

Civiel-militaire capaciteits-ontwikkeling in een 'comprehensive approach'

Ruud Moeskops*



*Militairen van de genie en verschillende
civiele partners doen samen de
oefening Flood Proof Holland, ter
voorbereiding op inzet bij watersnood*

FOTO MCD, PHIL NIJHUIS



Het is oorlog in Europa. De rol van de krijgsmacht als zwaarmacht is onmiskenbaar aan het front in Oekraïne. Er is geen andere organisatie in staat op zo'n grote schaal geweld toe te passen. Stand houden aan de frontlinie is echter niet genoeg om de natie te laten functioneren onder druk. Om dit voor elkaar te krijgen moet de hele maatschappij veerkrachtig zijn ingericht. Deze veerkracht wordt niet voor niets verlangd in NAVO-artikel 3, 'the capacity to resist armed attack'.¹ In de volksmond wordt dit aangeduid met de term 'resilience'. Zonder afbreuk te willen doen aan de rol van zwaarmacht wil ik in dit artikel ingaan op de rol die de krijgsmacht kan vervullen in het versterken van de nationale veerkracht en daarbij tevens kan bouwen aan een eigen schaalbare organisatie. Ik bepleit het aangrijpen van kansen voor civiel-militaire samenwerking in een vroeg stadium, de 'koude fase' (planvorming, oefenen, gereed stellen), zodat in geval van een crisis ('warme fase') gezamenlijk een maximaal effect kan worden bereikt.

De genie leent zich als een goede ontwikkel-omgeving voor civiel-militaire capaciteit, door het evidente raakvlak met civiele counterparts zoals Rijkswaterstaat en civiele aannemers-bedrijven.² Allereerst belicht ik de strategische context die de basis legt voor de noodzaak van een 'comprehensive approach' en ik ga daarbij in op de knel- en lichtpunten. Op basis daarvan schets ik vervolgens een handelingsperspectief dat in het laatste deel wordt onderbouwd met empirische ervaringen in de geniecontext.

Het grijze speelveld

Het hedendaagse strategische speelveld bestaat uit een continuüm van competitie, crisis, conflict en oorlog. Daarnaast zorgt hybride oorlogvoering voor een verbreding van de middelen en doelen in het conflict. Dit is overigens 'niets nieuws onder de zon'.³ Secretaris-generaal van de NAVO Jens Stoltenberg constateerde niet voor niets: 'Hybrid is the dark reflection of our comprehensive approach; we use a combination of military and non-military means to stabilize countries. Others use it to destabilize them.'⁴ Deze gewaarwording impliceert de toepasbaarheid van het begrip comprehensive approach, niet alleen in hoofdtaak twee (waar we deze gewend zijn) maar ook in hoofdtaak één. Nederland moet zich beraden op een comprehensive approach die bruikbaar is voor hybride oorlogvoering in hoofdtaak één.

De *Nederlandse Defensie Doctrine* (NDD) gebruikt de term comprehensive approach.⁵ Hierin worden de nationale middelen van macht geprojecteerd op de operationele omgeving (Figuur 1).⁶ Hoewel de figuur vier instrumenten van macht laat zien maakt de tekst gewag van nog een vijfde.⁷ Deze vijfde, 'civiele capaciteiten', wordt buiten beschouwing gelaten aangezien dit enkel effect kan hebben binnen het eigen territorium. Die redenering gaat op voor hoofdtaak twee, maar juist niet voor hoofdtaak één. Het goede nieuws: Het NDD-model is dus al bijna 'af' voor gebruik in de eerste hoofdtaak.⁸ Daarbij komt de

* Ruud Moeskops is Hoofd Bureau Total Force Genie.

1 NAVO, 'The North Atlantic Treaty', zie: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm.

2 De Engelse benaming voor genie vergeleken met civiele techniek maakt de gezamenlijke herkomst nog duidelijker: respectievelijk Military Engineering en Civil Engineering.

3 David Kilcullen, *The Dragons and the Snakes. How the Rest Learned how to Fight the West* (Oxford, Oxford University Press, 2020).

