiteindelijke betekenisgeving, kunnen kansen en dreigingen lange tijd niet gezien of geaccepteerd worden. Frames zorgen dus zowel voor organisatorische zicht alsook voor blindheid. De politieke context waarin de organisatorische *sensemaking* in plaatsvindt, lijkt daarbij te zorgen voor mechanismen dat een dominant frame verankerd raakt. Mechanismen als politisering of uitsluiting van mogelijke logische redeneringen op voorhand dragen bij aan de resistentie van een frame voor signalen van buitenaf.

Voor crisismanagement zijn hier verschillende dingen uit te leren. Als eerste moeten organisaties waakzaam zijn dat het oog houdt voor verschillende perspectieven en deze ook bewust onderdeel maken van het *sensemaking* proces. Mechanismen als politisering en uitsluiting van oplossingen op moment dat een potentiële crisis met zijn ambiguïteit en onzekerheid afspeelt, moeten actief bestreden worden en buiten het *sensemaking* proces gehouden worden. Tevens moet ervoor gewaakt worden dat het handelingsreportoire om met crisis om te gaan zo breed en divers mogelijk blijft, soms tegen politieke heersende opvattingen in.

## Lijst van afkortingen

EU	Europese Unie
ICC	<i>International Crime Court</i>
IMF	Internationaal Monetair Fonds
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking Europa
PVV	Partij Voor de Vrijheid
SIT	<i>Situation of Contradiction, Interaction and Tension</i>
SP	Socialistische Partij
VN	Verenigde Naties

## Lijst van figuren

Figuur 1	De SIT driehoek van het Conflict
Figuur 2	Fases van het conflict
Figuur 3	Schematisch overzicht theoretisch kader
Figuur 4	Uitbreiding en voorgenomen uitbreiding van de EU
Figuur 5	Uitbreiding NAVO door de jaren heen
Figuur 6	Relatieve intensiteit van het conflict tussen Rusland en Oekraïne in de periode 2000 tot 2022
Figuur 7	Schematisch overzicht theoretisch kader

## 1 Inleiding

*“Na vorige week donderdag is het ondenkbare denkbaar en het onmogelijke mogelijk geworden. En deze nieuwe realiteit dwingt tot stellingname, van ons als politiek, als land en van de hele vrije wereld.”* verklaarde toenmalig minister-president Mark Rutte (in Rijksoverheid, 2022) in de Tweede Kamer kort na de inval van de Russische Federatie in Oekraïne in 2022. Het geldt als een nieuw hoofdstuk in het al lang sluimerende conflict tussen Rusland en Oekraïne.

De uitspraak van de minister-president schept het beeld dat het kabinet en misschien zelfs een groot deel van de Westerse samenleving, de inval van Rusland in Oekraïne niet aan heeft zien komen en/of het sluimerende statelijke conflict nu pas echt als fundamentele dreiging ziet voor de eigen fysieke veiligheid, maar ook voor de breed gedragen Europese sociale waarden (Rijksoverheid, 2022). Dit is op het eerste oog merkwaardig. Er zijn verschillende organisaties binnen de overheid die zich bezighouden met wat er zich afspeelt in het buitenland en dreigingen voor Nederland. Hoe kan het dat deze organisaties dit niet aan hebben zien komen?

De respons na de inval is ferm te noemen. In coalitie verband, door de EU en de NAVO, worden sancties afgekondigd wat Rusland met name economisch en cultureel isoleert. Daarnaast worden talloze wapensystemen, munitie en andere goederen gedoneerd aan Oekraïne om ze te steunen in het gevecht. De gevolgen van het conflict en de respons hielden zich echter niet aan de landsgrenzen van Oekraïne. Met de opvang van vluchtelingen, stijgende gasprijzen en een dreigende escalatie waardoor de NAVO en dus ook de Nederlandse krijgsmacht een oorlog in wordt gezogen, is de oorlog tussen Rusland en Oekraïne ook in Nederland aan de orde van de dag. De afhankelijkheid van het Russische gas en de staat van de Nederlandse krijgsmacht, waar jarenlang op bezuinigd is, laten tevens zien dat de Nederlandse overheid maar beperkt geanticipeerd heeft op een dergelijke ontwikkeling (Osinga, 2022 & Osinga, 2023). Literatuur over crisismanagement leert ons dat vele typen crises moeilijk op voorhand te zien zijn voor organisaties en dat hier verschillende oorzaken aan ten grondslag liggen (Boin et al., 2017).

Deze studie gaat over de rol van framing in het herkennen van potentiële crises door organisaties.

Momenteel leven we in een tijdperk waarbij de ene na de andere crisis voorbij komt. Willekeurig en niet alomvattend, kan naast de oorlog in Oekraïne, gedacht worden aan de asielcrisis, energiecrisis, stikstofcrisis, wooncrisis, klimaatcrisis, Groninger gas, COVID en de toeslagen affaire (NOS nieuws, 2022). Wat is er aan de hand dat deze crises elkaar zo opvolgen? En zijn het daadwerkelijk crises? Wat is eigenlijk een crisis? En misschien de belangrijkste hoe wenden we ze af? Als je naar de kern van deze vragen gaat, blijkt hoe complex alles samenhangt en objectieve en subjectieve benaderingen door elkaar lopen. Wat rest is dat we als samenleving momenteel verschillende grote uitdagingen hebben, die invloed op elkaar hebben en zelfs elkaar versterken. Daarbij strekken de uitdagingen zich uit over meerdere domeinen en zijn maatschappelijk gedragen normen en waarden en/of vitale systemen in het geding. Volgens Arjan Boin, hoogleraar crisismanagement aan de Universiteit van Leiden, lijkt het dat we een kritische grens hebben bereikt. Volgens hem is dit te verklaren vanuit het principe van de *‘creeping crisis’* (NOS nieuws, 2022).

Het inmiddels gewapend conflict tussen Rusland en Oekraïne dat momenteel gaande is, is binnen dit construct te vangen. Er is een lange aanloop zichtbaar, die Nederland niet altijd bespaard is gebleven. Een voorbeeld is het neerhalen van MH-17 en het leed dat dit voorbracht. Of de onrust binnen de Europese politiek rondom het associatieverdrag met Oekraïne dat speelde in de periode 2014 tot en met 2017. Boin



et al. (2020) beschrijven dit als zogenaamde *precursor* events. Momenten waarin zichtbaar wordt dat er op de achtergrond iets speelt wat aandacht behoeft en mogelijk de potentie heeft om een crisis te worden. Vaak zijn deze momenten gecombineerd met een plotselinge escalatie van het probleem, een zogenaamd omslagpunt (*tipping point*). Wat is dan de relatie van het gewapend conflict met deze gebeurtenissen? Binnen de krijgswetenschappen wordt een gewapend conflict gezien als een escalatie van een confrontatie tussen staten of groepen mensen (Mengelberg et al., 2010, p 428). Het gewapend conflict wordt hierbij gezien als laatste redmiddel om de eigen belangen veilig te stellen en kent zijn eigen vorm van escalatie van een laag naar een hoog geweldsniveau, wat zich eerst lokaal en vervolgens ook over grotere gebieden kan verspreiden (Mengelberg et al., 2010, p 428). Zowel het perspectief van Boin et al. (2020) als het perspectief van Mengelberg et al. (2010) laten zien dat er een aanloop is voor het uitbreken van een gewapend conflict omdat een gewapend conflict een gevolg is van een confrontatie, waarbij het gewapend conflict zelf ook nog verschillende gradaties kent. Dit betekent dat als signalen hiervan vroegtijdig worden opgevangen en begrepen dat erop anticiperen mogelijk is. Desondanks was de Nederlandse overheid in het geval van het gewapend conflict tussen Rusland en Oekraïne dit niet, getuigen de afhankelijkheden op het gebied van energie, de staat van de krijgsmacht, het vermogen om vluchtelingen op te vangen en de verklaring van premier Mark Rutte (Defensie, 2022; Rijksoverheid, 2022). Dit nodigt uit voor onderzoek voor verder inzicht om hier in de toekomst wellicht beter op voorbereid te zijn.

In dit kwalitatief onderzoek wordt vanuit het fenomeen *creeping crisis* vanuit een organisatorische betekenis gevend (*sensemaking*) perspectief gekeken naar hoe de Nederlandse overheid heeft gereageerd op (de aanloop naar) het gewapend conflict tussen Rusland en Oekraïne dat in 2022 aan de oostgrens van Europa escaleerde. Verschillende gebeurtenissen als de Maidan revolutie, het neerhalen van MH-17, de steun van Rusland aan separatisten in Oost-Oekraïne en de inname van de Krim door Rusland, laten zien dat een mogelijke escalatie tot een groter gewapend conflict al een tijdje sluimerde. De focus ligt hierbij op de wijze van betekenisgeving door het ministerie van Buitenlandse Zaken aan gebeurtenissen en de mogelijke consequenties hiervan voor het anticiperen op een crisis door de Nederlandse overheid. Hiervoor is gekozen omdat het ministerie van Buitenlandse Zaken een bepalende positie heeft in de totstandkoming van het Nederlandse buitenlandbeleid. Hoe komt het dat we zo verrast waren, zoals premier Mark Rutte stelt? Welke signalen werden gezien en welke niet, en hoe kregen deze organisatorisch betekenis? Het concept *creeping crisis* van Boin et al. (2020) en het concept *sensemaking* van Weick (1995) bieden lenzen om betekenisconstructie en de framing van signalen van een sluimerend conflict te herkennen. Het reconstrueren van deze frames kan inzage geven in de invloed van betekenisconstructies rondom het organisatorische denken en handelen aangaande crisisherkenning en beheersing.

Dit onderzoek kan op vele fronten waardevolle inzichten opleveren voor publieke crisismanagers en onderzoekers in het werkveld van crisismanagement in algemene zin, zodat ze praktisch gezien beter in staat zijn om de Nederlandse samenleving te behoeden voor (potentiele) dreigingen. Dit raakt een fundamenteel aspect in het bestaansrecht van de overheid. De overheid is er om de samenleving te beschermen tegen bedreigingen en/of de gevolgen hiervan (Rijksoverheid, 2022). Als de overheid niet in staat is om deze dreigingen te onderkennen en ernaar te handelen, komt de positie van en het vertrouwen in de overheid ter discussie te staan. Een sentiment dat reeds voelbaar is in Nederland en tot onrust leidt (Tilburg University, 2021).

## 1.1 Doelstelling en vraagstelling

Organisatorische omgevingen in het publieke domein zijn in de afgelopen jaren steeds complexer en instabieler geworden, waardoor beleidsmatige keuzes om daar wel of niet op te reageren steeds belangrijker worden. Het frame waarmee naar problemen gekeken wordt, is bepalend voor waar de Nederlandse overheid zich op voorbereidt. Het begrijpen welk frame domineert en hoe zich dit ontwikkelt gedurende de ontwikkeling van een sluimerende crisis, is de kern van dit onderzoek. Het doel van dit onderzoek is om meer inzage te krijgen in omslagpunten waarbij een probleem herkend wordt als een crisis, door te focussen op de frames die gebruikt zijn binnen de Vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken in het duiden van het oplopende conflict tussen Rusland en Oekraïne. Centraal staat daarbij wat de gevolgen zijn van frames voor het herkennen van een crisis als een internationaal conflict, in het kader van crisismanagement en beheersing.

Hierbij staat de volgende vraagstelling centraal:

- Hoe beïnvloeden frames de herkenning van potentiële crisis van sluimerende conflicten als tussen Rusland en Oekraïne door de Vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken en welke lessen zijn hieruit te leren aangaande crisismanagement?

De centrale vraag wordt ondersteund door verschillende deelvragen aan de literatuur en de empirie:

### Deelvragen aan de literatuur:

- Wat zijn de dynamieken van een sluimerend internationaal conflict?
- Welke inzichten geeft literatuur over crisismanagement rondom de ontwikkeling van internationale conflicten?
- Welke invloed hebben de dynamieken van een sluimerend internationaal conflict op de strategie in het kader van het Nederlandse Buitenlandbeleid?

### Deelvragen aan de empirie:

- Hoe heeft het internationale conflict tussen Rusland en Oekraïne zich tot en met de inval van Rusland in Oekraïne in 2022 ontwikkeld?
- Welke signalen van een opbouw tot een internationaal conflict tussen Rusland en Oekraïne zijn in de Vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken besproken?
- Welke frames zijn door de Vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken gebruikt om de signalen van een opbouw tot een internationaal conflict tussen Rusland en Oekraïne te duiden?
- Wat waren de gevolgen van deze frames voor de herkenning van het sluimerende conflict?

In het volgende hoofdstuk wordt het theoretisch kader voor het onderzoek uiteengezet.

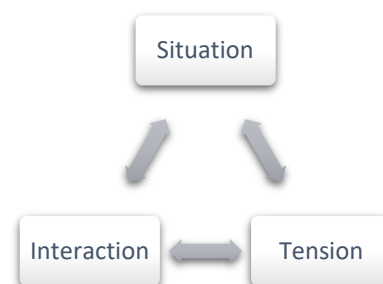
## 2 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk worden concepten en inzichten rondom het fenomeen ‘conflict’ uit de werelden van crisismanagement, conflict studies en internationale betrekkingen bij elkaar gebracht. In de eerste paragraaf wordt vanuit het concept ‘conflict’ gekeken naar wat internationale conflicten drijft en beweegt. Hierbij staat met name centraal hoe een conflict zich in tijd sluimerend kan voortzetten, en welke dynamiek kan zorgen voor escalatie, de-escalatie en continuatie. In de daaropvolgende paragraaf wordt ingegaan op welke betekenis deze dynamieken krijgen binnen crisismanagement. Er zijn vele soorten crisis. Boin (2017) laat aan de hand van drie kenmerken zien hoe bepaalde patronen zichtbaar worden in de dynamieken en de uitdagingen voor publieke crisismanagers. Hier wordt duidelijk dat een internationaal conflict zich beweegt in de dynamieken van een *transboundary* en *creeping crisis* (Boin, 2019; Boin et al., 2020). Deze typen crisis geven specifieke uitdagingen voor publieke bestuurders waaronder het tijdig herkennen van een potentiële crises en de beperkingen in het handelen ernaar (Boin et al, 2020). In het herkennen van crises (*crisisrecognition*) speelt organisationele betekenisgeving (*sensemaking*) een belangrijke rol. Dit bepaalt in welk daglicht of anders gezegd ‘frame’ een potentiële dreiging wel of niet als crisis wordt gezien. Weick (1995) beschrijft een frame als een kader waarin concrete gebeurtenissen geplaatst worden om betekenis te geven aan de situatie om daarnaar te kunnen handelen. In de laatste paragraaf wordt ingegaan wat de invloed is van deze conflictdynamieken op de strategie van het Nederlands Buitenlandbeleid. Vanuit verschillende perspectieven uit de literatuur over internationale betrekkingen wordt stilgestaan bij de positie van Nederland in het internationale systeem en de totstandkoming van en invloeden op zijn buitenlandbeleid. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting waarin de belangrijkste inzichten voor dit onderzoek uiteen worden gezet.

### 2.1 Dimensies van een internationaal conflict

Conflict is endemisch in het sociale leven, soms niet aan te ontkomen, vaak productief en soms desastreus (Bramsen et al., 2019). De geschiedenis van de mensheid staat vol van gewelddadige conflicten en door onderzoek in onderzoeksvelden als ‘Internationale Betrekkingen’ en ‘Vrede en Conflict studies’, is al veel kennis opgedaan over internationale conflicten en de dynamieken eromheen. Desondanks blijven internationale conflicten een verrassend karakter hebben door de kracht waarmee ze kunnen escaleren, de weerstand die ze hebben tegen een oplossing en het terugkerende en herhalende karakter (Bramsen et al., 2019). Inzichten aangaande deze dynamieken kunnen daarom gestructureerd worden rondom twee onderwerpen: *escalatie* en *continuatie*. In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op de achterliggende dimensies van conflict die een rol spelen in dynamieken van conflict escalatie en continuatie.

Conflict kan gezien worden als een generiek sociaal fenomeen, waarvan de karakteristieken toepasbaar zijn op een schaal van lokaal tot globaal (Bramsen et al., 2019). Het is een vorm van communicatie tussen actoren waarbij de afwijzing van elkaars boodschappen centraal staat. Dit maakt conflict inherent een wederkerig proces. Een proces waarbij meerdere actoren of partijen dus betrokken zijn en nooit aan een enkele partij toegeschreven kan worden. Conflict escalatie en continuatie worden hierbij los gezien van een oorzaak-gevolg redenering die vaak achteraf plaatsvindt. Deze oorzaken hebben immers alleen het conflict energie gegeven, maar verklaren niet de sociale dynamieken van het conflict zelf die vaak al voor die specifieke oorzaak-gevolg



Figuur 1: De SIT driehoek van Conflict (Bramsen et al., 2019)

bestonden (Bramsen et al., 2019). Conflict wordt in licht van deze dynamieken gezien als een sociaal verschijnsel, als een vorm van een geconflicteerde sociale relatie tussen verschillende actoren die het vermogen hebben om sociale identiteiten, opvattingen, energie en emoties te herschikken. Een verschijnsel dat door Bramsen et al. (2019) gedefinieerd wordt als een situatie van contradictie (*Situation of contradiction*), interactie (*Interaction*) en spanning (*Tension*). Deze drie elementen kunnen beschouwd worden als verschillende dimensies van een conflict, die elkaar in een relationele driehoeksverhouding beïnvloeden, zoals weergegeven in figuur 1 (Bramset et al., 2019). Binnen het fenomeen conflict komen deze dimensies altijd in een bepaalde vorm samen. Is één van de dimensies niet aanwezig, dan kan er volgens dit model ook niet gesproken worden over een conflict (Bramsen et al., 2019). In de volgende paragrafen wordt dieper ingegaan op de drie dimensies en hoe ze herkend kunnen worden.

### 2.1.3 Situatie van contradictie

De dimensie 'situatie van contradictie' beschrijft een structuur van een situatie, waarbij een geschil of tegenstrijdigheid is ontstaan tussen partijen. Het draait hier niet om het streven van meerdere partijen om de behoefte van bijvoorbeeld terrein of schaarse grondstoffen, maar om tegenstrijdige posities die partijen innemen in termen van wil, identiteit en/of perspectief op de wereld (Bramsen et al., 2019).

Een geschil over een object, zoals bijvoorbeeld een stuk gebied, wordt vaak gezien als de oorzaak van een conflict en daarmee in zekere zin ook de kern. Dit is echter een misvatting. De oorzaak of het motief om een conflict aan te gaan bepaalt niet de structuur van een conflict, omdat motieven naarmate een conflict escaleert, geneigd zijn mee te evolueren. Motieven worden eerder beschouwd als de basis om een conflict energie te geven dan te bepalen. Het is juist de contradictie die de compositie en structuur van een conflict definieert. De dimensie 'situatie van contradictie' beschrijft dit aspect (Bramsen et al., 2019).

### 2.1.1 Spanning tussen partijen

Spanning omvat de emotionele en cognitieve dimensies van een conflict. Het beschrijft de staat en kwaliteit van de verhouding en relatie tussen partijen die in interactie zijn met elkaar op een manier dat het duidelijk is dat er iets niet goed zit in de onderlinge relatie. Spanning bevindt zich dus met name tussen de partijen en niet in de partijen zelf. Desondanks is de dimensie spanning lastig te definiëren en daarom ook lastig meetbaar te maken (Bramsen et al., 2019). In het SIT driehoeksmodel van Bramsen et al. (2019) wordt spanning gekoppeld aan het concept van onveiligheid of onveilig voelen. Het is in wezen een mentale staat die op verschillende manieren tot uiting kan komen, bijvoorbeeld in de houding van diplomaten van conflicterende partijen als ze met elkaar in gesprek zijn of in de wijze waarop gecommuniceerd wordt over het geschil dat speelt in vergaderingen of op social media. Dit maakt dat spanning indirect waar te nemen is (Bramsen et al., 2019).

Spanning verraadt cognitieve verwachtingen van conflicterende handelingen van een tegenpartij en emoties van angst die deze verwachtingen oproepen. Hierin speelt de duidelijkheid rondom de verwachte conflicterende handelingen een belangrijke rol. Als het duidelijk is wat een tegenpartij van plan is, maakt het de angst te overzien, omdat voorzorgsmaatregelen genomen kunnen worden. Als de bedoelingen en handelingen van de tegenpartij echter onduidelijk zijn, zal de spanning als meer intens worden ervaren (Bramsen et al., 2019).