4 Jens Stoltenberg, 'Keynote Speech at the opening of the NATO Transformation Seminar', 25 maart 2015. Zie: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_118435.htm.

5 Ministerie van Defensie, *Nederlandse Defensie Doctrine 2019*, Den Haag, februari 2019. Zie: <https://www.defensie.nl/downloads/publicaties/2019/06/19/herziene-nederlandse-defensie-doctrine-ndd-2019>. De NDD vertaalt het begrip 'comprehensive approach' in de Nederlandse versie als 'geïntegreerde benadering'. Voor de eenduidigheid in dit artikel wordt de Engelse term gebruikt.

6 Ministerie van Defensie, *Nederlandse Defensie Doctrine*, 24.

7 Ibidem, 23

8 Het meer recente Counter Hybrid Warfare Project Framework (CHWP) onderstreept het gebruik van het gelijke model met vijf instrumenten van macht op een gelijke operationele omgeving in een context van hybride oorlogvoering: Sean Monaghan (red.), *Countering Hybrid Warfare: a Multinational Capability Development Campaign Project* (MCDC, 2019). Zie: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/784299/concepts_mcdc_countering_hybrid_warfare.pdf.

realisatie dat we het kind niet met het badwater moeten weggooiden; hoewel hoofdtak twee naar de achtergrond verschuift is er veel ervaring opgedaan op het tactisch en operationeel niveau met de comprehensive approach. Het is de uitdaging deze lessen mee te nemen in de huidige strategische context.

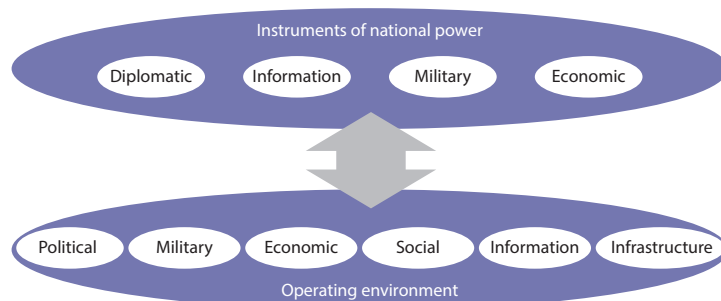
De achilleshiel

Tot zover het goede nieuws. Het tekenen en beschrijven van een model is één ding, implementeren is een tweede. Het ontwikkelen van een Nederlandse comprehensive approach staat nog in de kinderschoenen. Al in 2017 is de noodzaak onderkend de Nationale Veiligheid Strategie (NVS) en de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie (GBVS) te integreren tot één strategie. In 2023(!) werd de 'Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden' eindelijk gepubliceerd. Ondanks oproepen de *Defensienota* daarin mee te nemen als drieluik,⁹ is die afslag helaas gemist.¹⁰

Ervaring uit landen met een verregaande comprehensive approach leren overigens dat de implementatie een lange incrementele weg is. Prominent voorbeeld zijn de Scandinavische landen. Elk land heeft daarbij zijn eigen terminologie¹¹ en eigen mate van integratie. Gemene deler is dat zij dit concept al aan het ontwikkelen zijn sinds het begin van de Tweede Wereldoorlog en dat dit moet groeien met de jaren.

Lichtpunten

Het is gelukkig niet alleen maar kommer en kwel. In 2018 is het concept 'Adaptieve Krijgsmacht' gelanceerd dat beoogt concreet invulling te geven aan de samenwerking en integratie van defensie en civiele partners. Dit concept verbindt diverse initiatieven die zijn gericht op het voorzien in operationele behoeftes door het over en weer delen en inzetten van kennis, ervaring en personele en materiële capaciteiten. Het structureel maken van deze initiatieven is daarbij een van de uitdagingen.