### 2.1.2 Interactie in conflictsituaties

Interactie daarentegen is het meest zichtbare element van een conflict. Het is zichtbaar in de vorm van acties en reacties van partijen in conflict. Acties en reacties die zowel gewelddadig als geweldloos kunnen

zijn. Het kan gaan om wat partijen over elkaar zeggen, het inzetten van sancties of het toepassen van geweld. De kern is een dynamiek waarbij twee of meerdere partijen reageren op elkaars acties, wat het van nature sociaal maakt (Bramsen et al., 2019). In deze dynamiek is geen van de partijen dominant over de ander, omdat beide in staat zijn om te reageren op elkaars acties al is het asymmetrisch (Bramsen et al., 2019 & Wijk, 2018).

Ondanks dat interactie het meest zichtbare element is van conflict, blijft de interpretatie van de bedoelingen van de acties van de partijen in conflict moeilijk precies te duiden. Landen in het bijzonder zijn per definitie onzeker over elkaars bedoelingen wat op zijn beurt de dimensie spanning kan voeden (Bramsen et al., 2019 & Wijk, 2018). Hoe zijn conflicterende interacties dan zichtbaar? Interacties binnen het driehoeksmodel kunnen het beste omschreven worden als vormen van communicatie in termen als ontkenning, weerstand, afwijzing of aanvaring (Bramsen et al., 2019).

## 2.2 De dynamieken van een internationaal conflict

In deze paragraaf wordt ingegaan op hoe de dimensies van een internationaal conflict bewegen als het gaat om de dynamieken van conflict escalatie en conflict continuatie. Er wordt gekeken naar de tijd en ruimte waarin deze dynamieken zich afspelen, hoe ze energie krijgen en vasthouden en wat deze dynamieken doen met de partijen die betrokken zijn bij het conflict.

### 2.2.1 De dynamiek van conflict escalatie

Er zijn verschillende benaderingen op hoe en waarom conflicten escaleren. Het kan gezien worden als een rationeel proces, waarbij de partijen bewust escaleren om dominantie te krijgen over de ander, maar deze benadering doet echter geen recht aan de sociale relationele dynamieken van escalatie (Bramsen et al., 2019). Bij escalatie wordt vaak primair gedacht aan een toename aan spanning of geweld tussen dezelfde betrokken actoren, gezien als 'verticale' escalatie. Echter escalatie krijgt ook zijn vorm door het verspreiden van het conflict over grotere sociale of geografische gebieden, wat gezien wordt als 'horizontale' escalatie. De verspreiding kan hierbij plaatsvinden via verschillende netwerken die in verbinding staan met de conflicterende actoren, waardoor andere gebieden en actoren betrokken raken bij het conflict (Bramsen et al., 2019). Een voorbeeld hiervan zijn demonstraties in Europa naar aanleiding van de escalatie in het Israël-Palestina conflict of de escalatie in Armenië rondom de regio Nagorno-Karabach waarbij een link gelegd kan worden met de veranderende positie van Rusland door met name het conflict met Oekraïne. Hierbij is escalatie zelden alleen een rationale keuze, waarbij de ene partij, de andere de wil op probeert te leggen, maar is er ook een interne dynamiek waarbij escalatie gestuwd wordt door de dynamieken van conflict zelf waar onzekerheid over elkaars bedoelingen een grote rol spelen (Bramsen et al., 2019 & Wijk, 2018). De interne dynamieken versterken elkaar, waarbij een toename in spanning, conflicterende interacties en de alomvattende situatie van tegenstellingen elkaar voeden. Het conflict krijgt in zekere zin een eigen leven, waarbij conflicterende interactie leidt tot toenemende spanningen en nieuwe objecten waar geschillen over kunnen ontstaan (Bramsen et al., 2019). Dit maakt dat de aard of oorsprong waar een conflict om draait evolueert en gezien kan worden als een product van het conflict zelf (Bramsen et al., 2019). Ondanks dat dit een eindeloos proces lijkt, eindigt dergelijke escalatie doordat de ene partij dominantie krijgt over de andere partij of wanneer de partijen nieuwe vormen van interactie vinden, die de onderlinge relatie opnieuw definieert (Bramsen et al., 2019). Een voorbeeld is het conflict in Noord-Ierland dat van gewelddadige interactie overgegaan is naar politieke interactie dat van nature nog steeds conflicterende interactie betreft.

Dieper ingaand op het karakter van conflict escalatie laat zien dat op moment dat een conflict escaleert tot een bepaald niveau, het conflict zelf de focus wordt, wat ten koste gaat van aandacht voor waar het conflict om ging. Het in conflict 'zijn' met een andere partij en de wil om die relatie te domineren wordt het belangrijkste. Dit geeft conflict een bijzondere dualiteit. Aan de ene kant is conflict escalatie een uiting van een hoge ambitie om een object waar het geschil over is te verkrijgen, terwijl tegelijkertijd bij escalatie juist een marginalisatie van hetzelfde object plaatsvindt ten faveure van de onderlinge relatie tussen de partijen in conflict, in andere woorden de 'wil' om te winnen van de ander (Bramsen et al., 2019). Bijvoorbeeld het geval van een conflict dat draait om waarden van de Westerse maatschappij en specifieke politieke islamitische waarden, is waargenomen dat beide zijden hun eigen waarden opzij zetten om effectiever te kunnen vechten. Of interstatelijke conflicten uit de vorige eeuw die draaide om het economische belang van gebieden, terwijl deze conflicten zelf er juist voor zorgde dat de betrokken partijen er economisch slechter uitkwamen. Deze dualiteit heeft invloed hoe partijen binnen en buiten het conflict naar het conflict kijken. Van binnenuit wordt escalatie vaak gezien als een uiting van de commitment over datgene waar het geschil om gaat, terwijl vanaf buiten gezien het conflict er juist voor zorgt dat het object verder uit bereik komt, doordat het conflict alle energie, middelen en de sociale maatschappij van de betrokken partijen absorbeert (Bramsen et al., 2019).

Hierboven lag de focus op hoe conflict escalatie zich beweegt in ruimte, maar een ander aspect is hoe conflict escalatie beweegt in tijd. Vaak wordt de escalatie van een conflict gezien als een ladder waarin vastgestelde fases elkaar lineair aflossen, waarbij elke stap een toename is van de mate waarin geweld gebruikt wordt. Een voorbeeld is de wijze waarop Diehl (2006) conflict indeelt in de fases 'conflict initiatie', 'conflict escalatie', 'oorlogsdynamiek' en 'post-oorlog', zoals weergegeven in Figuur 2. Ondanks dat dit perspectief conflict tastbaarder en meer grijpbaar maakt, heeft het ook als gevolg dat deze fases vaak belicht worden onafhankelijk van elkaar en dat de aanname heerst dat conflict in een bepaalde volgorde escaleert en altijd uitmondt in geweld (Diehl, 2006). Dit perspectief zorgt daarom naast begrip, vaak ook voor meer vragen.



*Figuur 2: Fases van conflict (Diehl, 2006)*

Om de complexiteit en dynamische aard van conflict escalatie niet te marginaliseren, wordt in het perspectief dat conflict een sociaal fenomeen is, niet uitgegaan van verschillende fases van conflict met een vast begin of einde. De nadruk ligt echter bij intensiteit. Het gegeven dat een relatie tussen actoren meer en meer gedefinieerd wordt door conflict. Dit wordt bijvoorbeeld zichtbaar door de mate waarin het object waar het geschil over is, meer en meer het publieke debat gaat domineren of dat de wijze waarop over de opponent gesproken wordt steeds negatiever wordt. Ook de toename van de hoeveelheid actoren die betrokken zijn bij het conflict, is een graadmeter voor de ontwikkeling van de escalatie van het conflict. Geweld is bij dit perspectief niet zozeer een fase, maar eerder een vorm van conflict, zoals een conflict ook op andere manieren tot uiting kan komen (Bramsen et al, 2019).

De kern van conflict escalatie is dat naarmate het conflict toeneemt, actoren meer en meer gaan bewegen conform de logica van conflict. Een logica waarbij het conflict zelf het centrum wordt en daarmee de oorzaak van het conflict naar achteren drukt. De vraag die rijst is, hoe conflicten kunnen fluctueren in de mate van intensiteit en hoe conflicten langere tijd kunnen sluimeren, ondanks een rationele verklaring hiervoor ontbreekt. Hier wordt verder op ingegaan in de dynamiek van conflict continuatie.

### 2.2.2 De dynamiek van conflict continuatie

De dynamiek van conflict continuatie omvat alle vormen van conflict of er nu sprake is van een conflict dat escaleert, de-escaleert of een conflict dat continu varieert in intensiteit. Conflicten zijn vanuit het perspectief van een sociaal fenomeen, voor hun voortbestaan afhankelijk van actoren die genoeg energie en aandacht behouden om conflicterende interactie gaande te houden. Deze energie en aandacht staan naarmate conflicten langer duren, onder druk doordat actoren resources kwijtraken, intern niet solidair blijven om eensgezind het conflict gaande te houden en/of niet het vermogen hebben om de spanning, gekoppeld aan het gevoel onveiligheid, de baas te blijven (Bramsen et al., 2019). Het moment dat niet genoeg energie gecreëerd wordt, zal een conflict in intensiteit afnemen tot een punt dat gevoelsmatig het conflict vervaagd, waardoor het ook de aandacht van actoren in en buiten het conflict verliest.

Wat zijn dan dynamieken die ervoor zorgen dat conflicten continueren? Bramsen et al.(2019) beschrijven een drietal dynamieken die de dimensies van conflicterende interactie en spanning voeden. Als eerste de dynamiek dat de prikkels om het conflict gaande te houden, zwaarder wegen dan het conflict op te lossen. Een voorbeeld is het Israël-Palestina conflict, waarbij met name Israël door zijn dominerende positie in het conflict, geen baat heeft bij vrede onder voorwaarden. Een onderliggende positie van een actor kan echter ook een vrede in de weg staan, omdat deze onderliggende positie ervoor zorgt dat er minder overwicht is om de voorwaarden van een vrede te bepalen. Deze dynamiek heeft veel weg van een *prisoners dilemma* (Bramsen et al.,2019).

De tweede dynamiek die zorgt voor conflict continuatie is het vooruitzicht van een actor op een goede uitkomst. Een toekomst perspectief dat zorgt voor hoop, dat het conflict in hun voordeel beslecht zal worden. Een voorbeeld hiervan is dat het Internationaal Strafhof een onderzoek naar oorlogsmisdaden doet in het nu lopende conflict tussen Rusland en Oekraïne en met bewijslast komt dat Rusland dergelijke oorlogsmisdaden begaan heeft. Hiermee krijgt Oekraïne de hoop dat de internationale narratief hun kant op valt en dus verzekerd blijft van steun en daarmee genoeg resources om het conflict gaande te houden (Bramsen et al., 2019).

De laatste dynamiek beschrijft de situatie waarbij de tegenstelling tussen actoren volledig geïnstitutionaliseerd is. In dit geval wordt een opponerende actor gezien als existentiële dreiging voor het voortbestaan van de actor zowel in materiele zin, als in identiteit. Dit beeld heeft meer al vorm gekregen door terugkomende conflicten door de geschiedenis heen, wat maakt dat het conflict een belangrijk deel van de identiteit van de actor zelf wordt en zich daar ook op inricht. Een voorbeeld is de wijze waarop Griekenland Turkije als dreiging beschouwd en hierdoor voor Europese maatstaven er een groot leger er op nahoudt. Een vergelijkbare dynamiek is waar te nemen in Oost-Europese landen, als Finland, de Baltische Staten en Polen die Rusland door de eeuwen heen als existentiële dreiging zijn gaan beschouwen. Deze dynamiek zorgt ervoor dat actoren elkaars handelingen ook vaak interpreteren als conflicterende handelingen, wat voor continue energie zorgt voor de andere dimensies van conflict en daarmee ook conflict continuatie (Bramsen et al, 2019 & Wijk, 2018).

### 2.3 Het internationaal conflict in de wereld van crisismanagement

In de vorige paragrafen is uitgelegd wat conflicten drijft, wat ervoor kan zorgen dat ze escaleren en continueren, maar ook hoe signalen van de dimensies van conflict herkend kunnen worden. In deze paragraaf wordt ingegaan op welke dreiging dergelijke conflicten kunnen opleveren tot het niveau dat gesproken kan worden van een crisis. Hierbij wordt ingezoomd op het fenomeen crisisherkenning in organisaties.

Om een internationaal conflict te kunnen duiden als crisis, is diepgang in het begrijpen van 'crisis' nodig. Crises vormen de ultieme bedreiging van publieke en persoonlijke veiligheid. Daarnaast bedreigen ze ook de legitimiteit van de overheidsorganisaties die over die veiligheid moeten waken (Kuipers, 2023). Het begrip crisis wordt in verschillende contexten gebruikt. De academische wereld duidt het begrip crisis als een kritiek punt in systemen, waarbij het vermogen om te blijven functioneren onder druk staat (Boin, 2016). Er wordt van een crisis gesproken als mensen dergelijke kritieke punten als urgente bedreiging ervaren. In dit onderzoek betekent een crisis de beleving van een urgente bedreiging door een gemeenschap, sociaal systeem, een beleidssector, een land of zelfs een volledige regio van zijn basisstructuren of fundamentele waarden, waarbij er veel onzekerheden heersen en de schijn heeft dat een verregaande respons nodig is (Boin, 2016, p 5).

Deze definitie heeft drie kernelementen van belang: dreiging, urgentie en onzekerheid. Hierbij draait dreiging met name om datgene wat op het spel staat en hoe meer systemen en structuren op het spel staan, hoe groter de crisis. Urgentie betreft met name een beleving van mensen en is dus een vorm van een sociale constructie (Boin, 2016, p6). Hierbij is de factor tijd een bepalende factor of een dreiging urgent wordt bevonden en er dus sprake is van een crisis. Hierbij

De drie kernelementen van een crisis (Boin, 2016):

- Dreiging
- Urgentie
- Onzekerheid

speelt de confrontatie met of juist de afstand van de dreiging een belangrijke rol. Des te groter de afstand van de dreiging, hoe minder urgent een dreiging over het algemeen gevonden wordt. Wordt een samenleving er juist mee geconfronteerd dan is er meer wens om en draagvlak voor een snelle respons (Boin, 2016). De factor afstand kan ook binnen een samenleving een rol spelen. Mensen werkzaam op strategisch niveau worden in vergelijking met crisismanagers op de spreekwoordelijke 'grond' minder geconfronteerd met de noodzaak snel beslissingen te nemen (Boin, 2016). Als laatste is nog het element onzekerheid dat zowel invloed heeft op de perceptie van de dreiging en de mogelijke consequenties, de urgentie voor een snelle oplossing, maar ook wat de juiste oplossing is. Alle drie de elementen hebben een basis in de beleving van mensen en dit maakt het construeren van een crisis van nature subjectief en vol van belangen (Boin, 2016).

Gekeken vanuit de drie kernelementen, dreiging, urgentie en onzekerheid laat zien dat een internationaal conflict in potentie een crisis met grote gevolgen kan zijn voor zowel direct als indirect betrokken samenlevingen. Een internationaal conflict houdt zich van nature niet aan vastgestelde geografische grenzen en kan meerdere vitale structuren van een samenleving bedreigen. Daarnaast zijn altijd morele en culturele aspecten die meespelen, die in grotere mate onder druk komen staan als een conflict escaleert tot een gewapend conflict. Dit wordt in de wetenschap van crisismanagement ook wel een *transboundary crisis* genoemd. Van nature zijn dit complexe crisis om te managen doordat de crisis zich niet aan door de mens geconstrueerde grenzen houden als landsgrenzen, maar ook beleids- en politieke



grenzen (Boin, 2019). Daarnaast hebben internationale conflicten het kenmerk dat ze vaak uit het zicht kunnen ontwikkelen over een lange tijd en tot een plotselinge onverwachte escalatie kunnen komen. De recente escalatie in het conflict tussen Israël en Hamas in 2023 is hier een goed voorbeeld van. De eigenschappen van een internationaal conflict als een *transboundary crisis* die een hoge mate van onzekerheid en onzichtbaarheid kan hebben, maakt dat een internationaal conflict ook als *creeping crisis* gedefinieerd kan worden.

Boin et al. (2020) beschrijven de opkomst van de *creeping crisis*, vrij vertaald als de ‘sluimerende crisis’ vanuit het standpunt dat de wereld geconfronteerd wordt met verschillende fundamentele dreigingen, maar dat prioriteit en adequate respons vanuit overheden uitblijven. Het beeld wat over het algemeen over ‘een crisis’ heerst, is dat een event dat plots gebeurt, en waar grote dreiging voor vitale systemen of sociale waarden van de samenleving van uit gaat. Deze crisis wordt vaak op zichzelf stand beschouwd. Het perspectief van de *creeping crisis* benadert een crises als een construct waarbij de dreiging langzaam opbouwt in complexe en strak gekoppelde sociale, technische of biologische systemen tot een omslagpunt dat een snelle escalatie tot een probleem plaatsvindt, als het ware in de vorm van opgebouwde energie dat ineens vrijkomt. Een objectief omslagpunt waarin de dreiging van de crisis vorm krijgt. Door de incrementele opbouw blijft dit potentiële probleem echter langere tijd niet opgemerkt of onzichtbaar voor de samenleving en krijgt daardoor geen aandacht. Voorbeelden van dergelijke systemen zijn het financiële systeem, energiesystemen, cyber infrastructuur, logistieke transportnetwerken of, in het geval van internationale conflicten, sociale systemen (Boin et al., 2020). Als signalen van een probleem in een dergelijk systeem toch zichtbaar zijn, door Boin et al. (2020) *precursor events* genoemd, zijn ze vaak ambigue en multi-interpretabel waardoor het begrijpen van wat zich afspeelt, problematisch is en tot discussie leidt. Deze ambigüiteit wordt in de benadering van een internationaal conflict door Bramsen et al. (2019) zichtbaar in de onzekerheid die landen ervaren over de bedoelingen van een ander land als het gaat om conflicterende interactie. Een voorbeeld hiervan is het verzamelen van militaire eenheden bij een grens met een ander land, waarbij het onduidelijk is of het om afschrikking gaat of daadwerkelijk om een escalatie naar geweld. Of de mondelinge retoriek tussen landen die elkaars handelen afkeuren, waarbij het onduidelijk is of de partijen bereid zijn tot escalatie om het eigenbelang te verdedigen (Boin, 2017).

De dynamieken van een *creeping crisis* (Boin et al., 2020):

- Langzame opbouw van dreigingspotentieel
- Ambigue signalen van een dreiging in opbouw
- Fluctuerende aandacht van overheid, samenleving en media
- Inadequate respons

Door deze onzekerheid, lijkt er ook sprake van een tweede omslagpunt binnen het fenomeen van een *creeping crisis*, wat meer sociaal en politiek van aard is. Een subjectief omslagpunt waarbij conflicterende interactie tussen landen betekenis krijgt in termen van dreiging en potentiële crisis. Dit subjectief omslagpunt maakt dat een internationaal conflict als crisis herkent en ervaren wordt en daarmee genoeg aandacht krijgt en ernaar gehandeld wordt (Boin et al., 2020). Hierin heeft framing en betekenisgeven (*sensemaking*) van het probleem een belangrijke rol om tot een adequate en breed gedragen respons te komen voor bijvoorbeeld overheidsorganisaties (Boin et al., 2020). Dit proces van crisisherkenning wordt in het vervolg verder uiteengezet.

### 2.3.1 Crisisherkenning: organisatorische *sensemaking*

*Sensemaking* in organisatorische contexten is volgens Weick (1995) het continue denkproces dat gebruik maakt van gemeenschappelijke ervaringen uit het verleden om gebeurtenissen in het heden te begrijpen en er volgens naar te handelen. Dit opgedane begrip geldt als basis om organisatorische problemen te definiëren en voorspellingen over de toekomst te doen. Bewust en onbewust wordt er op deze manier gestuurd waar wel of niet aandacht aan wordt gegeven en mede hierdoor worden oplossingsrichtingen en handelingsrepertoires bepaald (Weick, 1995, p 9). Weick (1995) spreekt van een proces waarin signalen (*cues*) en frames met elkaar in relatie worden gebracht tot een betekenis. Hierbij kan *sensemaking* gezien worden als een betekenisconstructie in de vorm van een optelsom:

Signaal + frame + relatie = betekenis

Het vangen van deze optelsom is lastig. Betekenisgeving gebeurt continue, maar vaak is alleen de uitkomst van het proces waar te nemen. Een blik op de inhoud van *sensemaking* laat zien dat mensen vanuit een invalshoek signalen interpreteren (Weick, 1995). Deze invalshoek is het frame binnen *sensemaking* die

De *reasoning devices* van een frame (Gorp, 2007):

- Definitie van het probleem
- Oorzaak van het probleem
- Verantwoordelijkheid voor het probleem
- Oplossing van het probleem

gebruikt wordt om de sociale werkelijkheid te structureren, om situaties te definiëren, verantwoordelijkheden en oorzaken aan te duiden, oplossingen aan te geven en om eventueel een moreel oordeel te vellen. Het levert een logische keten van redenering van verschillende *reasoning devices*, waarbij ieder frame verwijst naar een alternatieve logische keten van een definitie, oorzaak, verantwoordelijkheid en oplossing van de problematiek (Gorp, 2007). De *precursor events* van Boin et al. (2020) kunnen als signalen worden beschouwd van een probleem,

in dit geval een internationaal conflict in escalatie. Een probleem dat vanuit meerdere frames bekeken kan worden, maar waarvan één vaak dominant is binnen een collectief of organisatie voor langere tijd, wat het een cultureel aspect geeft (Gorp, 2007, p13). Hiermee lijkt het frame waarin problemen belicht worden een centrale rol te hebben in de wijze waarop de Nederlandse overheid wel of niet signalen van een dreigingspotentieel van een internationaal conflict kunnen herkennen en daarmee welke handelingsmogelijkheden of repertoires als optie worden gezien. Maar hoe kan de *sensemaking* rondom (potentiele) crisis waargenomen worden?

Weick (1995, p71) beschrijft dat *sensemaking* plaatsvindt door middel van interactie van en communicatie tussen individuen, waarbij de intrasubjectieve betekenis transformeert naar een intersubjectieve betekenis van gebeurtenissen. De frames en *cues* gelden hierbij als een vocabulaire waarin de woorden van frames, die meer abstract zijn, gekoppeld worden aan de minder abstracte woorden van de *cues*. Deze aspecten maken *sensemaking* binnen organisaties waarneembaar door te kijken naar wat en hoe 'dingen' besproken worden (Weick, 1995, p111). In andere woorden welk woordgebruik, formuleringen, metaforen, beeldmateriaal, argumenten en voorbeelden worden als *framing devices* gebruikt om te verwijzen naar een alomvattend idee in de vorm van *reasoning devices* (Gorp, 2007, p14). In de woorden waarin signalen, frames en relaties inhoudelijk besproken worden, beschrijft Weick (1995) algemene

patronen van *framing devices* als ideologie, derde orde controles, paradigma's, theorieën van actie, tradities en verhalen. Deze *framing devices* worden in het vervolg toegelicht.

Ideologie wordt gedefinieerd als samenhangende gedeelde emotionele overtuigingen, waarden en normen die mensen samenbrengen in samenlevingen en helpen om de wereld te begrijpen. Een voor de hand liggend voorbeeld is het christelijk geloof, waar een onderscheid wordt gemaakt in wat goed en kwaad is en zich automatisch ook afzet tegen andere religies die conflicterende definities aanhouden (Weick, 1995, p111). In relatie tot de dimensies van internationale conflicten kan dit een basis zijn voor een 'situatie van contradictie'.

Patronen van *framing devices* (Weick, 1995):

- Ideologie
- Derde orde controles
- Paradigma's
- Theorieën van actie
- Tradities
- Verhalen

Derde orde controles zijn de dieper gelegen aannames die in organisaties aanwezig zijn die de *sensemaking* inhoudelijk kunnen sturen, waar eerste orde controle, supervisie betreft en tweede orde structuur en routines van een organisatie. Deze aannames vullen onzekerheden die in het proces van betekenisgeving voorkomen om voortgang te kunnen behouden. In het licht van de dynamieken van conflict kan de aanname zijn dat een actor domineert over een andere actor, waardoor een conflict niet kan escaleren. Deze aanname is echter gebaseerd op ervaringen uit het verleden en kan zorgen voor een blinde vlek dat inmiddels de verhoudingen veranderd zijn (Weick, 1995, p113-114).

Paradigma's op hun beurt omvatten de wijze waarop een individu kijkt naar de wereld onder invloed van diezelfde wereld. Een voorbeeld zijn beroepsgroepen die bijvoorbeeld juist altijd uitgaan van een bepaalde dreiging en de oplossing daarvoor, zoals een krijgsmacht. Of juist dat diplomatie altijd de oplossing is, omdat dat het primaire middel is van een overheidsdepartement als Buitenlandse Zaken (Weick, 1995, p118).

Het patroon 'Theorie van actie' is in wezen een paradigma, maar concentreert zich volledig op de stimulus-respons mechanisme van een organisatie of samenleving. Naarmate dat organisaties of samenlevingen ervaringen opdoen, bouwen ze een geheugen op over welke reacties wel of niet werken op die betreffende situaties. Dit geheugen bouwt zich vervolgens op dat een organisatie niet alleen de wijze van reageren opslaat, maar ook welke signalen het van de omgeving oppikt, om een situatie te duiden. Zodoende ontstaat er een causale relatie tussen signalen en de reacties die erbij horen (Weick, 1995, p121).

Het patroon van tradities, draait met name over kennis dat is doorgegeven door voorgangers. Op moment dat kennis overgedragen wordt over meerdere generaties in een samenleving, maar ook binnen organisaties als het gaat om senior en junior medewerkers, dat betekenis geeft aan signalen en ook de acties daarop bepalen, kan er gesproken worden over een 'traditie in gedrag'. Een frame wordt zo indirect bepaald, omdat de reactie uitgaat van een bepaalde betekenis van een situatie (Weick, 1995, p126). Een mooi voorbeeld hiervan is het verhaal van de apen en de bananen bovenaan een trap. In een afgesloten ruimte is een tros bananen boven een trap gehangen en een groep apen wordt in de ruimte gelaten. Elke keer als een aap de trap opgaat, worden de rest van de apen nat gespoten. Dit wordt continu herhaald, totdat de apen elkaar niet meer op de trap laten. Op moment dat een nieuwe aap wordt toegelaten, en de trap op wil gaan om de bananen te pakken, wordt deze aap door de groep tegengehouden. Op een gegeven moment zijn alle apen gewisseld en is er geen aap meer van de eerste groep over. Desondanks

laten de apen elkaar niet de trap opgaan, ondanks dat ze nooit de consequentie ervan daadwerkelijk meegemaakt hebben. Hiermee is een traditie van gedrag door de groep opgenomen.

Het laatste *framing device* is het patroon van framing door middel van verhalen. Het idee achter dit patroon is dat mensen betekenis geven aan een situatie in het hier en nu door het terugkijken naar specifieke gebeurtenissen in het verleden en de situatie als een logisch gevolg te zien. In wezen wordt een keten van causaliteit gecreëerd van gebeurtenissen die in het verhaal aan elkaar gekoppeld worden en tot de situatie in het hier en nu leiden. Deze sequentie wordt op zijn beurt de bron van de betekenisgeving. Deze manier van sensemaking maken het mogelijk het gevoel te creëren dat een uitkomst van een situatie te voorspellen is en te sturen (Weick, 1995).

De *framing devices* gecombineerd met de eerdergenoemde *reasoning devices* worden ook wel framebundels genoemd (Gorp, 2007). Deze bundels bieden de mogelijkheid om frames rondom het conflict tussen Rusland en Oekraïne te reconstrueren aan de hand van het analyseren van interactie. Dit roept wel de volgende methodologische vraag op: Waar kan deze interactie in een organisatie waargenomen worden? Op moment dat het niveau van individuen losgelaten wordt en gesproken wordt over *sensemaking* in organisaties, spreekt men van de overgang van intersubjectiviteit naar generieke subjectiviteit (Weick, 1995, p71). De interactie in organisaties is daarbij onderdeel van een sociale structuur, waar op vastgelegde momenten of volgens routines interactie plaatsvindt (Weick, 1995, p71). De organisatie acteert hierbij als een platform waarin individuen gestimuleerd worden om gezamenlijke betekenisgeving te doen om tot een collectief begrip te komen. In deze momenten van interactie wordt de generieke subjectiviteit bijgesteld door de intersubjectieve betekenissen van de deelnemers (Weick, 1995, p73). Dit maakt de generieke subjectiviteit een uitkomst van gedeelde betekenisgeving van gebeurtenissen van gemeenschappelijk belang, wat de basis is voor het verdere 'organiseren' van de organisatie (Weick, 1995, p73). Maar waar vindt binnen de Nederlandse overheid routinematige interactie plaats als het gaat over de betekenisgeving aan de dynamieken van internationale conflicten en waar komt deze betekenisgeving in tot uiting?

#### 2.4 Dynamieken van internationale conflicten en het Nederlands Buitenlandbeleid

Deze studie richt zich op het Nederlandse Buitenlandbeleid wat alle plannen en handelingen van de Nederlandse Overheid omvat die betrekking hebben op andere staten of op andere actoren buiten het eigen grondgebied (Mengelberg et al., 2010, p354). Het Nederlands Buitenlandbeleid is een uitkomst van een generieke subjectieve betekenisgeving van gebeurtenissen die gemeenschappelijk als belangrijk worden geacht als het gaat om de belangen van Nederland. De Nederlandse overheid is ingedeeld in departementen waarbij de departementen van 'Buitenlandse Zaken', 'Europese Zaken', 'Defensie' en 'Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking' de belangrijkste actoren zijn die vormgeven aan het Nederlandse Buitenlandbeleid (Mengelberg et al, 2010). Hierbij staat het departement van Buitenlandse Zaken centraal in het buitenlandbeleid en daarom focust dit onderzoek zich op dit departement. Binnen de sociale structuur van de overheid vinden routinematige besprekingen plaats waarin voorstellen en standpunten worden gedeeld. Deze besprekingen worden de Vaste Kamercommissies genoemd en zijn ingesteld op basis van thematiek (Tweede Kamer der Staten-Generaal, onbekend). Zodoende is er ook een Vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken. Deze commissie overlegt regelmatig met de minister van Buitenlandse Zaken over actuele kwesties, zoals de situatie in conflictgebieden, mensenrechten en het uitzenden van Nederlandse militairen naar crisisgebieden (Tweede Kamer der Staten-Generaal-vaste commissie Buitenlandse Zaken, onbekend). Hierbij worden

ook regelmatig deskundigen, belangengroeperingen en individuele burgers ontvangen of uitgenodigd om hun standpunt aangaande onderwerpen te delen, zodat leden van de vaste commissie dit mee kunnen nemen in hun standpuntbepaling (Tweede Kamer der Staten-Generaal, onbekend). Deze routinematige interactie met vastgestelde thematiek maakt het een geschikt onderzoeksobject om te kijken naar de wijze van betekenisgeving van internationale conflicten. In de volgende paragraaf wordt dieper ingegaan op hoe de dynamieken van internationale conflicten invloed hebben op de strategie van Nederland aangaande zijn buitenlandbeleid.

De invloed van internationale conflicten op de strategie van het Nederlands Buitenlandbeleid wordt benaderd vanuit perspectief van de leer der Internationale betrekkingen. Binnen internationale betrekkingen wordt het buitenlandbeleid van een land gezien als een uitvloeisel van zijn positie in het internationale systeem van landen die met name wordt bepaald door zijn relatieve macht en zijn machtsinstrumenten (Mengelberg et al., 2010, p356). Macht is in deze het vermogen om het gedrag van andere landen te bepalen door dwang of aanmoediging (Wijk, 2018). De strategie is de wijze waarop deze macht wordt aangewend om politieke doelstellingen te behalen (Wijk, 2018).

De instrumenten om macht uit te oefenen zijn grofweg in te delen in *hard power* en *soft power* (Wijk, 2018). *Hard power* betreft de enige feitelijke machtsmiddelen die een land kan hebben en zijn onder te verdelen in economische macht en militaire macht. *Soft power* daarentegen is gebouwd op normen en waarden, cultuur en ideologie die de macht geven om makkelijk samenwerkingen aan te gaan. Wat bepaalt dan de macht van een land? Volgens Wijk (2018, p62) wordt de macht van een land bepaald door drie variabelen: rijkdom, innovatief vermogen en conventionele militaire capaciteiten. Rijkdom wordt hierbij uitgedrukt in het Bruto Binnenlandsproduct (BBP), innovatie als de basis van welvaart en betere militaire capaciteiten dan potentiële opponenten en militaire capaciteiten met name in het vermogen om overall ter wereld zijn militaire macht uit te kunnen oefenen (Wijk, 2018).

In de wereld van macht beschikken alleen supermachten en grootmachten over economische en militaire middelen om echte invloed in de wereld uit te oefenen en bepalen daardoor in grote mate de wereldorde (Wijk, 2018, p66). Een lange tijd is Amerika dominant in de wereld in de geweest, waarbij zelfs werd gesproken van een hegemonie (Mengelberg et al., 2010 & Wijk, 2018). In dit speelveld kan Nederland beschouwd worden als een hoogontwikkelde middelgrote democratie, als Canada, Australië of de Scandinavische landen (Wijk, 2018). Deze landen zijn voor hun economische ontwikkeling afhankelijk van een stabiele en vreedzame wereld, wat ertoe leidt dat ze veel waarde hechten aan een goed functionerende internationale rechtsorde en zetten ze militaire macht bij voorkeur alleen in voor humanitaire doeleinden (Wijk, 2018). Dit soort landen hebben in dit speelveld twee keuzes: een kant kiezen in de vorm van bondgenootschappen of neutraliteit aanhouden. Als het gaat om bescherming van dreiging tegen internationale conflicten zijn dit ook de primaire strategieën om tegengewicht te bieden (Wijk, 2018). Nederland heeft zich in dit speelveld gepositioneerd in de invloedssfeer van Amerika, waarbij het door dit bondgenootschap ook het vermogen had om goed tegenwicht te bieden tegen andere Europese grootmachten als Duitsland en Frankrijk en het relatief gezien veel invloed had gezien zijn relatieve macht (Wijk, 2018).

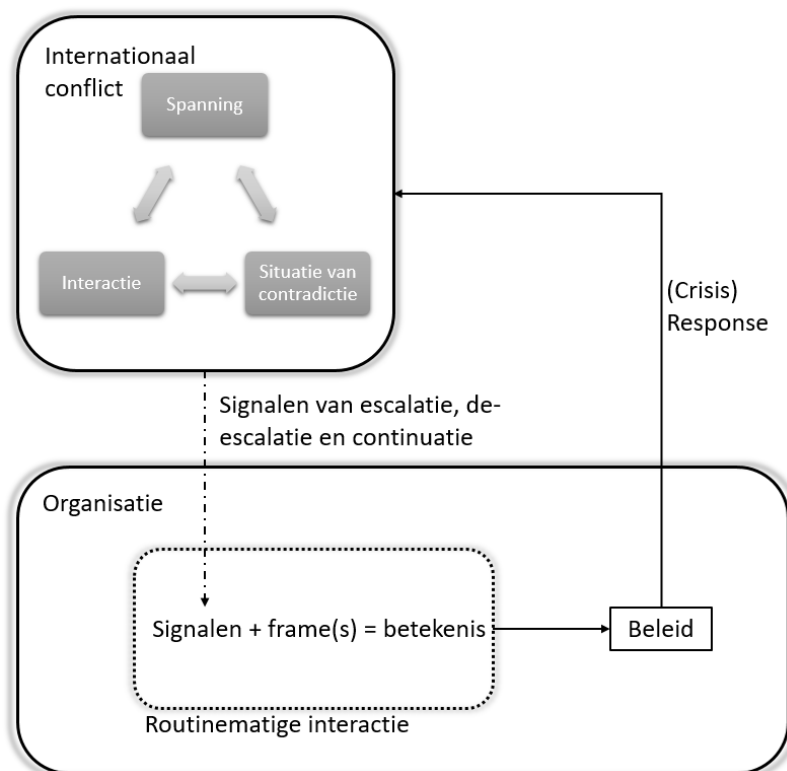
In de huidige tijd lijkt de hegemonie van Amerika onder druk te komen staan door de opkomst van Rusland en China, waardoor we afstevenen op een multipolaire wereld (Wijk, 2018). Ideologisch gezien houden deze landen er andere systemen op na (Wijk, 2018). Binnen de realistische denkschool van Internationale betrekkingen wordt een dergelijke overgang gekenmerkt met een toename aan conflicten, omdat

relatieve machtsposities van supermachten ten opzichte van elkaar veranderen (Mengelberg et al., 2010 & Wijk, 2018). In een multipolaire wereld wordt de rol van kleinere landen ook groter, met name als ze beschikken over strategische goederen als grondstoffen, technologie, geografische ligging of invloedssfeer (Wijk, 2018). Oekraïne is een voorbeeld van een land waar deze strategische goederen aanwezig zijn en hierdoor een belangrijke rol spelen in de ogen van de grootmachten als Amerika en Rusland (Wijk, 2018).

Nederland zal een goed beeld moeten hebben van waar spanningen op kunnen lopen tot conflicterende interacties en wat de impact van een dergelijk conflict is voor de belangen van Nederland. De dynamieken van conflict, waarbij onzekerheid, ambigüiteit en beperkte zichtbaarheid tot een escalatie belangrijke aspecten zijn, maken vroegtijdige crisisherkenning een belangrijk mechanisme om tot een goede strategie te komen voor zijn Buitenlandbeleid. Het hebben van een breed scala aan machtsinstrumenten al dan niet door het aangaan bondgenootschappen, lijkt daarin een fundamenteel aspect.

## 2.5 Conclusie

Internationale conflicten die naast rationele dynamieken ook in grote mate onder invloed staan van relationele dynamieken, maken het onvoorspelbare potentiele crises. Het vermogen om langere tijd te continueren zonder aandacht om vervolgens zowel verticaal als horizontaal via systemen te escaleren, maakt dat escalatie soms moeilijk te voorspellen is en dat deze vaak als een verrassing komt. Organisatorische *sensemaking* is een belangrijk mechanisme om signalen in de wereld op de juiste manier te duiden, om tot een goede respons te komen zowel om dergelijke crisis te voorkomen, als er op de juiste manier op te reageren. Het theoretisch kader waarmee gekeken wordt naar de rol van frames binnen dit mechanisme is samengevat in het schema in Figuur 1.



Figuur 3: Schematisch overzicht theoretisch kader

Nederland werd verrast door de escalatie van het conflict tussen Rusland en Oekraïne. Dit theoretisch kader maakt het mogelijk om te reconstrueren hoe Nederland en de Vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken in het bijzonder, signalen van het conflict waarnam, betekenis gaf en deze betekenis tot uiting liet komen in zijn buitenlandbeleid. Het eerste gedeelte van de studie zal zich richten op hoe het conflict tussen Rusland en Oekraïne zich ontwikkelde en welke signalen zichtbaar waren van escalatie en continuatie. Het tweede gedeelte gaat in op welke signalen van deze dynamieken werden waargenomen door de Vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken en welke frames bepalend waren in de betekenisgeving. In het vervolg wordt dieper ingegaan op de methodologische opbouw van dit onderzoek.

### 3 Methodologische verantwoording

Dit onderzoek had een empirisch analytische en interpretatieve insteek. Het doel was om onderliggende frames te reconstrueren in een specifieke context en de invloed van deze frames te beschouwen op het herkennen van crises op basis van concepten uit de literatuur. Hierbij is gekeken of dat deze kennis overdraagbaar of vergelijkbaar is in andere gevallen (Boeije & Bleijenburgh, 2019 ; Maxwell, 2013). De complexiteit van de sociale werkelijkheid bemoeilijkte echter het vaststellen van wetmatigheden (Risjord, 2014). Door het kiezen van de interpretatieve benadering en de Nederlandse overheid als één alomvattende actor te benaderen (in deze studie door middel van de notulen van de vaste kamercommissie), is getracht meer inzicht te krijgen in de betekenisconstructies en framing. Meer inzicht kan op zijn beurt leiden tot een bijdrage aan crisismanagement zodat het beter bij de karakteristieken van onze tijd past. Dit betekent binnen de wetenschapsfilosofie een normatief instrumenteel standpunt (Risjord, 2014).