Figuur 1 Relatie tussen de machtsmiddelen en de factoren in een operationele omgeving. Bron: Nederlandse Defensie Doctrine

Daarnaast is er nog groeipotentieel door de focus te verleggen naar het voorbereiden (en faciliteren) van een structurele geïntegreerde beschikbaarheid en gereedstelling. Samenwerking met de krijgsmacht wordt veelal aangevlogen vanuit civiel perspectief, waarbij defensie wordt ingezet als 'vangnet' op basis van beschikbare, veelal uitvoerende capaciteiten. Defensie wordt hierbij onvoldoende erkend voor haar kernkwaliteiten.¹² Het concept 'Adaptieve Krijgsmacht' is dus een modeterm geweest maar past in een herbeschouwing van het begrip comprehensive approach conform de NDD vanuit het bijgestelde perspectief.

Handelingsperspectief

Geen tijd te verspillen dus! Maar waar te beginnen in een model van vijf (middelen van macht) maal zes (operationele omgeving) mogelijke beïnvloedingspaden? Een focus vanuit de genie geeft het antwoord: de combinatie van

- 9 Peter Bos, 'De Krijgsmacht: een Cruciale Partner in Nationale Veiligheid. Civiel-Militaire Samenwerking op een Nieuwe Leest Geschoeid', *Militaire Spectator* 189 (2020). Zie: <https://militairespectator.nl/artikelen/de-krijgsmacht-een-cruciale-partner-nationale-veiligheid>.
- 10 I. Duyvesteijn, J. de Wilde en N. van Willigen, 'Wetenschapstoets Defensienota "Sterker Nederland, Veiliger Europa". Het doel heiligt de middelen? OF andersom?', *Militaire Spectator* 191 (2022) (12) 618.
- 11 Zo spreekt Noorwegen over Total Defence met een focus op de geïntegreerde uitvoering maar gaat Finland met zijn 'Comprehensive Security Strategy' zover dat er op politiek niveau een geïntegreerde veiligheidsraad is en dat tot de enkele burger opgeleid en getraind wordt, en alles daartussen.
- 12 Bos, 'De Krijgsmacht: een Cruciale Partner in Nationale Veiligheid'.



Secretaris-generaal van de NAVO Jens Stoltenberg (links) gaf op het NATO Transformation Seminar in 2015 duiding aan de relatie tussen hybride oorlogvoering en de comprehensive approach

de machtsmiddelen ‘Militair’ en ‘Civiele Capaciteiten’ gericht op de infrastructuur in de operationele omgeving. Daarbij zijn genisten niet alleen conceptueel sterk (waar willen we overmorgen zijn) maar vooral ook praktisch ingesteld (wat gaan we dan morgen doen). De hierboven geconstateerde uitdagingen willen niet zeggen dat de werkvloer moet wachten. Integendeel: het bottom-up met elkaar aangaan van multidisciplinaire projecten kan bijdragen aan de conceptontwikkeling op een hoger niveau. Zulke projecten bestaan allereerst uit het inzichtelijk maken van een civiel en/of militair crisisscenario dat de capaciteiten van de maatschappij naar het volle vermogen kan inzetten. Een gangbare militaire aanpak hiervoor betreft een Table Top Exercise (TTX) met als uiteindelijk resultaat een voorstel voor geïntegreerde inzet. Dat voorstel kan vervolgens met een fysieke oefening verder worden ontwikkeld, geëvalueerd, gestructureerd en getraind, wat bijdraagt aan de ‘paraatheid’ van Nederland.

Het faciliteren van een dergelijk programma door reservisten werkt als katalysator op meerdere fronten. Allereerst ontlast dit de parate militaire capaciteit die zich moet concentreren op haar reguliere gereedstelling. Daarnaast staan reservisten met een been in beide werelden, waardoor zij verbindend zijn en ook een bekend gezicht geven aan de samenwerking. De inzet van de reservist op deze manier geeft zijn civiele werkgever een duidelijk

beeld van zijn militaire meerwaarde voor de eigen civiele organisatie. Daarnaast levert de reservist meerwaarde aan de krijgsmacht vanuit zijn civiele rol.