#### 3.1 Onderzoeksstrategie

De opbouw van dit onderzoek is te onderscheiden in twee delen. Het eerste deel betreft een systematisch literatuuronderzoek van verschillende wetenschappelijke bronnen die het conflict tussen Rusland en Oekraïne beschrijven. Het literatuuronderzoek heeft als doel om bestaande informatie over een bepaald onderwerp op een grondige en onpartijdige manier samen te vatten zodat het thema beter begrepen wordt (Scheepers & Tobi, 2021). Het literatuuronderzoek richtte zich op de volgende deelvraag:

- Hoe heeft het internationale conflict tussen Rusland en Oekraïne zich tot en met de inval van Rusland in Oekraïne in 2022 ontwikkeld?

In de ontwikkeling van het internationale conflict hebben zich verschillende situaties voorgedaan, zoals het neerhalen van het vliegtuig MH-17 of de inname van de Krim door Rusland. In het werk van Boin et al (2020) *creeping crisis* worden deze situaties geclassificeerd worden als *precursor events* als zijnde signalen van een potentiële crisis. Een gebeurtenis waarbij er een versnelling is in toename van het objectieve dreigingspotentieel. Door het ambigue karakter van deze signalen, kunnen er meerdere perspectieven zijn op deze gebeurtenissen. Daarom zijn deze signalen als uitgangspunt genomen voor het tweede deel van het onderzoek en hebben de gehanteerde zoekcriteria gekaderd. Aangezien de situaties met name gescheiden worden door de factor tijd, kan hier gesproken worden van een longitudinaal onderzoek. Hiermee zijn patronen rondom *sensemaking* van het conflict tussen Rusland en Oekraïne zichtbaar gemaakt (Scheepers & Tobi, 2021). In het tweede deel van het onderzoek staan de volgende deelvragen centraal:

- Welke signalen van een opbouw tot een internationaal conflict tussen Rusland en Oekraïne zijn in de Vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken besproken?

- Welke frames zijn door de Vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken gebruikt om de signalen van een opbouw tot een internationaal conflict tussen Rusland en Oekraïne te duiden?
- Wat waren de gevolgen van deze frames voor de herkenning van het sluimerende conflict als potentiële crisis?

In het tweede deel van het onderzoek was de Vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken het onderzoeksobject. In deze routinematige samenkomst van de regering worden situaties als internationale conflicten geduid. Door de abstracte aard van frames en dat aspecten als *reasoning devices* niet expliciet hoeven voor te komen in de interactie was een kwalitatieve inhoudsanalyse een geschikte methode. Door middel van een kwalitatieve inhoudsanalyse zijn frames inductief gereconstructueerd (Gorp, 2007). De gereconstrueerde frames en de onderliggende *reasoning devices* geven op hun beurt inzage in de mate van herkenning van een opkomende crisis, omdat een frame impliciet ook iets zegt over de definitie van het probleem en wat de beleving is over de dreiging voor de gezamenlijke sociale waarden en/of vitale systemen van de samenleving.

### 3.2 Dataverzamelmethode

Er worden twee vormen van dataverzamelmethode in dit onderzoek gebruikt. Voor het systematisch literatuuronderzoek werd wetenschappelijke literatuur gezocht en geselecteerd door middel van inclusie- en exclusiecriteria (Scheepers & Tobi, 2021). Hier is voor gekozen omdat geschiedschrijving op zichzelf een geschreven interpretatie is van wat er gebeurd is in het verleden, wat het in de kern subjectief maakt (Scheepers & Tobi, 2021). Door het hanteren van deze methode is bijgedragen aan de betrouwbaarheid van het onderzoek.

De volgende vooraf gestelde inclusiecriteria werden gebruikt voor het verzamelen van bronnen in combinatie met de booleaanse operators AND en OR (Scheepers & Tobi, 2021):

- Nederlandse taal
- Engelse taal
- Methode van onderzoek: voorkeur voor systematische literatuurstudie
- Zoektermen (NL/EN), die tijdens de dataverzameling nog aangevuld kunnen worden:
  - Conflict
  - Oekraïne
  - MH-17
  - Rusland
  - Nederland
  - Crisis
  - Signalen
  - Oorzaak
  - Historische context

Er werden alleen bronnen in de Engelse en Nederlandse taal gebruikt omdat deze bronnen binnen het construct van de *creeping crisis* uit de context komen waarin de Nederlandse overheid zich primair ook in beweegt. Naast het gericht zoeken naar bronnen, is ook gebruik gemaakt van de sneeuwbalmethode bij gevonden bronnen.

Na het verzamelen van bronnen worden door middel van exclusiecriteria irrelevante bronnen verwijderd. De vooraf vastgestelde exclusiecriteria waren:



- Onduidelijke of geen bronverwijzing
- Gegronde twijfels over de bias van de auteur

Voor het onderzoek wordt de database van Google Scholar gebruikt en de zoekmachine van Google. Hier heeft een gemakssteekproef plaatsgevonden door genoeg documenten te selecteren zodat een gedegen beeld gevormd kan worden voor het tweede deel van het onderzoek. Zodoende komt de focus op de analyse van de frames en de gevolgen hiervan voor crisisherkenning binnen de Vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken.

Het tweede gedeelte van het onderzoek betreft een kwalitatieve inhoudsanalyse dat veel weg heeft van een groot veldonderzoek. Het verschil is echter dat het onderzoeksobject niet mensen zijn, maar boodschappen en hun kenmerken (Neuendorf, 2002, in Scheepers & Tobi, 2021). Hierbij was het doel om een diepgaande interpretatie te doen naar achterliggende betekenissen van inhoudelijke interactie binnen zijn context in de vorm van frames (Scheepers & Tobi, 2021).

Aan de hand van zoekcriteria gebaseerd op situaties die als *precursor events* beschouwd kunnen worden in de ontwikkeling van het internationale conflict tussen Rusland en Oekraïne, wordt in de databank van de Vaste Kamercommissie Buitenlandse zaken naar verslagen, (beleids)documenten en nota's gezocht, waarin deze situaties worden besproken. Het materiaal wordt initieel verzameld in de archieven van rijksoverheid.nl en de tweedekamer.nl. In deze twee archieven worden beleidsdocumenten en verslagen van de Vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken bewaard. Daarbij is in algemene zin gezocht naar documenten aangaande de relatie Oekraïne en Rusland om te voorkomen dat waardevolle data buiten beschouwing wordt gelaten.

### 3.3 Data-analyse

Voor de data-analyse van het literatuuronderzoek is het stappenplan van Scheepers & Tobi (2021) gebruikt. Het doel was om tot een zo objectief mogelijk overzicht aan gebeurtenissen te komen die geleid hebben tot het huidige conflict tussen Oekraïne en Rusland. Dit betrof de volgende stappen (Scheepers & Tobi, 2021, p 40):

1. Het lezen van het gevonden materiaal, bij voorkeur systematische literatuuronderzoeken.
2. Het kort en bondig samenvatten van het materiaal, waarbij duidelijk is vanuit welk perspectief het geschreven is.
3. Het maken van een globale samenvatting waarin weergegeven wordt wat de feitelijke gebeurtenissen zijn tot aan het huidige conflict en over welke gebeurtenissen getwist wordt. De feitelijke gebeurtenissen worden tegen de concepten van conflict dynamieken en *precursor events* gezet, om te zien of ze als signaal kunnen gelden van een sluimerend conflict.

De data-analyse voor het tweede deel van het onderzoek, de kwalitatieve inhoudsanalyse, heeft een open en interpreterend karakter waarin de codes zijn ontstaan tijdens het analyseproces (Scheepers & Tobi, 2021, p 333). Gedurende het verzamelen van de data, is eerst gekeken welke *precursor events* wel of niet besproken zijn. Indien er interactie was over de betreffende gebeurtenis is de data gecodeerd en op een systematische manier geanalyseerd. Het in kaart brengen van de framebundels is op deze manier gespreid verlopen, waarbij continu gezocht is naar bevestiging of ontkrachting (Gorp, 2007). Met oog op betrouwbaarheid en om vervolgonderzoek mogelijk te maken, zijn herkenbare elementen van de frames in kaart gebracht.

In de analyse van het materiaal is de open codering gestructureerd naarmate beeldvorming plaatsvond. Hierin was bijzondere aandacht voor de woordkeuze, beeldkeuze, argumentatiestructuur, causale relaties, gebruik van slogans, beeldspraak en logische redeneringsketens (Scheepers & Tobi, 2021, p 336; Gorp, 2007). Vervolgens is door middel van axiaal coderen naar patronen gezocht in de *framing* en *reasoning devices*. Overeenkomsten, verschillen en tegenstellingen tussen de coderingen zijn gedimensionaliseerd rond een as van centrale opvattingen en ideeën om frames van elkaar te onderscheiden. Op deze manier is er stapsgewijs afstand genomen van de primaire interacties om tot een abstractieniveau te komen van frames die op meerdere thematieken toepasbaar zijn dan alleen het conflict tussen Rusland en Oekraïne (Gorp, 2007). De laatste stap in het analyse proces betreft het selectief coderen van de clusters in *devices*, die het beste de specifieke framebundels omschrijven. De uitkomst betreft een *signature matrix* waarin onderkende frames worden afgezet tegenover de *reasoning devices* en worden de frames benoemd door ze in verband te brengen met culturele motieven (Gorp, 2007). Aan de hand van deze matrix is per frame bekeken wat dit betekent voor herkennen van het sluimerend conflict als zijnde een crisis.

### 3.4 Kwaliteit van het onderzoek

#### 3.4.1 Rol van de onderzoeker

Op voorhand was gezien het onderwerp van belang om de rol van de onderzoeker te bespreken. Gedurende het onderzoek was ik werkzaam bij Defensie, waar ik opgeleid, getraind en gevormd ben. Binnen de eenheid, het Korps Commandotroepen waar ik de vijf jaar voor aanvang van dit onderzoek gewerkt heb, heeft Oost-Europa specifiek aandacht van ons gehad, zeker na het neerstorten van MH-17. Persoonlijk ben ik ook actief betrokken geweest bij de respons van Defensie op de ontstane situatie in Oekraïne sinds 2021 en dit heeft mijn werkzaamheden de afgelopen twee jaar gedomineerd. Dit betekent dat ik als onderzoeker een bias had, als het gaat over het herkennen van oorlog en het anticiperen hierop, zeker gezien dit gewapend conflict. Binnen de omgeving waar ik werkte, werd de dreiging van gewapend conflict tussen Rusland en Oekraïne sinds 2014 als groot gezien en de stap naar een groot gewapend conflict als een voor de hand liggende beschouwd. Mijn opvatting is dan ook dat het zeer zorgelijk is, dat het lijkt alsof een groot deel van de Westerse wereld en de Nederlandse overheid in het bijzonder verrast is door het uitbreken van een oorlog.

Op voorhand heb ik rekening met mijn bias gehouden door de focus van het onderzoek te leggen op de Vaste Kamercommissie van Buitenlandse Zaken en niet op de Vaste Kamercommissie van Defensie. Deels om mijzelf als werknemer van Defensie te beschermen, anderzijds om mij te beschermen tegen mijn eigen bias. Het eerste deel van het onderzoek is de keuze gemaakt om geen aannames te doen op wat signalen van het conflict waren, maar daar een gedegen literatuurstudie op uit te voeren met verschillende perspectieven op het conflict met onder andere het doel om te voorkomen dat het perspectief van de onderzoeker op het conflict te veel doorweegt. Door de keuze van een kwalitatieve inhoudsanalyse als onderzoeksmethode voor het tweede gedeelte was een interpretatie van de onderzoeker gedurende het onderzoek onvermijdelijk, omdat een frame tot uitdrukking komt in de latente betekenisstructuur van de interacties die zijn onderzocht (Gorp, 2007). De onderzoeker moet een interpretatie doen van wat hij leest. Het risico hiervan is dat de bias van de onderzoeker voor een focus zorgt op bijvoorbeeld hoe gekeken werd naar het militaire instrument in de interacties en andere frames of mechanismen in de data niet 'gezien' worden. Door het actief laten meelesen in gecodeerde data en laten reflecteren door een gepromoveerde directe collega, een intervisiegroep en begeleiders zijn eventuele misstappen hierin tegengegaan. Daarentegen heeft de bias van de onderzoeker ook een positief effect. Juist doordat ik als

onderzoeker onderliggende betekenissen moest interpreteren, was het een voordeel dat ik bekend ben met de dynamieken van een gewapend conflict en in het bijzonder de dynamiek rondom het conflict tussen Rusland en Oekraïne.

### 3.4.2 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid in zowel de literatuurstudie als de kwalitatieve inhoudsanalyse is bereikt door te laten zien uit welke bronnen de data komt die de conclusies onderbouwen. Daarbij is verantwoord welke methoden gebruikt zijn voor de wijze van analyse. Tijdens het onderzoek wordt een logboek aangehouden waarin overwegingen en keuzes in verschillende facetten van het onderzoek zijn vastgelegd (Scheepers & Tobi, 2021).

### 3.4.3 Interne validiteit

Interne validiteit draait bij onderzoek om de juistheid van de bevindingen. In dit onderzoek is dit onder andere gewaarborgd door duidelijk aan te geven welke theoretische argumenten gebruikt zijn voor het interpreteren van de data. In dit geval is een bestaand theoretische raamwerk als uitgangspunt genomen en is in hoofdstuk 4 beschreven hoe het raamwerk richting geeft aan de interpretatie van de literatuur binnen de literatuurstudie en in hoofdstuk 5 de topics binnen de kwalitatieve inhoudsanalyse. Eventuele uitbreidingen gedurende het onderzoek zijn bijgehouden in het logboek, wat ook de betrouwbaarheid versterkt. Hier is in de rapportering van het onderzoek op gereflecteerd (Scheepers & Tobi, 2021).

Naast het goed beschrijven wat de theoretische basis is voor de meetinstrumenten ook een reflectie op de positie van de onderzoeker van belang (Maxwell, 2013). De onderzoeker was zelf werkzaam binnen de krijgsmacht wat zijn wereldblik heeft gevormd. De keuzes die de politiek in de loop der jaren heeft gemaakt aangaande de groeiende onrust in Oost-Europa, is ook door die bril bekeken. Er moet voor worden gewaakt dat overwegingen om niet eerder in de krijgsmacht te investeren door *hindsight* automatisch als verkeerd worden geacht en dat begrip is voor de context en tijd waarin de beslissingen zijn gemaakt. Dit was mede ook de reden om het onderzoek niet alleen te richten op de Vaste Kamercommissie Defensie, maar Defensie als onderdeel van het bredere buitenlandbeleid te zien. Anders kan dit een negatieve invloed hebben op de interpretatie van de frames en bijvoorbeeld te snel gegrepen worden naar constructen als dat de politiek het probleem voor zich uit heeft geschoven, niet heeft geluisterd of inbeelding te kort komt. Om dit te bewaken is gebruik gemaakt van onderzoekerstriangulatie. Dit gebeurt door middel van *peer debriefing* door alle fasen van het onderzoeksproces en met name de interpretatie van de data te laten bevragen door een intervisiegroep, scriptiebegeleiders en collegae van de onderzoeker. Deze vorm van bevragen met name een kritische blik zorgt voor een bijdrage aan de interne validiteit van het onderzoek. Daarnaast was het continue bewustzijn van de onderzoekersrol en de invloed hiervan op het verloop, uitkomsten en gevolg van belang (Scheepers & Tobi, 2021 ; Boeije & Bleijenbergh, 2019).

### 3.4.4 Externe validiteit

De externe validiteit betreft de generaliseerbaarheid van het onderzoek. Zijn de resultaten ook van toepassing binnen een andere context? Maxwell (2013) beschrijft hierin twee vormen: interne en externe generaliseerbaarheid. Normaliter is dit bij kwalitatief onderzoek problematisch, omdat dit soort onderzoek zich richt op een specifieke context of situatie. De interessante positie hierin is die van het theoretisch raamwerk dat zich richt op conflict en crises in het algemeen en met name degene die zich langzaam ontluiken. Het geeft een bril waardoor crises bekeken en verklaard kunnen worden. De bron waar het raamwerk uit gehaald is, bevat ook meerdere cases in Nederland waarop het raamwerk is

toegepast. Dit maakt vergelijking achteraf mogelijk of de wijze waarop de Nederlandse politiek omgaat met deze *creeping crisis* ook geldt voor de andere. Dit kan een interessante inkijk in mogelijke patronen geven en speelt in op externe generaliseerbaarheid.

#### 3.4.5 Bruikbaarheid

Het laatste criterium betreft de bruikbaarheid van het onderzoek. De invalshoek vanuit de bril van wetenschapsfilosofie is een normatief instrumenteel. De kennis die voorkomt uit het onderzoek kan waardevol zijn voor huidige en toekomstige beleidsvorming aangaande crisismangement. Daarnaast kan het ook indirect kennis op leveren door het verder exploreren van het *creeping crisis* construct, zowel in de toepasbaarheid, als eventuele uitbreiding.

## 4 Analyse van het internationale conflict tussen Rusland en Oekraïne

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de literatuurstudie naar het internationaal conflict tussen Rusland en Oekraïne uiteengezet en geanalyseerd aan de hand van de SIT driehoek van Bramsen et al. (2019). Er wordt gekeken naar hoe de dimensies, situatie van contradictie, spanning en conflicterende handelingen hebben geleid tot dynamieken van conflict escalatie en continuatie door de tijd tot aan de inval van Rusland in Oekraïne in 2022. Vanuit dit perspectief wordt duidelijk welke signalen er waren die erop wezen dat een conflict sluimerde. In de conclusie van dit hoofdstuk wordt ingegaan op welke signalen er waren door de tijd heen die kader stellend zijn voor de inhoudsanalyse naar de frames die door de Vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken gebruikt zijn om deze signalen betekenis te geven. Voor de literatuurstudie zijn meerdere bronnen gebruikt om een breed perspectief te krijgen op verschillende momenten van het conflict. In Bijlage 1 zijn omschrijvingen van de bronnen toegevoegd.

### 4.1 Situatie van contradictie: Oekraïne als *pivot state*

De dimensie 'situatie van contradictie' binnen een conflict draait om de structuur van tegenstellingen tussen actoren in identiteit, wil of perspectief op de wereld (Bramsen et al., 2019). De contradictie in de situatie rondom het huidige conflict tussen Rusland en Oekraïne kan herleid worden naar de geografische, demografische maar ook politieke positie van Oekraïne. Oekraïne bevindt zich sinds het einde van de Koude Oorlog te midden van overlappende invloedssferen van de internationale grootmachten Rusland en het 'Westen' dat de Europese Unie en de Verenigde Staten omvat. Twee invloedssferen die al een lange geschiedenis van contradictie kennen met een zwaar ideologisch karakter (Sweijts et al., 2014 & Wijk, 2018 & Kruft, 2016). Grofweg hebben Rusland en het Westen een cultuur met waarden en normen die lijnrecht tegenover elkaar staan (Kruft, 2016 & Wijk, 2018).

Een constante in de buitenlandpolitiek van Rusland sinds het uiteenvallen van de Sovjet-Unie is het beeld van afgebakende invloedssferen, waarbij voormalige Sovjet satellietstaten in de invloedssfeer van Rusland horen en etnische Russen en Russischsprekende burgers buiten de Russische landsgrenzen beschermd moeten worden. Dit beleid staat rechtstreek tegenover het beleid van het 'Westen' dat zijn ideologie als stabiliserend en vreedstichtend beschouwt (Wijk, 2018). Daarnaast was met name in de ogen van de Verenigde Staten (VS) een vergroting van de Westerse invloedssfeer een garantstelling voor het behoud van de Westerse hegemonie. Vanuit deze gedachte is het logisch geredeneerd om steeds meer landen de keuze te geven om lid te worden van Westerse bondgenootschappen inclusief het adopteren van de normen en waarden. Voormalig Sovjet satellietstaten hebben hier door uiteenlopende redenen oren naar. Het merendeel gaat om de aantrekkende werking van de Westerse welvaart, de zogenaamde *soft power*

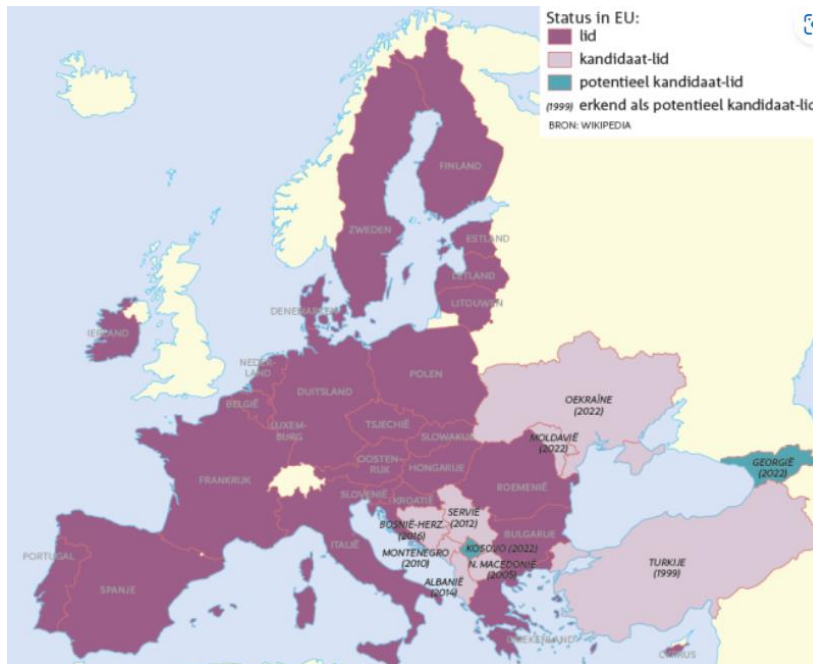
van het Westen, anderzijds de bescherming tegen de verwachte expansiedrift van Rusland (Sweijts et al., 2014 & Wijk, 2018 & Krufft, 2016).

Oekraïne is een voormalig satellietstaat van de Sovjet-Unie met militaire, economische en ideologische strategische goederen. Het zijn deze goederen die begeerd worden door grootmachten door de potentie om zijn eigen macht te vergroten in de regio, maar ook in de wereldorde. (Sweijts et al., 2014 & Wijk, 2018). In militaire zin geeft de geografie van Oekraïne de mogelijkheid om een prominente positie in te nemen ten opzichte van de Zwarte Zee en als portaal tussen Europa en Azië (Wijk, 2018). Het bezit economisch waardevolle elementen als grootschalige land- en mijnbouw en is een doorvoerluis voor Russisch gas naar Oost-, West- en Zuid-Europa (Krufft, 2016 & Wijk, 2018). Ideologisch gezien heeft Oekraïne een lange geschiedenis als bakermat van het Russische rijk en als satellietstaat van de Sovjet-Unie. Dit verleden is zichtbaar in de vorm van de Russische marinebasis Sevastopol op de Krim, een Oekraïens schiereiland aan de zwarte zee, dat ondanks de autonomie van Oekraïne, daar gebleven was. Maar ook in de demografie van de Oekraïense bevolking, waar Russische sprekende burgers een groot deel van Oost-Oekraïne bevolkt (Krufft, 2016). Echter sinds de val van deze Unie, heeft Oekraïne zich met horten en stoten bewogen richting de Westerse invloedssfeer en zoekt het aansluiting bij de Europese Unie en de NAVO (Krufft, 2016 & Wijk, 2018). De demografie van Oekraïne zorgt ervoor dat de twee verschillende invloedssferen en de achterliggende ideologieën geaccentueerd worden in de geografie van Oekraïne (Krufft, 2016).

Grootmachten trachten invloed te krijgen op de strategische goederen door het aangaan van associaties met Oekraïne door bijvoorbeeld militaire en economische banden en/of culturele affiniteiten. Het is de positie te midden van deze overlappende invloedssferen waar de conflicterende belangen van deze grootmachten tot uiting kunnen komen, wat versterkt wordt op moment dat bestaande machtsbalansen tussen grootmachten wijzigen (Sweijts et al, 2014). Een staat te midden van dergelijke invloedssferen wordt in de internationale betrekkingen ook wel een scharnierstaat of *pivot state* genoemd. Een *pivot state* bezit vaak een bepaalde afhankelijkheid van de grootmacht in zijn eigen belang, omdat een rechtstreekse confrontatie niet gewonnen kan worden, maar ook voor zijn eigen economische welvaart. Het maakt de staat in zekere zin een pion in het spel van de grootmachten, anderzijds geeft deze positie ook de macht om eigen beleid te voeren in waarin de grootmachten tegen elkaar uit gespeeld kunnen worden (Sweijts et al, 2014). In het geval van Oekraïne blijkt het laatste het geval. Binnen het concept van een *pivot state* kenmerkt het proces van *pivoting*, wat het overgaan van een staat van de ene invloedssfeer naar een andere invloedssfeer betekent, zich vaak met destabilisatie en conflict escalatie (Sweijts et al., 2014). Een proces wat zich inzette sinds begin 2000.

## 4.2 Toenemende spanning vanaf het jaar 2000

Een duidelijk begin van oplopende spanningen tussen Rusland en Oekraïne is moeilijk vast te stellen, maar een perspectief op een oorzaak is de toenemende invloedssfeer van het Westen op Oost-Europa (Kruft, 2016).



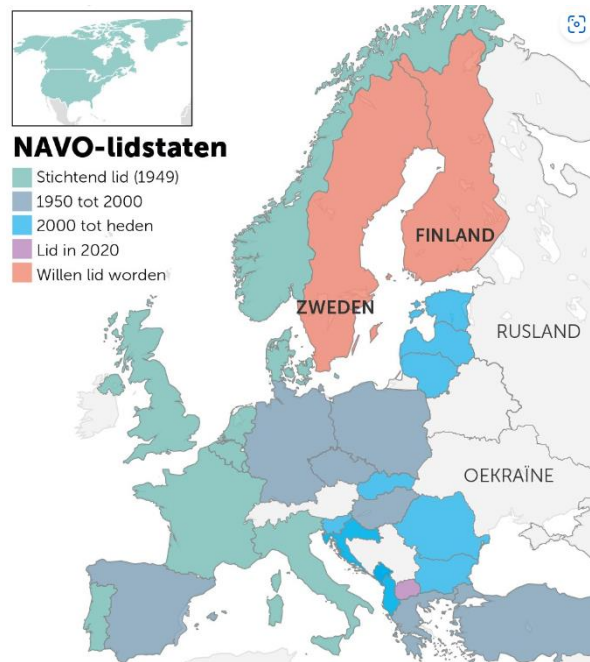
Figuur 4: Uitbreiding en voorgenomen uitbreiding van de EU (Geografie, 2023).

overgenomen (Kruft, 2016). In figuur 4 is zichtbaar hoe de uitbreiding van de EU door de verschillende jaren vorm kreeg en in figuur 5 is de groei van de NAVO door de jaren heen weergegeven. De invloedssfeer van het Westen heeft zich zowel economisch als militair steeds verder uitgebreid richting Rusland. Een ontwikkeling die in de ogen van Rusland tegen de afspraken die na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie gemaakt zijn, in is. In het ogen van het Westen zijn dergelijke afspraken echter nooit gemaakt (Kruft, 2016 & Wijk, 2018).

Spanning is in deze een dimensie van conflict, waarin duidelijk is dat er iets niet goed zit in de onderlinge relatie van actoren (Bramsen et al., 2019). Sinds het uiteenvallen van de Sovjet-Unie in de jaren '90, zijn steeds meer voormalige satellietstaten van de Sovjet-Unie aangegaan met het 'Westen' door bijvoorbeeld lid te worden van de Europese Unie op economische gronden of van de NAVO vanuit een militair veiligheidsperspectief (Kruft, 2016). De voorwaarden hierbij is dat de ideologie van het Westen in meerdere facetten van de maatschappij worden

In het jaar 2000 kwam Poetin aan de macht in Rusland, die het uiteenvallen van de Sovjet-Unie in de jaren '90 als grootste politieke ramp in de 20<sup>ste</sup> Eeuw voor Rusland beschouwde (Kruft, 2016 & Wijk, 2018). Bij deze ineenstorting, kwam in de ogen van Poetin, tientallen miljoenen Russen buiten de Russische landsgrenzen terecht. Hij verwoordde hiermee de gevoelens van vernedering door het Westen die voor een groot deel bij de Russische bevolking heersen (Kruft, 2016 & Wijk, 2018).

In de eerste jaren van het ambt van Poetin wist Rusland uit een economisch dal te klimmen en nam ook de politieke assertiviteit toe, waarbij zelfs economische en militaire associaties met het Westen werden aangegaan. Er werd bijvoorbeeld een NAVO-Rusland-raad ingesteld met als doel samenwerking en afstemming van militaire activiteiten en op verschillende gebieden werd handel gedreven met als meest in het oog springend de levering van gas aan een groot deel van West-, Zuid- en Oost-Europa (Kruft, 2016 & Wijk, 2018). Desondanks bleef onvrede bij de Russen groeien over de wijze waarop in hun ogen rekening werd gehouden met hun belangen, waarbij Oekraïne langzaam maar zeker de spil werd. In zijn economische wederopstanding streefde Rusland vanaf 2003 naar een economische unie met Oost-Europese en midden Aziatische landen als Kazachstan als evenknie van de Europese Unie. Deze unie zou het levenslicht moeten zien vanaf 2015 en de economische macht van Rusland in aanzienlijke mate toe laten nemen. Deze Euraziatische Unie zou echter zonder Oekraïne met zijn strategische goederen nooit de potentie hebben om de economische macht van het Westen uit te dagen. Een observatie die het Westen en met name de VS ook deed en er dus een beleid op nahield op Oekraïne richting het Westen te bewegen (Kruft, 2016 & Wijk, 2018 & Wijk, 2024). De focus van de politiek van Oekraïne ging die jaren van links naar rechts en van Oost naar West. In 2004 kwam een Westersgezinde politicus aan de macht, die zijn machtsbasis met name had in West-Oekraïne. Dit zorgde voor een gespannen relatie tussen Rusland en Oekraïne en leidde tot meerdere conflicterende interacties, die naarmate de tijd vorderde zowel horizontaal als verticaal escaleerden (Kruft, 2016 & Wijk, 2018). In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op deze dimensie van 'conflicterende interacties'.



Figuur 5: Uitbreiding NAVO door de jaren heen (DeMorgen, 2022). Inmiddels zijn Zweden en Finland toegetreden tot het bondgenootschap.

### 4.3 Conflicterende interacties

In deze paragraaf wordt aan de hand van verschillende tijdsperioden conflicterende interacties tussen met name Rusland en Oekraïne uiteengezet. De rol van het Westen is hierin niet buiten beschouwing te laten omdat acties van deze actor invloed hebben gehad op de acties van Rusland en Oekraïne die uiteindelijk met elkaar in een gewapend conflict zijn gekomen. De tijdsperioden zijn ingedeeld en de afsluiting daarvan kenmerkte zich vaak door een gebeurtenis die zorgde voor een verandering in dynamiek van het conflict of het nou om escalatie, de-escalatie of continuatie gaat. In paragraaf 4.4 worden deze

tijdperioden met conflicterende interacties uiteengezet in een grafiek aan de hand van de relatieve intensiteit van het conflict tussen Rusland en Oekraïne.

#### 4.3.2 2000-2010: Revolutie

De periode 2000 tot 2010 kenmerkt zich als een periode waarin Oekraïne de eerste signalen gaf dat het zijn focus van het Oosten, naar het Westen wilde gaan leggen. Begin 2000 was Oekraïne een land dat nog bezig was met de opbouw van zijn staat nadat het onafhankelijk was geworden van Rusland na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie. Desondanks was de regering van Oekraïne Russisch georiënteerd, met zijn machtsbasis in Oost-Oekraïne, onder andere ingegeven door de grote afhankelijkheid van het goedkope Russische olie en gas. In 2003 legde Poetin de Oekraïense president het lidmaatschap voor aan de economische unie die Rusland voor ogen had, waar de Oekraïense president positief op reageerde. Oekraïne zou ongetwijfeld lid zijn geworden waar het niet dat de presidentsverkiezingen van 2004 roet in het eten gooiden. De presidentsverkiezingen die bekend zouden worden als de 'Oranje-revolutie' werden niet gewonnen door de destijdsse oppositie die Westers en democratisch georiënteerd was. De nieuwe president had zijn machtsbasis met name in West-Oekraïne en had grote op Westerse normen en waarden gebaseerde hervormingen op het oog, waaronder het streven om lid te worden van de EU en de NAVO. Het Westen op zijn beurt moedigde deze ommezwaai aan en hield Oekraïne en tevens op dat moment Georgië, een potentieel lidmaatschap voor van de EU en de NAVO onder voorbehoud van het doorvoeren van de benodigde hervormingen. In de ogen van Rusland was dit onacceptabel en zag in deze acties van het Westen de poging om de invloed van Rusland in te dammen (Kruft, 2016 & Wijk, 2018 & Wijk, 2024).

De veranderde focus van Oekraïne had grote consequenties voor de relatie tussen Rusland en Oekraïne. Rusland had een groot belang bij een lidmaatschap van Oekraïne bij de Euraziatische Unie en legde daarom Oekraïne economische sancties op door de prijzen van het Russische gas en olie omhoog te gooien. Dit zorgde ervoor dat de Oekraïense economie zwaar onder druk kwam te staan en de benodigde hervormingen om associaties aan te gaan met het Westen onhaalbaar werden (Kruft, 2016 & Wijk, 2018 & Wijk, 2024). Dit zorgde voor grote onvrede bij de bevolking van Oekraïne wat mede ervoor zorgde dat bij de verkiezingen in 2010 wederom een Russische georiënteerde Oekraïense regering aan de macht kwam. Deze regering draaide meteen alle hervormingen voortgekomen uit de Oranje-revolutie terug en de samenwerking met Moskou werd weer nieuw leven ingeblazen. Rusland op zijn beurt trok de economische sancties in en wist in dit proces een verlenging van het gebruik van de marinebasis Sevastopol op het Oekraïense Krim tot 2041 te bedwingen (Kruft, 2016 & Wijk, 2018 & Wijk, 2024).

#### 4.3.3 2010-2014: Opstand

Na de turbulente periode van 2000 tot 2010, waar de conflicterende interacties tussen Rusland en Oekraïne met name bestonden uit het inzetten van economische machtsinstrumenten, brak een periode aan waarin Rusland poogde Oekraïne definitief terug in zijn invloedssfeer te trekken. Naast een voorgenomen lidmaatschap van de Euraziatische Unie was een belangrijk stap hierin een voorstel van Rusland om de Russische en Oekraïense gasbedrijven volledig te laten fuseren, waarbij de Russen de overhand zouden krijgen. In praktijk zou dit betekenen dat Oekraïne voor zijn energiesector volledig afhankelijk zou worden van Rusland. Zelfs voor een Russisch georiënteerde Oekraïense regering was dit



te gortig, waarop deze regering de banden aan haalde met het Westen met oog op het stimuleren van de eigen economie. De eerder vastgelopen onderhandelingen van 2008 werden opgepakt en een associatieverdrag met als doel de vrijhandel tussen Oekraïne en de EU te bevorderen werd op papier gezet. Het associatieverdrag werd in het Oekraïense parlement met grote meerderheid goedgekeurd, ondanks de tevens lopende onderhandelingen voor deelname aan de Euraziatische Unie. Echter 8 dagen voor het ondertekenen van het associatieverdrag, trok de Oekraïense president zich terug onder druk van het vooruitzicht van economische sancties van Rusland (Kruft, 2016 & Sweijs, 2016 & Wijk, 2018 & Wijk, 2024).

Deze terugtrekkende beweging zette onder de gehele Oekraïense bevolking, zowel in het Westen als het Oosten kwaad bloed. Het beeld heerste dat een associatieverdrag en uiteindelijk lidmaatschap van de EU een gigantische toename in welvaart zou betekenen. Deze onvrede uitte zich in de Maidan protesten van 2014 in Kiev, de hoofdstad van Oekraïne. Gedurende deze protesten liet het Westen zich niet onbetuigd. Verschillende Westerse politici bezochten de demonstranten om hun steun te betuigen met de waarden van zelfbeschikking in het achterhoofd. Rusland zag dit echter als Westerse beïnvloeding om Oekraïne uit de invloedssfeer van Rusland te trekken. Dat Rusland hier wrok over koestert, is geen rare gedachte. Een buitenlandse mogendheid die zijn steun ter plaatse aan bijvoorbeeld de gele hesjes demonstraties in West-Europa zou uitten, zou ook met afschuw ontvangen worden. De Maidanprotesten escaleerden uiteindelijk tot het gebruik van geweld, waarop de zittende president wegluchtte naar Rusland, waarna een Westersgezinde Oekraïense regering het overnam (Kruft, 2016 & Sweijs, 2016 & Wijk, 2018 & Wijk, 2024). Het zijn de Maidanprotesten waarbij het conflict voor het eerst geweld zag.

#### 4.3.3 2014-2021: De Krim en separatisten in Oost-Oekraïne

Voor Rusland was de regime wijziging naar aanleiding van de Maidanprotesten het signaal dat ze Oekraïne definitief dreigden kwijt te raken. Dit was voor Rusland onacceptabel, waarop het besloot de Krim met militaire middelen te annexeren om onder andere zijn marinebasis veilig te stellen. Daarnaast ondersteunde het Russisch gezinde separatisten in Oost-Oekraïne in een onafhankelijkheidsverklaring van Oekraïne door het leveren van wapens en militaire steun, waarop een regionale oorlog uitbrak tussen milities van de separatisten en het Oekraïense regeringsleger. Deze ontwikkelingen betekende een start van een burgeroorlog die in 2014 aan minstens 8000 mensen het leven kostte.

Het Westen keurde de handelingen van Rusland af en reageerde met economische sancties. Het is dit moment dat het Westen en Rusland rechtstreeks in conflicterende interacties terechtkomen en dat een regionaal conflict plotsklaps geopolitieke proporties kreeg. Even leek het dat een doorbraak in het conflict mogelijk werd, nadat Rusland, de EU, de VS en Oekraïne na onderhandelingen tot een staakt-het-vuren opriepen. De separatisten in Oost-Oekraïne weigerden echter. Het conflict kwam in een patstelling terecht totdat in juli 2014 MH17 werd neergeschoten vanuit separatisten gecontroleerd gebied. Deze gebeurtenis zorgde voor een verharding in de toon tussen het Westen en Rusland en economische sancties werden door het Westen verder aangescherpt (Kruft, 2016 & Sweijs, 2016 & Wijk, 2018 & Wijk, 2024). Er kan geredeneerd worden door dat het Westen meer actief betrokken raakte, Oekraïne de energie kreeg om zich verder af te gaan zetten Rusland met het idee dat steun van het Westen gegarandeerd was bij eventuele escalatie in het conflict.

In de jaren die volgde bleef veel spanning op de relatie tussen de verschillende actoren, zonder dat een escalatie in onderlinge interacties plaatsvond. Totdat Oekraïne in 2019-2020 een grondwetswijziging doorvoerde die de deur naar het NAVO lidmaatschap wagenwijd openzette (Wijk, 2024).

#### 4.3.4 2021-2022: De omgeslagen retoriek en troepenopbouw

Na het doorvoeren van de grondwetswijziging sloeg de retoriek van Rusland en Poetin in het bijzonder om als er gesproken werd over Oekraïne. In de verschillende perioden die hierboven besproken werden, veranderde de Russische retoriek in zekere mate mee, maar werd Oekraïne altijd als staat gerespecteerd en de Oekraïners tot hetzelfde volk als de Russen beschouwd. In juli 2021 sloeg dit echter om en kwam Rusland met het narratief dat Oekraïne geen land is, geen recht heeft op zelfstandigheid en dat fundamentalisten met buitenlandse inmenging bezig waren de regio te destabiliseren (Wijk, 2024). Daarop kwam Rusland met eisen richting de NAVO dat militairen van het bondgenootschap voormalig Warschaupact landen moesten verlaten en dat een bufferzone tussen Rusland en het Westen geëerbiedigd diende te worden. Om dit kracht bij te zetten was er massale troepenopbouw vanaf eind 2021 aan de Oekraïense grens wat werd gezien als dreiging met het militaire machtsinstrument vanuit het perspectief van machtspolitiek. Tot 24 februari 2022, toen het geen loze dreigementen bleek en de Russische troepen Oekraïne binnenviel. Een ontwikkeling die het merendeel van het Westen niet aan had zien komen (Wijk, 2024).