Dit geldt niet alleen voor specialisten maar gaat ook op voor uitvoerend personeel in het bedrijfsleven. De capaciteit van het bedrijfsleven is vele malen groter dan die van defensie, waarbij het eigen voortzettingsvermogen in crisistijd geen vast gegeven is. Het hebben van civiele uitvoerenden die optreden onder crisissomstandigheden kunnen vertalen naar de eigen organisatie, vergroot de aansluiting van die organisatie in crisistijd en daarmee het totale voortzettingsvermogen.

Empirie

Dat het bovenstaande niet enkel mooie droombeelden zijn blijkt uit diverse projecten die binnen de genie zijn uitgevoerd. Als illustratie voor dit artikel volstaan twee voorbeelden: het Water risk Trainings & Expertise Center (WTEC) en Total Force Genie (TFG).

WTEC

WTEC is een in 2015 opgericht samenwerkingsverband tussen Rijkswaterstaat, de Unie van Waterschappen en het ministerie van Defensie met als doelstelling ‘de samenwerking in de koude fase te professionaliseren t.a.v. calamiteitenbestrijding op het gebied van waterveilig-

heid teneinde ten tijde van crises efficiënter en effectiever te zijn'.¹³ Deze doelstelling kent een duidelijke focus op de civiele crisis van hoogwater waarbij het ondenkbaar is dat de krijgsmacht géén bijdrage levert. Vanuit dat oogpunt is het voor de krijgsmacht logisch deze samenwerking te willen ontwikkelen zodat haar capaciteiten optimaal worden ingezet en benut.

Sinds de oprichting is op diverse manieren samengewerkt, zijn concepten ontwikkeld, hebben militairen bijgedragen aan hoogwateroefeningen en hebben zij een dankbare oefen-omgeving geboden voor met name nationale inzet. Afgelopen vier jaar heeft de samenwerking zich vooral geconcentreerd op Polders 2c's, een EU-project waarbij de Hedwige- en Prosperpolder als een 'living lab' beschikbaar waren als fysieke oefen- en innovatieomgeving.¹⁴ Een in het oog springend experiment daarbij was het slotstuk waarbij daadwerkelijk een dijk gesprongen mocht worden met explosieven.¹⁵ Een springoefening die anders niet in Nederland had kunnen/mogen plaatsvinden.

Warme fase

Sinds de oprichting van WTEC heeft zich eenmaal een hoog watercrisis voorgedaan, in 2021 (Limburg). Daarbij bleken diverse civiel-militaire relaties (deels) verzilverd te kunnen worden, door op operationeel niveau de koppeling tussen het militaire Territoriaal Operatie Centrum en het civiele operatiecentrum (WMCN) mogelijk te maken. Op het tactisch niveau meldden diverse civiele aannemers zich bij de twee ingezette geniebataljons. Hiermee had de bijstand met een veelvoud kunnen worden vergroot, maar civiele bijstand onder militaire coördinatie bleek op dat moment nog een brug te ver. Daarbij vormden ook 'verwerkingstechnische', juridische en financiële perikelen een flinke 'sta-in-de-weg'.

Ontwikkeling

Sinds de oprichting van WTEC in 2015 is de veiligheidssituatie in de wereld evident veranderd. De 'Veiligheidsstrategie 2023' maakt daarbij een duidelijk onderscheid tussen moedwillige (security) als niet-moedwillige (safety) dreigingen. In dat kader lag de focus van

WTEC in de afgelopen periode op deze laatste vorm. De situatie in Oekraïne benadrukt echter ook de security-dimensie van water, waarbij het watersysteem enerzijds een doelwit is (aanvallen op stuwdammen)¹⁶ en anderzijds een middel is in de verdediging (de Dnipro als 'waterlinie' ten noorden van Kyiv).¹⁷ Deze ontwikkelingen maken de tijd rijp voor de krijgsmacht om de investering in bijstand voor de civiele crisis wederkerig te maken door de civiele kennis en ervaring te ontsluiten voor een security-crisis. Een TTX is daarbij zeker een goed middel om deze wisselwerking te verkennen en verder te ontwikkelen. Ook als de conclusie zou zijn dat de civiele capaciteit niets kan betekenen buiten de landsgrenzen, dan nog zal de wisselwerking met kennis en ervaringen zeker een bijdrage leveren aan het security-bewustzijn van de civiele partners. Het beter bewust, voorbereid en bestand zijn tegen moedwillige (hybride) dreigingen door civiele partijen ontlast de krijgsmacht van een mogelijk (deel van een) beroep op bijstand waardoor zij zich meer gericht kan concentreren op haar rol als zwaarmacht.

Total Force Genie

Nadat in 2018 het concept 'Adaptieve Krijgsmacht' werd gelanceerd, ook wel vertaald als groei naar een Total-Force-benadering,¹⁸ heeft de genie in haar kenniscentrum een taskforce Total Force Genie (TFG). Deze taskforce richt de adaptieve ontwikkeling(en) binnen de genie, voert pilots uit en implementeert de resultaten ervan om de schaalbare genieorganisatie vorm te geven en de genie te verankeren ten opzichte

13 'Intentieverklaring inzake de samenwerking waterveiligheid', 26 juni 2015. Zie: [https://v-web002.deltares.nl/sterktenoodmaatregelen/index.php/Waterrisk_Training_Expertise_Centre_\(WTEC\)](https://v-web002.deltares.nl/sterktenoodmaatregelen/index.php/Waterrisk_Training_Expertise_Centre_(WTEC)).

14 Interreg, Polder2C's Project. Zie: <https://polder2cs.eu/about-us>.

15 Waterforum, 'De dijk opblazen als noodmaatregel bij een hoogwatercrisis', 21 februari 2023. Zie: <https://www.waterforum.net/de-dijk-opblazen-als-noodmaatregel-bij-een-hoogwatercrisis/>.

16 Luke Harding et al, 'Russia targets Ukraine energy and water infrastructure in missile attacks', *The Guardian*, 31 oktober 2022. Zie: <https://www.theguardian.com/world/2022/oct/31/russian-missiles-kyiv-ukraine-cities>.

17 Antonia Zimmermann, 'Russia's war on water in Ukraine', *Politico*, 25 mei 2022. Zie: <https://www.politico.eu/article/russias-war-on-water-in-ukraine/>.

18 Ministerie van Defensie, *Defensienota 2018* (Den Haag, maart 2018). Zie: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2018Z05368&did=2018D21622.



Oefening tegen watersnood. Het Water risk Trainings & Expertise Center (WTEC) is een samenwerkingsverband tussen Rijkswaterstaat, de Unie van Waterschappen en het ministerie van Defensie

FOTO MCD, PHIL NIJHUIS

van de civiele partners. Ontwikkelingskaders van ‘hogerhand’ worden vaak parallel ontwikkeld of ontbreken (nog). Deze benadering heeft inmiddels al geleid tot resultaten die symbolisch zijn voor het groeipotentieel binnen de genie. Hierna worden twee pilots toegelicht. De eerste resulterend in een daadwerkelijke operational proof of concept van aanvullende fysieke capaciteit en de tweede met als resultaat een conceptuele verkenning.

Ontwikkeling additionele fysieke capaciteit: Sponsored Reserves

Mede naar aanleiding van de in de *Defensienota 2018* aangegeven ambitie op het gebied van de adaptieve krijgsmacht werd in dat jaar een militair scenario doorgenomen in een TTX met potentiële civiele spelers. Hierbij bleek dat de aanname dat civiele spelers zich niet willen begeven in potentieel gewelddadige omgevingen onterecht was. Integendeel, sommige civiele spelers zitten met grote regelmaat in non-permissieve omgevingen.¹⁹ Een bezoek aan een oefening te velde en een bijdrage aan een volgende oefening met civiele capaciteiten leidden tot een verder inzicht dat de civiele capaciteiten inzetbaar zijn in een bepaald deel van het militair risicospectrum en dat deze capaciteiten letterlijk een force multiplier kunnen zijn.²⁰

19 Baggeraars en petrochemie zijn niet overal graag geziene spelers. Soms ligt dit werk in daadwerkelijk conflictgebied.

20 In dit geval werd civiele grondverzetcapaciteit ingebracht waarbij het personeel allereerst meer vaardig was. Daarnaast hadden de machines een capaciteit van viermaal het militair tonnage. Een civiele combinatie kon dus ruim vier keer zoveel output leveren als een klassieke militaire combinatie.