#### 4.4 Conflictness

In de eerdere paragrafen is ingegaan op hoe de verschillende dimensies van het conflict tussen Rusland en Oekraïne door de jaren heen gestalte kreeg. De perioden kenmerkten zich door een dynamiek van conflict continuatie, waarna een escalatie of de-escalatie plaatsvond aan de hand van een specifieke gebeurtenis. In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op de relatieve intensiteit van het conflict of *conflictness* tussen Rusland en Oekraïne door de tijd heen. Aan de hand van de dynamieken van conflict escalatie, de-escalatie en continuatie van Bramsen et al.(2019) is het conflict aan de hand van intensiteit door de tijd heen in beeld gebracht in Figuur 6.

Conflict intensiteit in de vorm van escalatie, dan wel de-escalatie of continuatie kan herkend worden door de toename van conflicterende interacties, geografische uitbreiding, een toename in betrokken actoren en relaties die meer en meer gedefinieerd worden door conflict (Bramsen et al., 2019). Gekeken vanuit dit perspectief zijn in Figuur 6 de verschillende perioden in tijd weergegeven in verhouding tot de relatieve intensiteit van het conflict tussen Rusland en Oekraïne.

In de periode 2000 tot 2010 bleek de contradictie tussen Rusland en Oekraïne groeiende, maar bleef het conflict relatief laag in intensiteit en spanning. Ondanks een revolutie in deze periode bleek Rusland nog steeds een dominerende positie te hebben richting Oekraïne, waardoor conflict escalatie in deze



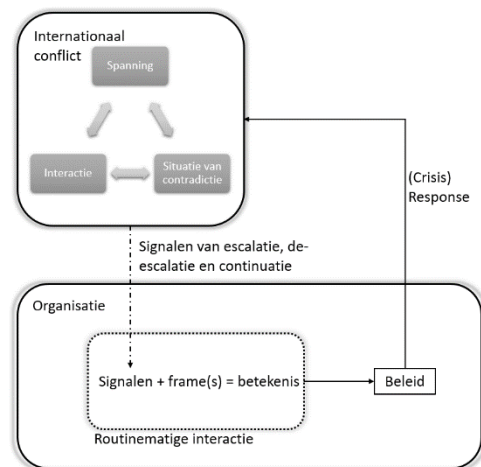
Figuur 6: Relatieve intensiteit van het conflict tussen Rusland en Oekraïne in de periode 2000 tot 2022

fase niet voor hand lag. Desondanks werd in deze periode wel duidelijk dat Rusland uit zijn schulp aan het kruipen was en een groot belang bij Oekraïne had, maar dat Oekraïne met een schuin oog naar het Westen keek. In de periode daarna, van 2010 tot 2014 werden de eerste breuklijnen zichtbaar. In deze periode had Oekraïne een zwalkend buitenlandsbeleid door zowel associaties aan te gaan met Rusland als het Westen die niet te vereenzelvigen waren. Voor de Oekraïense bevolking was de geest zagezegd uit de fles en ging de blik definitief naar het Westen. Het is hier dat het conflict, ondanks dat het slechts zeer regionaal was, voor het eerst echt geweld zag in de vorm van de Maidanprotesten, wat een opmaat bleek voor zowel horizontale als verticale escalatie. De escalatie bestond uit de inzet van het militaire machtsinstrument en de inname van Oekraïens grondgebied in de vorm van het Krim. Tevens zagen separatisten in Oost-Oekraïne met de steun van Rusland hun kans om het conflict aan te gaan met de zittende Oekraïense regering die zijn machtsbasis met name in West-Oekraïne had. De intensiteit van het geweld en daarmee ook het conflict nam in deze periode fors toe wat onder andere leidde tot het neerschieten van MH-17. Dit incident laat zien hoe onvoorspelbaar conflict dynamieken kunnen zijn. Door dit voorval werd het Westen een nadrukkelijk betrokken actor die rechtstreeks in een conflicterende interactie met Rusland kwam en daarmee invloed had op de relatie tussen Rusland en Oekraïne die op zijn beurt meer en meer onder hoogspanning kwam te staan. Oekraïne zette in die periode zijn gewenste aansluiting naar het Westen door, wat olie op het vuur bleek en ervoor zorgde dat het conflict in een escalatie van grootschalige oorlog terecht kwam tussen partijen die beiden het vooruitzicht hadden dat ze het conflict in hun voordeel konden beslechten. Dit moment lijkt een omslag te worden in de dynamiek van escalatie. Het conflict gaat meer en meer een eigen leven leiden en het initiële doel om Oekraïne vanwege zijn economische strategische goederen in de invloedssfeer te krijgen, gaat voor Rusland naar de achtergrond. De tegenstellingen met het Westen daarentegen komen steeds meer op de voorgrond, wat volgens het concept van de SIT-driehoek, omstandigheden zijn dat verdere escalatie zowel horizontaal als verticaal niet uitgesloten kan worden (Bramsen et al., 2019).

#### 4.5 Conclusie: Signalen van een sluimerend internationaal conflict

Sinds het jaar 2004 is het conflict tussen Rusland en Oekraïne nagenoeg alleen maar toegenomen, waarbij steeds verdere horizontale en verticale escalatie plaatsvond. In figuur 6 is de intensiteit door de jaren heen zichtbaar. Deze dynamiek van escalatie ging met horten en stoten en spreidde zich uit over twee decennia, wat het conflict een sluimerend karakter geeft. Hierbij werden perioden van incrementele escalatie of de-escalatie afgewisseld met gebeurtenissen die het conflict met grote stappen lieten toenemen in intensiteit. Deze gebeurtenissen kunnen gezien worden als signalen of zoals Boin (2020) ze noemt, *precursor events* van een dreiging die zich op de achtergrond opbouwt met de potentie om uit te monden in een crisis. Aan de hand van Figuur 6 kunnen de volgende signalen vastgesteld worden:

- De inname van de Krim door Rusland in 2014: Dit moment betekende een zichtbare horizontale escalatie als reactie van Rusland op de regime wissel in Oekraïne en het verliezen van invloed.



Figuur 7: Schematisch overzicht theoretisch kader

- Het neerschieten van vlucht MH-17: Deze noodlottige gebeurtenis liet duidelijk zien dat het conflict in mate van geweld aan het toenemen was en dat de dynamiek van conflict escalatie de overhand begon te krijgen. Dit moment kan gezien worden dat ook het Westen energie begon op te bouwen om in conflicterende interactie te komen met Rusland met rechtstreekse gevolgen voor het conflict tussen Rusland en Oekraïne.
- De troepenopbouw van Rusland aan de Oekraïense grens en de grote verandering in Russische retoriek aangaande Oekraïne: In 2021 definieerde Poetin indirect de relatie tussen Rusland en Oekraïne door de erkenning van Oekraïne als soevereine staat volledig te laten vallen en de Oekraïense bevolking te marginaliseren. Tevens kwam Poetin op ramkoers met het Westen door eisen weg te leggen dat NAVO troepen uit voormalig Warschaupact landen teruggetrokken moesten worden en zette dit kracht bij door grootschalige troepenopbouw aan de Oekraïense grens. Achteraf bleek dit een voorbode van een inval van Rusland in Oekraïne en de start van een grootschalige oorlog.

In het vervolg van dit onderzoek zullen deze drie signalen de focus zijn voor de inhoudsanalyse. Ze worden daarbij als signalen gezien waarop organisatorische *sensemaking* van de Vaste Kamercommissie Buitenlandse zaken verwacht heeft plaatsgevonden.

## 5 Resultaten en analyse

In dit hoofdstuk worden de resultaten en inhoudsanalyse uiteengezet. Eerst wordt beschreven hoe de signalen van een sluimerend internationaal conflict, zoals vastgesteld in hoofdstuk 4, in de Vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken zijn besproken en wat hier het gevolg van is. Aansluitend worden de frames waarin deze signalen betekenis kregen aan de hand van *reasoning* en *framing devices* gepresenteerd met aansluitend wat dit betekent voor de herkenning van het sluimerende conflict door de Vaste Kamercommissie van Buitenlandse Zaken.

### 5.1 Opgepikte Signalen

De drie *precursor events* van een sluimerend conflict, de inname van de Krim, het neerschieten van MH-17 en de troepenopbouw door Rusland aan de Oekraïense grens in aanloop naar de inval in 2022 zijn veelvuldig onderwerp van *sensemaking* geweest in de Vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken. In de volgende paragrafen wordt beschreven hoe aan deze signalen betekenis is gegeven (hoe deze 'gezien' zijn).

#### 5.1.1 De inname van de Krim

De inname van de Krim door Rusland werd vanaf het begin gezien als een schending van de soevereiniteit van Oekraïne en weggezet als invasie en dit referentiepunt wordt nog steeds gehanteerd. Het signaal werd dus weggezet vanuit een perspectief van internationale rechtsorde waarin Rusland in overtreding was. De consequentie van het op deze manier definiëren van het signaal was dat de focus ging op Rusland en zijn handelingen die moreel als fout werden weggezet en niet op de handelingen van Oekraïne en actoren die tot het Westen toebehoren. De belangen van Rusland die erachter zaten werden wel gezien, maar verworpen. Tevens had het de consequentie dat het Oekraïne indirect in het gelijk werd gesteld, wat nog extra kracht kreeg doordat de zittende Oekraïense regering zijn voorkeur uitsprak voor een pro-Europese strategie van democratische waarden. In de volgende citaten van verschillende commissieleden komt dit referentiepunt duidelijk naar voren en de consequenties van dit referentiepunt voor wat wel of niet geaccepteerd wordt:

Anderzijds was het de week van de inval op de Krim, de brute inval of de quasi-invasie. Wie de militairen in uniformen zonder emblemen zijn, weten wij allemaal, maar het is tamelijk absurdistisch. Het is onacceptabel wat er gebeurd is en in strijd met alle internationale afspraken. De situatie die nu is ontstaan, is terecht door meerdere mensen omschreven als een enorme uitdaging voor de Europese Unie, wellicht de grootste in de 21ste eeuw. (Bijlage 2, bron 1, p 2)

In eerdere debatten over Oekraïne hebben meerderen van ons, maar ook de Minister, benadrukt dat wij moeten oppassen dat dit een touwtrekwedstrijd wordt tussen Oost en West, een ouderwetse geopolitieke wedstrijd, vanuit de veronderstelling dat wij de kant van het Westen zouden kiezen. Maar ik hoor de heer De Roon vandaag de Russische belangen centraal stellen. Ik vraag de heer De Roon om dat te rectificeren omdat vandaag niet de Russische belangen centraal staan maar de belangen van alle Oekraïners, die strijden om zelf hun lot te bepalen en om hun leven in vrijheid te kunnen leven. Dus wat u hier betoogt, mijnheer De Roon, daar begrijp ik werkelijk helemaal niets van. (Bijlage 2, bron 1, p 7)

Na de annexatie van de Krim is het oude Russische rijk, waar Poetin met zo veel nostalgie aan terugdenkt, weer een beetje in ere hersteld. Het zal niemand in dit huis zijn ontgaan dat Rusland al jaren worstelt met de geopolitieke realiteit van de Koude Oorlog en het verliezen van controle over de voormalige invloedssferen. De recente territoriale uitbreiding fungeert dan kennelijk als een pijnstillertje. Maar hoe sterk gevoelens de geopolitieke besluitvorming ook kunnen sturen, ze mogen nooit de afspraken die wij met elkaar hebben gemaakt, tenietdoen. Polen kan immers net zo goed aanspraak gaan maken op delen van Oekraïne, aangezien het tussen de dertiende en de achttiende eeuw de stad Lviv tot het eigen gebied rekende. Het mag duidelijk zijn dat we dat met elkaar niet moeten willen. De legitimiteit van de nationale nostalgie houdt wat mij betreft toch echt op bij de afspraken die we met elkaar hebben gemaakt over soevereiniteit, in dit geval met Oekraïne. (Bijlage 2, bron 7, p 2)

### 5.1.2 Het neerschieten van MH-17

Het neerschieten van MH-17 leverde logischerwijs een zeer emotionele reactie op. Het verlies van landgenoten, het repatriëren van de slachtoffers en het verdriet bij de nabestaanden kreeg initieel de meeste aandacht. Al snel volgde echter het achterhalen en duidelijk stellen van de oorzaak met aansluitend het berechten van de schuldige. Ook hier wordt dus impliciet uitgegaan van internationaal gedragen wetten en regels. Daarbij speelde dat het neerschieten van MH-17 kort na de inname van de Krim plaatsvond. In dat signaal werd Rusland als de moreel onjuiste partij weggezet en dit had invloed op hoe door de commissieleden naar Rusland werd gekeken. In de volgende citaten van verschillende commissieleden en de minister van Buitenlandse Zaken wordt dit standpunt zichtbaar:

Het zal voor ons, of je nu aan deze kant van de tafel zit of aan uw kant van de tafel, een dure plicht blijven om deze mensen recht te doen in de drieslag die ook door uw woordvoerders is genoemd. Die bestaat uit het volgende. Eén: ervoor zorgen dat onze mensen en hun bezittingen terug kunnen komen naar Nederland. Twee: ervoor zorgen dat precies onderzocht wordt wat er is gebeurd. Drie: vervolgens overgaan tot de berechting van degenen die er verantwoordelijk voor zijn. (Bijlage 2, bron 12, p 19)

In een rechtsstaat is het belangrijk dat de schuldigen gevonden worden. Is er afgelopen week al meer duidelijkheid gekomen over wie de rechtsmacht heeft? Misschien is het goed om deze vraag

te stellen op het moment dat de Onderzoeksraad Voor Veiligheid met zijn rapport komt en om dan te kijken wat de oorzaak is van de ramp en meteen aan te geven hoe er vervolgd wordt. Ik neem aan dat die twee vragen zeer met elkaar vervlochten zijn. (Bijlage 2, bron 12, p 8)

Over het Europese spoor heb ik vrijdag in de gedachtewisselingen met de premier al het nodige gezegd. Ik heb de hoop uitgesproken dat Europa zich eensgezind en ferm toont. Geen gekibbel tussen hoofdsteden maar duidelijke taal en maatregelen uit Brussel. Het is misschien goed om hier nog eens duidelijk te maken dat ik het over twee trajecten heb. Aan de ene kant zijn er de aanhoudende stappen die Rusland zet en heeft gezet om de situatie in Oekraïne te destabiliseren. Ik noem de annexatie van de Krim, het onrust stoken in het oosten, de retoriek die niet bijdraagt aan de-escalatie en het invoeren van steeds zwaarder wapentuig. Aan de andere kant is er natuurlijk het absolute drama van het neerhalen van de MH17: de lafste misdaad tegen bijna 300 burgers die mogelijk niet eens van het conflict in Oekraïne wisten, de grootste terreurdaad ooit tegen Nederlanders. Beide zaken vragen om een stevige EU-reactie. (Bijlage 2, bron 12, p 5)

### 5.1.3 Troepenopbouw en veranderde retoriek

De troepenopbouw en veranderde retoriek van Rusland was al een klein jaar voor de invasie in 2022 onderwerp van *sensemaking* en bleef dat tot aan de daadwerkelijke invasie. Het signaal draaide met name om de ambiguïteit rondom de bedoelingen van Rusland. Moest de troepenopbouw en retoriek gezien worden als machtsvertoon of waren er daadwerkelijk plannen voor een invasie? Daarbij werd de dreiging van een invasie niet gemarginaliseerd, maar wel in hetzelfde daglicht gesteld als de inname van de Krim. Een mogelijke invasie van Oekraïne werd gezien als een schending van de soevereiniteit en de retoriek van Rusland om een dergelijke invasie te legitimeren, werd dus ook als niet valide beschouwd. Ook dit signaal werd dus gezien vanuit een rechtsordelijke perspectief, met een morele veroordeling van de handelingen van Rusland. De ambiguïteit rondom dit signaal wordt duidelijk in de volgende citaten van verschillende commissieleden en de minister van Buitenlandse Zaken:

Allereerst de situatie in Oekraïne. De heer De Roon is inmiddels verdwenen, maar hij vroeg daar als eerste naar. Ja. Het is een zeer zorgelijke situatie, die niet alleen volgende week besproken zal worden op deze Europese Raad Buitenlandse Zaken, maar waar we gisteren ook op de ingelaste NAVO-Raad over gesproken hebben. In het kader van de OVSE wordt geprobeerd om weer te overleggen. Ik heb zelf vorige week ook met mijn Oekraïense collega Kuleba gebeld om tegen hem rechtstreeks de Nederlandse steun voor hun onafhankelijkheid te onderstrepen, maar ook om van hemzelf te horen wat zijn inschatting is over de situatie daar aan de grens. De heer Sjoerdsma vroeg mij een dreigingsinschatting te maken. Ik vind het sowieso extreem zorgelijk. Aan de ene kant hebben we geconstateerd dat tot op heden Rusland zo veel mogelijk vermijdt om openlijk zijn leger in te zetten. Tegelijkertijd weten we dat het tegenover elkaar staan van zwaarbewapende legermachten in een gebied waar al grote spanning is, heel makkelijk zelfs onbedoeld kan leiden tot escalatie. (Bijlage 2, bron 18, p 18)

Maar ook datgene wat gewoon publiek bekend is, is reden tot buitengewoon grote zorg. Het gaat over zeer, zeer veel troepen die gelegerd zijn op allerlei plekken langs de grens, in concentraties die we op geen enkel moment in de afgelopen tien, vijftien jaar hebben waargenomen, niet alleen op de rechtstreekse grens, maar ook op de grens tussen Oekraïne en Wit-Rusland. Daarbij opgeteld zijn er nog allerlei militaire oefeningen die ook tot grote zorgen leiden in combinatie met

assertieve retoriek. Die combinatie van informatie en wat we gewoon publiekelijk zien, maakt dat niemand weet of en, zo ja, wanneer een invasie zal plaatsvinden, maar dat het zeer onverstandig zou zijn om daar niet zeer serieus rekening mee te houden.

Commissielid namens de Socialistische Partij: Wat de Minister zegt, is allemaal waar. Maar tegelijkertijd zien we ook andere signalen. Dat kan de Minister niet ontgaan zijn. Er zou sprake zijn van gedeeltelijke terugtrekking door de Russen. Wat vindt u van president Zelenski die zegt: als Amerika en zijn bondgenoten op die oorlogstrom blijven roffelen, dan is dat echt funest voor onze economie; stop daarmee. Wilt u eens ingaan op die twee aspecten van dit conflict?

De Minister: Daar wil ik nog meer over zeggen, maar laat ik dit meteen maar doen. Zouden die berichten over troepenterugtrekkingen waar zijn, zouden die troepenterugtrekkingen substantieel zijn en worden voortgezet, dan zou dat potentieel goed nieuws zijn. Maar zelfs troepenterugtrekkingen van enige importantie kunnen op dit moment niet worden bevestigd. En we zitten wel in een situatie waarin er meer dan 100.000 soldaten zich op een plek bevinden waar ze helemaal niks te zoeken hebben, namelijk aan de grens van een ander land. Ik zou echt zeer voorzichtig willen zijn met het ongeclausuleerd als goed nieuws wegschrijven hiervan. Zou het kloppen, zou het worden voortgezet en zou het van significante omvang blijken te zijn, dan is dat voorzichtig goed nieuws. Maar ik heb er dus drie causaliteiten aan verbonden. Ik voeg eraan toe dat elke mogelijke oorlog – ik zeg het Sun Tzu na – ook een oorlog van misleiding is, een oorlog die gaat over informatie en desinformatie. Ik ben dus uiterst voorzichtig met na te zeggen dat dit plaatsvindt en dat dit een verandering van koers is. Zou het over een aantal weken of maanden zo blijken te zijn, dan zal ik het vanzelfsprekend omarmen, maar ik ben daar in ieder geval nog niet. (Bijlage 2, bron 23, p 31-32)

#### 5.1.4 Patronen in de betekenissen aan signalen

De wijze waarop signalen gepresenteerd worden, geldt als referentiepunt voor verdere framing en bepaald hiermee indirect het handelingsreportoire. De context waarin dit plaatsvindt is volgens Weick (1995, p53) cruciaal. De context waarin signalen gedefinieerd worden, wordt beperkt door normen en verwachtingen voortkomend uit de context waarin de actoren die in gesprek zijn met elkaar, bevinden. Heersende opvattingen bepalen hierdoor wat van het signaal 'gezien' wordt. De invloed van een eerste referentiepunt in de verdere duiding van een signaal dat objectief nog in ontwikkeling is en veel ambiguïteit en onzekerheid kent, bepaalt in grote mate waar in de ontwikkeling van het signaal op gelet wordt.

De Vaste Kamercommissie heeft de signalen met name gezien vanuit een perspectief van internationale rechtsorde en had daarom een focus op de handelingen van Rusland die deze als moreel onjuist beschouwden. Naarmate signalen zich objectief ontwikkelden, bleken de referentiepunten als basis waarop verder *sensemaking* voortbouwde. Het is echter te kort door de bocht dat alle signalen eensgezind vanuit een enkel perspectief beschouwd werden. In de volgende paragraaf wordt dieper ingegaan op welke frames in de Vaste Kamercommissie zichtbaar waren.

#### 5.2 Framing

Signalen van het sluimerend conflict tussen Rusland en Oekraïne zijn veelvuldig besproken in de Vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken. Hierin zorgde de eerder beschreven ambiguïteit rondom het conflict dat het niet eenduidig was wat er zich af had gespeeld in het verleden, wat er gebeurt in het heden en wat er kan gebeuren in de toekomst. Deze ambiguïteit werd in de commissie gemitigeerd door een

proces van *sensemaking* waar frames zorgen voor een logische redenering om te begrijpen wat er gebeurt in het conflict en welke oplossingen of strategieën ontplooid moesten worden. In het *sensemaking* proces rondom het conflict tussen Rusland en Oekraïne komen twee primaire frames naar voren die door middel van *reasoning devices* gebruikt worden om signalen te duiden. In bijlage 3 zijn de frames en de vormen die de *reasoning devices* aannamen weergegeven. In de volgende paragrafen worden deze frames besproken en wat dit betekende voor het herkennen van het sluimerend internationaal conflict.

### 5.2.1 De frames *Themis* en *Bia*

In de Vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken waren twee frames zichtbaar die in de interactie naar voren kwamen. Dit betekende niet dat ieder frame maar een enkele logische redenering had en eenduidige *reasoning devices* kende. Ambigüiteit en onzekerheid over bijvoorbeeld de oorzaak van het probleem, wie probleemeigenaar was of welke oplossing het gewenste effect sorteerde zorgde voor meerdere logische redeneringen binnen een enkel frame, ondanks dat het terugviel op dezelfde ideologische overwegingen, derde orde controles en paradigma's. Het kan gezien worden als vertakkingen vanuit eenzelfde referentiepunt, ingegeven door ambigüiteit, onzekerheid en complexiteit van de situatie. De wijze waarop de *sensemaking* inhoud kreeg werden alle verschillende soorten *framing devices* onderkent, die in zekere zin terug te leiden waren naar het abstractieniveau van deze twee frames.

Het eerste frame baseert zich op de heersende ideologie in het Westen en de daar uitvloeiende derde orde controles gebaseerd op liberalisme, kapitalisme, democratische waarden, internationale rechtsorde en soevereiniteit. Dit frame wordt in het volg van deze analyse het *Themis* frame genoemd, genoemd naar de godin van rechtvaardigheid, recht en orde in de Griekse mythologie (Hard, 2008). Het handelingsrepertoire van dit frame richt zich met name op afspraken gemaakt in de internationale rechtsorde en instituties, waardoor het Buitenlandbeleid van Nederland zich ook richtte op het beïnvloeden van deze fora en instituties en daar ook de verantwoordelijkheid legde om de situatie het hoofd te bieden. In dit *framing device* is de 'theorie van actie' te herkennen. De primaire handelswijze op alle signalen betreft het toepassen van sancties en het voeren van een diplomatieke dialoog wat voortvloeit uit de derde orde controles.

Het tweede frame baseert zich op de ideologie die heerste in de periode van de Koude Oorlog waarin machtspolitiek, invloedssferen en cultuur-historische context het frame vormgaven. Dit frame wordt in het vervolg het *Bia* frame genoemd, genoemd naar de godin van macht en kracht in de Griekse mythologie (Hard, 2008). In dit frame wordt uitgegaan van een ongelijk speelveld tussen landen, waarin macht een belangrijke rol speelt. Hier concentreert het handelingsrepertoire zich rond drie machtsinstrumenten: diplomatiek, economisch en militair. Dit is een interessant gegeven, want twee van deze machtsinstrumenten zitten ook in het handelingsrepertoire van het *Themis* frame. Dit maakt dat de inzet van sancties en diplomatie vanuit het perspectief van ieder afzonderlijk frame anders gezien en geredeneerd kan worden als het gaat om de invloed op de conflict dynamieken van escalatie en de-escalatie. Met andere woorden; de impact van het gekozen handelingsrepertoire staan in de frames lijnrecht tegenover elkaar. Het *Themis* frame redeneert de-escalatie. Het *Bia* frame voorspelt een grote kans op escalatie.



### 5.2.2 De strijd tussen *Themis* en *Bia*: politisering en uitsluiting

*Themis* was dominant ten opzichte van *Bia* en de wijze waarop signalen van het sluimerend conflict betekenis kregen, baseerde zich dan ook primair op dit frame. Dit betekende niet dat het *Bia* frame niet zichtbaar was. Vanaf de inname van de Krim komen verschillende reasoning devices van het *Bia* frame naar voren, die echter maar incrementeel door de jaren heen ruimte krijgen. Een voorbeeld van hoe het *Bia* frame tot uiting kwam in 2014 naar aanleiding van de inname van de Krim, is zichtbaar in dit citaat van een commissielid van de partij PVV :

Uiteraard moet de situatie in Oekraïne worden opgelost zonder verdere escalatie. De-escalatie en besprekingen met alle partijen aan tafel zijn gewenst. Maar ik constateer wel dat Rusland zich voor die besprekingen die er hoogstwaarschijnlijk komen, een sterke positie heeft verschaft door gewoon feiten op de grond te creëren. De PVV verwacht niet dat Rusland die feiten op de grond zomaar gaat terugdraaien door dreigementen met sancties of door het instellen van sancties waarover nu gesproken schijnt te worden. Dat die sancties er kunnen komen, moet wel door Rusland zijn ingecalculeerd. Het zwichten voor dreigementen met sancties zou een enorme nederlaag zijn voor Poetin. Dat gaat hij dus niet doen. Hoezeer die door Rusland gecreëerde feiten op de grond ook verwerpelijk zijn, wij hebben die vanaf nu te accepteren, gewoon als een sterk uitgangspunt van Rusland voor toekomstige onderhandelingen. Als ik kijk naar de door Rusland op de grond gecreëerde feiten in Georgië, dan vrees ik dat ook de door Rusland in Oekraïne op de grond gecreëerde feiten niet eenvoudig en snel teruggedraaid zullen worden. (Bijlage 2, bron 1, p 6)

Het commissielid benoemt verschillende elementen die met 'macht' te maken hebben, in woorden als 'sterkte positie', 'sterk uitgangspunt' en 'onderhandelingen'.

In deze strijd tussen *Themis* en *Bia* zijn een tweetal mechanisme zichtbaar die de dominantie van *Themis* in stand houdt: politisering en uitsluiting. Een voorbeeld van politisering is een reactie op het citaat hierboven. Een dergelijke stellingname ging dermate in tegen de heersende gedachte dat politisering optrad om deze stellingname te weerleggen. Een voorbeeld van dit mechanisme is zichtbaar in de volgende conversatie in de Vaste Kamercommissie waarin gereageerd wordt op deze stellingname:

Commissielid van D66: In eerdere debatten over Oekraïne hebben meerderen van ons, maar ook de Minister, benadrukt dat wij moeten oppassen dat dit een touwtrekwedstrijd wordt tussen Oost en West, een ouderwetse geopolitieke wedstrijd, vanuit de veronderstelling dat wij de kant van het Westen zouden kiezen. Maar ik hoor de heer De Roon vandaag de Russische belangen centraal stellen. Ik vraag de heer De Roon om dat te rectificeren omdat vandaag niet de Russische belangen centraal staan maar de belangen van alle Oekraïners, die strijden om zelf hun lot te bepalen en om hun leven in vrijheid te kunnen leven. Dus wat u hier betoogt, mijnheer De Roon, daar begrijp ik werkelijk helemaal niets van.

Commissielid PVV: Ik heb er niet voor gepleit om de Russische belangen centraal te stellen, maar ik heb er wel voor gepleit om de belangen van Rusland te erkennen in toekomstige besprekingen en niet het standpunt te huldigen dat Russische belangen niet mee zouden moeten worden gewogen in wat er uiteindelijk moet gebeuren in Oekraïne. De feiten vereisen dat gewoon. Het is niet omdat ik dat graag wil, maar de feiten vereisen dat gewoon op dit moment. De feiten op de grond die Rusland heeft gecreëerd, vereisen dat wij rekening houden met

Russische belangen. Als wij dat niet doen, zal de situatie alleen maar verder escaleren of in een heel diepe vrieskast belanden en daar is niemand bij gebaat, zeker de bevolking van Oekraïne niet.

Commissielid D66: Dat wij ons rekenschap moeten geven van wat de Russen als hun belangen zien, staat buiten kijf, maar de heer De Roon gaat veel verder dan dat. Hij zegt dat deze Russische invasie in feite is aangewakkerd of aangemoedigd door het optreden van de Europese Unie. Ik vraag de heer De Roon om ook daarvan afstand te nemen. Neem afstand van die opstelling.

Commissielid PVV: Dat doe ik niet.

Commissielid VVD: Ik zou met de heer De Roon terug willen gaan naar het debat dat wij tien dagen geleden voerde, dat ging over het Majdanplein dat op dat moment in vuur en vlam stond. Is de heer De Roon het met mij eens dat sinds het aantreden van de interim-regering er geen geweld meer heeft plaatsgevonden in Kiev op het Majdanplein?

Commissielid PVV: Dat is juist.

Commissielid VVD: Hoe kan hij dan, of beter gezegd hoe kan zijn politiek leider dan verklaren op de website van de PVV dat het geweld dat daar is gebruikt, is aangewakkerd door de Europese Unie en dat dit zelfs willens en wetens is gebeurd omdat men een vrijhandelsakkoord met Oekraïne in het vooruitzicht heeft gesteld? (Bijlage 2, Bron 1, p 6-7)

In deze gesprekswisseling is zichtbaar dat de vertegenwoordiger van een politieke partij rechtstreeks op zijn standpunt wordt aangesproken op een manier dat het niet meer om de inhoud gaat, maar om de partij die het standpunt brengt om de 'onjuistheid' van het standpunt aan te geven. Door dit mechanisme behoudt het *Themis* frame zijn dominantie.

Een ander mechanisme in de strijd tussen *Themis* en *Bia*, is 'uitsluiting'. Ondanks dat een signaal nog zeer ambigu is en onduidelijk is wat er precies speelt, worden *reasoning devices* bij voorbaat al uitgesloten. Een voorbeeld van uitsluiting van een handelingsoptie horende bij het *Bia* frame is hieronder weergegeven:

Op allerlei fronten heeft Rusland het internationaal recht geschonden. Dat kan alleen maar in de meest heldere bewoordingen worden veroordeeld door de Europese Unie, maar er moet wel samen met Rusland naar een oplossing worden gezocht. Dat is nu eenmaal het minder zwart-witte element in de internationale politiek. Daar kunnen wij niet omheen. Er is geen militaire oplossing voor dit conflict. Er is geen enkele ambitie of wens in de buitenwereld om dit conflict militair te laten escaleren. Dat zal nooit tot een oplossing leiden. (Bijlage 2, bron 1, 14)

Dit citaat van de minister van Buitenlandse Zaken werd uitgesproken toen duidelijk werd dat Rusland militaire presentie had op het Krim. Door op voorhand een inzet van het militair instrument in zijn geheel uit te sluiten, wordt deze strategie in verdere *sensemaking* niet meer belicht, wat zorgt voor een bepaalde 'organisatorische blindheid' in wat deze situatie voor gevolgen kan hebben. Deze uitsluiting kan meerdere jaren invloed hebben op de manier waarop naar het sluimerende conflict gekeken wordt. Dit wordt bijvoorbeeld zichtbaar in de bespreking van een NAVO-top in de Vaste Kamercommissie, die 2 maanden

na het neerschieten van MH-17 plaatsvond. In het volgende citaat van de minister van Defensie wordt het militaire instrument nog steeds niet als oplossing gezien:

De impact van de crisis op Nederland is nog enorm groot; kijk bijvoorbeeld maar naar de werkloosheidscijfers. Dat betekent dat de begrotingsruimte niet eindeloos is. Dat geldt niet alleen voor Defensie, maar ook voor andere departementen. Je kunt niet eindeloos bijplussen zonder gevolgen voor de financiële veiligheid, zoals de heer Ten Broeke het verwoordde. Er is geen geldboom op het Binnenhof. De middelen die de verschillende departementen op dit moment ter beschikking staan, zijn dus niet de bedragen die ik elders hoorde. Voor Defensie heb ik een bedrag van 5 miljard gehoord, maar het is echt een illusie om te denken dat wij de komende jaren een miljard per jaar zouden kunnen bijplussen op de Defensiebegroting; laat ik dat maar alvast duidelijk gezegd hebben. Defensie heeft wel extra middelen nodig en heeft vooral behoefte aan een kapstok om de komende jaren de weg terug omhoog te vinden en deze trendbreuk dus verder te forceren. (Bijlage 2, bron 15, p 23)

De trendbreuk waar in het citaat over gesproken wordt, kan ook als een trendbreuk gezien worden in de dominantie van het *Themis* frame. Deze trendbreuk werd ook expliciet benoemd in de Vaste Kamercommissie met de term 'waterscheidingsmoment'. Ondanks dat het *Bia* frame hier ruimte krijgt, is er nog steeds terughoudendheid met argumenten gebaseerd op kapitalisme, geduid als 'financiële veiligheid' wat teruggedleid kan worden naar een derde orde controle van het *Themis* frame. Een dergelijke trendbreuk waar een grote schok, als het neerschieten van MH-17 voor nodig was, kenmerkt zich nog steeds met kleine incrementele veranderingen en betekent niet een volledige framewissel. Dit laat zien wat de gevolgen zijn van een verankerd dominant frame en het vermogen om van strategie te wisselen. In de volgende paragraaf wordt dieper ingegaan wat de gevolgen waren deze frames voor het herkennen van het sluimerend conflict.

### 5.3 *Crisisrecognition*: Het gevolg van de dominantie van Themis

Frames bepalen waar aandacht voor is, wat wel of niet besproken wordt, welk moreel oordeel het krijgt, wat de dreiging is en welke oplossing of strategie is om met de verandering in de omgeving om te gaan. De signalen van het sluimerende conflict tussen Rusland en Oekraïne zijn allemaal gezien als een escalatie in het conflict en als een gevaar voor de veiligheid van Europa. Desondanks bleek een escalatie tot een militair grootschalig conflict buiten het gezichtsveld doordat de signalen hiervan niet in het dominante *Themis* frame paste. Het gevolg was dat de potentiële crisis tot het allerlaatste moment niet werd erkend en/of dat kansen om escalatie te voorkomen niet werden gezien. Frames bepalen dus in grote mate het vermogen om crisis te herkennen en ook te erkennen.

Naarmate het conflict escaleerde en de crisis zich ontvouwde vond verschuiving naar het *Bia* frame plaats. Dit werd zichtbaar in de verschillende *reasoning devices* die uit het *Bia* frame werden overgenomen. Deze verandering ging met schokken waardoor het handelingsrepertoire, wat zich met name richtte op sancties, die niet het gewenste effect sorteerde, aangezien het conflict door sluimerde. De logische redenering hierachter is de invloed van ambiguïteit en onzekerheid. Ambiguïteit en onzekerheid zorgden ervoor dat op moment dat onzeker is wat er speelde of wat het effect van oplossingen gaat zijn, dat vastgehouden werd aan *reasoning devices* van het dominante frame omdat dit frame langere tijd als succesvol werd geacht. Het gevolg hiervan is dat de Vaste Kamercommissie geen oog had voor de wederkerigheid van het conflict, wat vanuit conflict dynamieken altijd het geval is. De focus ging naar een enkele partij, in deze Rusland, terwijl de invloed van het handelen van Oekraïne, maar ook het Westen,

waar Nederland onderdeel van uit maakt, onderbelicht bleef. Hiermee werden kansen om escalatie te voorkomen gemist. Tevens werd voorbij gestapt dat het instellen van sancties op zichzelf een conflicterende interactie is, wat het Westen onderdeel maakt van het conflict en dat het Westen het conflict zelfs voedt zonder bewust te zijn dat in zulks geval een conflict maar primair op twee manieren eindigt. Het verliezen van energie bij de partijen om het conflict voort te zetten of een dominantie van de ene partij over de andere. Deze blik op conflict dynamieken passen echter niet in het *Themis* frame, omdat hiervoor machtsinstrumenten nodig zijn uit het *Bia* frame.

## 6 Conclusie

Frames beïnvloeden en bepalen op verschillende wijzen het vermogen van Vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken om signalen van een sluimerend conflict te duiden als potentiële crisis. Frames helpen te begrijpen wat er gebeurt, welke consequenties deze signalen kunnen hebben en oplossingsstrategieën te redeneren. Echter daar waar frames helpen te zien wat er gebeurt, kunnen ze paradoxaal ook organisatorische blindheid veroorzaken.

In de analyse bleek een verankerd dominant frame de betekenisgeving van signalen van het conflict te bepalen, wat ervoor zorgde dat lange tijd logische redeneringen tot een afgekaderd handelingsrepertoire leidden. Weick (1995, p71) beschrijft dat *sensemaking* plaatsvindt door middel van interactie van en communicatie tussen individuen, waarbij de intrasubjectieve betekenis transformeert naar een intersubjectieve betekenis van gebeurtenissen. In deze opvatting gaat hij uit van een ideaal situatie van een gelijk speelveld tussen de individuen die samen aan betekenisgeving doen. Degene die echter betekenisgeving geven aan signalen van het conflict bevinden zich in een politieke context, waarin ongelijkheid voortkomt uit het verschil in electorale positie. In dit geval beïnvloedt de politieke context waarin de individuen zich bevinden, welke logische redeneringen geaccepteerd worden. Dit heeft een aantal gevolgen. Een frame bepaalt welke aspecten van een signaal naar voren worden gebracht voor organisatorische *sensemaking* als zijnde een referentiepunt. Dit betekent dat aspecten van signalen ook niet worden gezien of terzijde worden geschoven als dit niet in het dominante frame paste met als gevolg dat er organisatorische blindheid voor dreigingen, maar ook voor kansen voor oplossingen ontstaat. Als tweede bepaalt een frame welke inhoudelijke *sensemaking* op wat er zich afspeelt, geaccepteerd wordt. Dit mechanisme zorgt ervoor dat perspectieven niet gezien, of verworpen worden. Het gevolg kan zijn dat een oplossing of een respons om een crisis te voorkomen, die een wezenlijk onderdeel zijn van frame, hierdoor niet in het handelingsrepertoire van een organisatie komt, zelfs wanneer het bestaande handelingsrepertoire niet het gewenste effect sorteert. Daarbij is gebleken dat verankerd dominant frame een bepaalde resistentie opbouwt voor signalen van buiten de organisatie, wat het bijstellen van een dominant frame in dit geval een langzaam en incrementeel proces maakt, waar het maar de vraag is of een volledige framewissel plaatsvindt of in termen van Boin et al.(2020) het *tipping point* wordt bereikt, voor een sluimerend conflict escaleert tot het niveau dat de fysieke veiligheid in het geding komt. Zodoende kan er gesproken worden van een paradoxaal effect. Daar framing helpt om te begrijpen wat er gebeurt, kan het ook zorgen voor organisatorische blindheid om tot mogelijkheden te komen die kunnen zorgen voor een oplossing of in deze casus de-escalatie.

Uit deze bevindingen zijn verschillende lessen te leren. Als eerste moeten (overheids)organisaties waakzaam zijn dat het oog houdt voor verschillende frames en deze ook bewust onderdeel maken van het *sensemaking* proces. Dit kan bereikt worden door bijvoorbeeld meer diversiteit te zoeken in deelnemers aan het *sensemaking* proces. Er kunnen bijvoorbeeld meer individuen uit het domein van de

wetenschap betrokken worden of individuen uit bijvoorbeeld Oost-Europa die ervaring hebben met de actoren in het conflict als reflectie op het mogelijke effect van het toegepaste of voorgestelde handelingsrapportoire. Door dit te doen worden naar verwachting mechanisme als politisering en uitsluiting ook geminimaliseerd.

Daarnaast is een continue evaluatie van de impact van oplossingen cruciaal, waarbij er leiderschap moet zijn om effecten van oplossingen objectief te beoordelen. In zulks geval dat oplossingen geen effect sorteren, dienen andere oplossingen of strategieën geadopteerd te worden. Om hierop in te kunnen spelen moet er voor gewaakt worden dat het handelingsrapportoire om met crisis om te gaan zo breed en divers mogelijk blijft.

### 6.1 Aanleiding voor vervolgonderzoek

De analyse naar de invloed van frames op crisisherkenning levert verschillende aanknopingspunten op voor vervolgonderzoek. Het eerste vraagstuk betreft de vraag hoe een frame dermate dominant en verankerd kan raken in een organisatie dat het resistent wordt voor signalen dat de gekozen handelingsrapportoire niet werkt. In de analyse komt naar voren dat ondanks dat een crisis zich ontvouwt, signalen van escalatie steeds duidelijke werden en oplossingsstrategieën niet leken te werken, een framewissel niet plaatsvond en daarmee ook oplossingsstrategieën niet veranderden. Onderzoek naar dit vraagstuk kan inzicht opleveren hoe een (crisis)organisatie aanpassingsvermogen en flexibiliteit kan behouden bij crises of gebeurtenissen die zich langzaam ontwikkelen en een grote mate van ambiguïteit en onzekerheid kennen.

Het tweede vraagstuk betreft de relatie tussen de ontwikkeling en escalatie van een crisis als een internationaal conflict en het niet of niet adequaat handelen om deze crisis op te lossen. Deze studie wijst op een verband tussen de wijze waarop Nederland, maar ook internationale organisaties als de EU, VN, OVSE en NAVO om zijn gegaan met het conflict tussen Rusland en Oekraïne en het escaleren van het conflict tot een crisis. Voor crisismanagers kan dit waardevolle inzichten opleveren over het belang en de wijze waarop oplossingsstrategieën gemonitord kunnen worden op impact om tijdig bij te kunnen stellen als het een crisis niet oplost. Tevens geeft dat inzicht in de kern van een crisis, omdat bij escalatie na het implementeren van een oplossingsstrategie ook aanwijzingen kan geven voor alternatieve oplossingen.

## Literatuurlijst

- Boeije, H., & Bleijenbergh, I. (2019). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Amsterdam: Boom uitgevers.
- Boin, A. (2019). The Transboundary Crisis: Why we are unprepared and the road ahead. *Contingencies and Crisis Management*, Vol 27, p 94-99.
- Boin, A., Ekengren, M., & Rhinard, M. (2020). *Understanding the Creeping Crisis*. Leiden: Springer Nature Switzerland AG.
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2017). *The Politics of Crisismanagement: Public Leadership under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bramsen, I., Poder, P., & Waever, O. (2019). *Resolving International Conflict: Dynamics of Escalation, Continuation and Transformation*. New York: Routledge.
- Defensie. (2022, mei 20). *Structureel 5 miljard extra voor Defensie*. Opgehaald van defensie.nl: <https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2022/05/20/structureel-5-miljard-extra-voor-defensie>
- Defensie, V. c. (2023, juni 21). Verslag van een wetgevingsoverleg, ongecorrigeerd stenogram, verslag OSV 56 (2022-2023). Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- DeMorgen. (2022, april 12). *Is er een NAVO uitbreiding op komst? 'De reactie van Rusland en ook China kan nog heel vervelend worden'*. Opgehaald van demorgen.be: <https://www.demorgen.be/nieuws/is-er-een-navo-uitbreiding-op-komst-de-reactie-van-rusland-en-ook-china-kan-nog-heel-vervelend-wordsen~b8d820e4/>
- Diehl, P. (2006). Just a Phase?: Integrating Conflict dynamics over time. *Conflict Management and Peace Science*, vol. 23, 199-210.
- Geografie. (2023, september 1). *Snelle uitbreiding EU*. Opgehaald van Geografie.nl: <https://geografie.nl/artikel/snelle-uitbreiding-eu>
- Gorp, B. v. (2007). Het reconstrueren van frames via inductieve inhoudsanalyse: uitgangspunten en procedures. *KWALON* 35, 13-18.
- Hard, R. (2008). *Apollodorus, The library of Greek mythology*. Oxford: Oxford University Press.
- Kruft, A. (2016). *Rusland, Oekraïne en de Krim. Historische wortels van een conflict*. Soesterberg: ASPEKT.
- Kuipers, S. (2023). *Erop of eronder: de organisatie in crisis*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Maxwell, J. (2013). *Qualitative Research Design: An Interactive Approach*. London: Sage Publications, Inc.
- Mengelberg, S., de Jong, M., & de Munnik, A. (2010). *Inleiding krijgswetenschappen*. Breda: Nederlandse Defensie Academie.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2023, februari 10). Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden 2023.

- NOS nieuws. (2022, juni 26). *Wonen, stikstof, asiel en klimaat: de crises stapelen zich op*. Opgehaald van nos.nl: <https://nos.nl/artikel/2434192-wonen-stikstof-asiel-en-klimaat-de-crisis-stapelen-zich-op>
- Osinga, F. (2022, februari 25). *Inval in Oekraïne hadden we kunnen zien aankomen*. Opgehaald van Universiteit Leiden: <https://www.universiteitleiden.nl/nieuws/2022/02/inval-in-oekraïne-hadden-we-kunnen-zien-aankomen>
- Osinga, F. (2023, augustus 30). *Frans Osinga in diverse media over de oorlog in Oekraïne*. Opgehaald van universiteitleiden.nl: <https://www.universiteitleiden.nl/nieuws/2022/03/frans-osinga-in-diverse-media-over-de-oorlog-in-oekraïne>
- Rijksoverheid. (2022, februari 28). *Verklaring van minister-president Mark Rutte in de Tweede Kamer over de oorlog in Oekraïne*. Opgehaald van rijksoverheid.nl: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2022/02/28/verklaring-van-minister-president-mark-rutte-in-de-tweede-kamer-over-de-oorlog-in-oekraïne>
- Risjord, M. (2014). *Philosophy of social science*. New York: Routledge.
- Scheepers, P., & Tobi, H. (2021). *Onderzoeksmethoden*. Amsterdam: Boom Uitgevers.
- Sweijs, T., Oosterveld, W., Knowles, E., & Schellekens, M. (2014). *Why are pivot states so pivotal? The role of pivot states in regional and global security*. Den Haag: The Hague Centre for Strategic Studies.
- Tilburg University. (2021, januari 27). *Diepgeworteld anti-institutionalisme vraagt om verbinden collectief verhaal*. Opgehaald van tilburguniversity.edu: <https://www.tilburguniversity.edu/nl/actueel/nieuws/meer-nieuws/diepgeworteld-anti-institutionalisme-vraagt-om-verbindend-collectief-verhaal>
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (onbekend). *vaste commissie Buitenlandse Zaken*. Opgehaald van tweedekamer.nl: [https://www.tweedekamer.nl/kamerleden\\_en\\_commissies/commissies/buza](https://www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/commissies/buza)
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (onbekend). *Vaste Kamercommissies*. Opgehaald van tweedekamer.nl: [https://www.tweedekamer.nl/zo\\_werkt\\_de\\_kamer/de\\_tweede\\_kamer\\_vergadert/commissies/vaste\\_commissies](https://www.tweedekamer.nl/zo_werkt_de_kamer/de_tweede_kamer_vergadert/commissies/vaste_commissies)
- Weick, K. (1995). *Sensemaking in Organizations*. London: Sage Publications Inc.
- Wijk, R. d. (2018). *Machtspolitiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press B.V.
- Wijk, R. d. (2024). *Het nieuwe IJzeren Gordijn. Hoe de machtspolitiek terugkeert in Europa*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.

## Bijlagen

### Bijlage 1: Bronnen literatuuronderzoek

<b><u>Bron:</u></b>	Kruft, A. (2016). <i>Rusland, Oekraïne en de Krim. Historische wortels van een Conflict</i> . Soesterberg: ASPEKT
<b><u>Taal:</u></b>	Nederlands
<b><u>Methode van dataverzameling:</u></b>	Boek gevonden via scholar.google.nl met de gecombineerde zoektermen 'Historie', 'Rusland', 'Oekraïne' en 'Conflict'.
<b><u>Perspectief auteur(s):</u></b>	De auteur is als econoom en historicus bekend met Oost-Europa en de Russische Federatie. Het boek beschrijft perspectieven vanuit een Oost-Europees en Russisch perspectief.
<b><u>Samenvatting:</u></b>	Het boek geeft een historische analyse van regionale ontwikkelingen van de huidige gebieden van Oekraïne, Rusland en de Krim. Hierbij wordt gekeken naar de rol van de onderlinge relatie van deze gebieden in de huidige regionale problematiek en hoe deze problematiek kon uitgroeien tot een gevaarlijke machtspolitiek van internationale proporties. Drie componenten spelen een rol in de analyse: Machtspolitiek, economie en cultureel-historische aspecten. Deze drie componenten worden beschouwd in een tijdvak startend bij 882 tot aan het heden.

<b><u>Bron:</u></b>	Sweijs, T., Oosterveld, W.T., Knowles, E. & Schellkens, M. (2014). <i>Why are pivot states so pivotal? The role of pivot states in regional and global security</i> . Den Haag: Hague Centre of Strategic Studies
<b><u>Taal:</u></b>	Engels
<b><u>Methode van dataverzameling:</u></b>	Sneeuwbalmethode: Gevonden door het nagaan van literatuur verwijzingen van Wijk, R. de (2018). <i>Machtspolitiek</i> . Amsterdam: Amsterdam University Press B.V.
<b><u>Perspectief auteur(s):</u></b>	The Hague Centre of Strategic Studies is een Westers instituut dat beoogt overheden, non-gouvernementele organisaties en de private sector te helpen in het duiden van een snel veranderende omgeving om te kunnen anticiperen op uitdagingen van de toekomst met praktische beleidsoplossingen en advies.
<b><u>Samenvatting:</u></b>	Het artikel gaat in op het concept van <i>pivot states</i> en de rol van deze staten in de internationale betrekkingen. Het artikel bouwt voort op de wereld van machtspolitiek waarin invloedssferen van grootmachten een grote rol spelen in gebeurtenissen in de wereld. <i>Pivot states</i> zijn staten die in bezit zijn van voor de grootmachten gewenste strategische goederen en zich te midden van overlappende invloedssferen bevinden. Het artikel beschrijft verschillende patronen die zich rondom deze staten voordoen en wat de gevolgen hiervan zijn voor regionale en globale stabiliteit en veiligheid. De verschillende <i>pivot states</i> in de wereld komen hierbij aan bod.



<b><u>Bron:</u></b>	Wijk, R. de (2018). <i>Machtspolitiek</i> . Amsterdam: Amsterdam University Press B.V.
<b><u>Taal:</u></b>	Nederlands
<b><u>Methode van dataverzameling:</u></b>	Boek gevonden via scholar.google.nl met de gecombineerde zoektermen 'crisis', 'signalen', 'Rusland', 'Oekraïne' en 'Conflict'.
<b><u>Perspectief auteur(s):</u></b>	Auteur is hoogleraar internationale betrekkingen en veiligheid aan de Campus den Haag van de Leidse Universiteit en directeur van het Den Haag Centrum voor Strategische Studies. Het perspectief is voornamelijk Westers, doordat het geschreven is vanuit de rol van het Westen binnen een wereld van machtspolitiek.
<b><u>Samenvatting:</u></b>	De auteur duidt recente conflicterende interacties binnen internationale betrekkingen aan de hand van het fenomeen van machtspolitiek. Er is hierbij specifieke aandacht voor het verval van de machtspositie van het Westen en de gevolgen hiervan. Hierbij wordt ingegaan op verschillende regionale problematieken als Oekraïne-Rusland, China-Taiwan en de Zuid-Chinese zee die met elkaar in verbinding worden gebracht.

<b><u>Bron:</u></b>	Wijk, R. de (2024). <i>Het nieuwe IJzeren Gordijn. Hoe de machtspolitiek terugkeert in Europa</i> . Amsterdam: Uitgeverij Balans.
<b><u>Taal:</u></b>	Nederlands
<b><u>Methode van dataverzameling:</u></b>	Boek gevonden door het luisteren van een podcast van de auteur. De auteur kwam onder de aandacht door de bron "Wijk, 2018"
<b><u>Perspectief auteur(s):</u></b>	Auteur is hoogleraar internationale betrekkingen en veiligheid aan de Campus den Haag van de Leidse Universiteit en directeur van het Den Haag Centrum voor Strategische Studies. Het perspectief is voornamelijk Westers, maar heeft ook oog voor het Oekraïense en Russische perspectief om gebeurtenissen te verklaren.
<b><u>Samenvatting:</u></b>	De auteur kijkt vanuit het perspectief van machtspolitiek naar verschillende internationale gebeurtenissen met daarin het Westen, Rusland en China centraal. De periode die hij belicht start bij het einde van de Koude Oorlog en loopt door tot eind 2023. Hierin beschrijft en verklaart hij een toename in conflict tussen de grootmachten, de rol van onder andere Oekraïne hierin, waar dit vandaan komt en wat dit de toekomst kan brengen.

## Bijlage 2: Overzicht data inhoudsanalyse

De data zijn afkomstig uit de database van tweedekamer.nl.

Nr	Titel	Datum	Aantal Pagina's	Deelnemers
<b>Inname van de Krim (27 februari 2014)</b>				
1	Verslag van een algemeen overleg over ontwikkelingen in Oekraïne	4 maart 2014	31	10 leden van de Tweede Kamer, Minister en enkele ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken
2	Verslag van een algemeen overleg over Raad Buitenlandse Zaken	12 maart 2014	37	9 leden van de Tweede Kamer, Minister en enkele ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken
3	Verslag van een algemeen overleg over Oekraïne	20 maart 2014	23	9 leden van de Tweede Kamer, Minister en enkele ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken
4	Verslag over een algemeen overleg over de Informele Raad Buitenlandse Zaken-Gymnich	26 maart 2014	26	6 leden van de Tweede Kamer, Minister en enkele ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken
5	Verslag van een algemeen overleg over de NAVO-raad	26 maart 2014	19	6 leden van de Tweede Kamer, Minister en enkele ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken
6	Verslag van een algemeen overleg over Raad Buitenlandse Zaken	9 april 2014	29	7 leden van de Tweede Kamer, Minister en enkele ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken
7	Verslag van een algemeen overleg over Oekraïne	23 april 2014	28	7 leden van de Tweede Kamer, Ministers van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie en enkele ambtenaren van beide ministeries
8	Verslag van een algemeen overleg over de Raad Buitenlandse Zaken	17 juni 2014	28	8 leden van de Tweede Kamer, Minister en enkele ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken
9	Verslag van een algemeen overleg over de NAVO-raad	18 juni 2014	18	5 leden van de Tweede Kamer, Minister en enkele ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken

<b>Neerschieten van MH-17 (17 juli 2014)</b>				
<b>10</b>	Verslag van een technische briefing over de stand van zaken i.v.m. vlucht MH17	21 juli 2014	23	16 leden van de Tweede Kamer, Minister-President, Minister van Algemene Zaken, Minister van Veiligheid en Justitie en Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
<b>11</b>	Verslag van een algemeen overleg over de stand van zaken ramp MH17	25 juli 2014	37	13 leden van de Tweede Kamer, Minister-President, Minister van Algemene Zaken en Minister van Veiligheid en Justitie
<b>12</b>	Verslag van een ambtelijke briefing over de stand van zaken ramp MH17	28 juli 2014	53	13 leden van de Tweede Kamer, Minister van Buitenlandse Zaken, Minister van Veiligheid en Justitie, Minister van Defensie en enkele ambtenaren van de betrokken ministeries
<b>13</b>	Verslag van een algemeen overleg over de stand van zaken ramp MH17	29 juli 2014	40	13 leden van de Tweede Kamer, de Nationaal Coordinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), de Commandant der Strijdkrachten (CDS), Korpschef Nationale Politie en de plaatsvervangend directeur-generaal Politieke Zaken van het ministerie Buitenlandse Zaken
<b>14</b>	Verslag van een ambtelijke briefing over de repatriëringsmissie MH17	11 augustus 2014	29	12 leden van de Tweede Kamer, de NCTV, de CDS, Korpschef Nationale Politie en de directeur-generaal Politieke Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>15</b>	Verslag van een algemeen overleg over de NAVO-top	3 september 2014	28	9 leden van de Tweede Kamer, Minister van Buitenlandse Zaken, Minister van Defensie en enkele ambtenaren van beide ministeries
<b>16</b>	Verslag van een algemeen overleg over de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties	11 september 2014	24	6 leden van de Tweede Kamer, Minister en enkele ambtenaren van het ministerie Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

<b>17</b>	Verslag van een algemeen overleg over Raad Buitenlandse Zaken	15 oktober 2014	28	9 leden van de Tweede Kamer, Minister en enkele ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>18</b>	Verslag van een algemeen overleg over stand van zaken ramp MH17	15 oktober 2014	38	11 leden van de Tweede Kamer, Minister van Buitenlandse Zaken, Minister van Defensie, Minister van Justitie en Veiligheid en enkele ambtenaren van deze ministeries
<b>Troepenopbouw en retoriek Rusland in aanloop naar de inval op 22 februari 2022</b>				
<b>18</b>	Verslag van een commissiedebat over Raad Buitenlandse Zaken	15 april 2021	39	9 leden van de Tweede Kamer en Minister van Buitenlandse Zaken
<b>19</b>	Verslag van een commissiedebat over MH-17	16 juni 2021	23	7 leden van de Tweede Kamer, Minister van Justitie en Veiligheid en Minister van Buitenlandse Zaken
<b>20</b>	Verslag van een commissiedebat over NAVO_OVSE	24 november 2021	31	6 leden van de Tweede Kamer en Minister van Buitenlandse Zaken
<b>21</b>	Verslag van een commissiedebat over Raad Buitenlandse Zaken	7 december 2021	31	6 leden van de Tweede Kamer en Minister van Buitenlandse Zaken
<b>22</b>	Verslag van een commissiedebat over de Raad Buitenlandse Zaken_Strategisch kompas	20 januari 2022	63	10 leden van de Tweede Kamer, Minister van Buitenlandse Zaken en Minister van Defensie
<b>23</b>	Verslag van een commissiedebat over de Raad Buitenlandse Zaken	16 februari 2022	57	9 leden van de Tweede Kamer en Minister van Buitenlandse Zaken

### Bijlage 3: De Frames van de Vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken rondom het conflict tussen Rusland en Oekraïne

Frame	Definitie van het probleem	Oorzaak van het probleem	Eigenaar van het probleem	Oplossing van het probleem	Termen die het frame kenmerken
Themis	Schending van soevereiniteit van Oekraïne en zijn recht op zelfbeschikking. Hiermee zijn West-Europese waarden mee in het geding.	Conflicterende interacties van Rusland die in strijd zijn met de internationale rechtsorde	EU	Afschrikking door middel van sancties, dialoog via diplomatieke kanalen met als doel de-escalatie	Soevereiniteit Financiële veiligheid Russische-avonturisme waardengemeenschap zelfbeschikking Rechtsstaat Rechtsorde
			NAVO	Solidariteit tonen als afschrikking	
			VN	Diplomatieke druk door middel van resoluties	
			OVSE	Dialoog via diplomatieke kanalen	
			ICC	Veroordeling door internationale rechtspraak	
Bia	Machtspolitiek van Rusland om Oekraïne binnen zijn invloedssfeer te houden en een geopolitieke machtspositie te verkrijgen, dan wel te behouden. De cultuur-historische retoriek die hierbij gebruikt wordt, zou ook een claim op andere (delen van) landen in Oost-Europa legitimeren waarvan er een aantal onderdeel zijn van het NAVO bondgenootschap	Inzet van het militaire machtsinstrument door Rusland	NAVO	Dominantie verkrijgen door afschrikking met militaire macht	Invloedssferen Russische beer De Muur Koude Oorlog Big stick Oost en West Macht
		Poetin en zijn regime en expliciet niet het Russische volk	EU	Sancties gericht op personen rondom Poetin en Poetin zelf, formering Europees leger	
		Het Westen door zijn incrementele expansie van zijn bondgenootschappen, de EU en de NAVO	NAVO	Het conflict niet voeden door te de-escaleren en Rusland de ruimte geven Dominantie verkrijgen door afschrikking met militaire macht en dus investeren in militaire capaciteiten	
		Oekraïne en zijn wisselende buitenlandbeleid	EU/NAVO	Oekraïne dwingen tot hervormingen en lidmaatschap toezeggen/effectueren	