Deels gebaseerd op het Britse voorbeeld van Sponsored Reserves²¹ is vervolgens in 2018 bij 101 Geniebataljon de ontwikkeling van het (NL) concept Sponsored Reserves (SR) gestart. SR omvat de gezamenlijke gereedstelling en inzet van personeel en materieel als dienst van een bedrijf in militaire operationele omstandigheden (ook inzet in het kader van hoofdtak 1). De dienst wordt via het bedrijf afgeroepen. Het bedrijf plant en betaalt de reservist zoals bij andere opdrachtgevers en de landmacht roept de reservist onbezoldigd op in werkelijke dienst om de bevelsverhouding en de juridische aansprakelijkheden te borgen. Materieel wordt via/van het bedrijf ingehuurd. Dit zorgt ervoor dat de eenheid in staat is werkzaamheden ook tijdens piekbelastingen in de operationele inzet uit te voeren. Het is daarbij noodzakelijk dat het bedrijf en de eenheid in een eerder stadium tijdens de periode van gereedstelling met elkaar hebben samengewerkt, zodat ze in operationele omstandigheden geïntegreerd, veilig en effectief kunnen optreden.

Reservisten zijn geworven bij de civiele partner. Vervolgens hebben zij een (beperkte) militaire opleiding gehad en zijn ze daarna in een oefenscenario via het bedrijf mét middelen (lees: grondverzet-capaciteit) gepland, opgeroepen en ingezet, en dat tot grote tevredenheid van de operationele geniecommandanten. De recente ontwikkelingen in Oost-Europa noodzaakten tot daadwerkelijke militaire inzet waarbij 101 Geniebataljon samen met de Fransen een kampement heeft gebouwd in Cincu, Roemenië. Het goede en snelle resultaat van deze inzet was niet mogelijk geweest zonder de daarbij ingezette SR-capaciteit.

Het succes van de SR-ontwikkeling is vooral gebaseerd op doelvastheid, een helder narratief, vasthoudendheid, goede (business-)communicatie en bovenal een grote inzet van alle betrokken partijen en een sterke band met elkaar. Het heeft C-LAS doen besluiten 101 Geniebataljon als pilot/ontwikkelomgeving te bestempelen voor de doorontwikkeling van het concept SR, waarbij het uiteindelijke oogmerk is op basis van dit concept toe te werken naar 1/3 additionele schaalbare capaciteit. Er is voor 2 +

2 jaar geld gereserveerd voor dit project waarbij wordt aangehaakt bij het oefenschema van 101 Geniebataljon.

De uiteindelijke doelstelling is de samenwerkingsovereenkomsten structureel, rechtmatig en 'contractueel slagvaardig' in te regelen. Voorzien is dat het oorspronkelijke aandachtsveld (grondverzet) wordt uitgebreid met de percelen constructie, hijskranen, duiken en brugslag. Op een later moment kan worden overwogen, mede op basis van de evaluatie van deze pilot, in hoeverre dit concept ook in het Force Support engineering-domein kan worden ingezet. Ook kan het concept mogelijk worden ingezet voor andere CLAS-onderdelen en zelfs buiten CLAS. Te denken valt hierbij aan het Ecosysteem Logistiek en het ondersteunen van het instructie-domein.

Nationale inzet/Host Nation Support

Voortkomend uit een van de 'lessen' van het eerste voorbeeld ('het bedrijfsleven is niet de bottleneck') was er behoefte om in de luwte van de soms stroperige en bureaucratische ontwikkelingen aan krijgsmachtzijde events te blijven creëren om het netwerk van civiele partijen aangesloten te houden. Daartoe is gezocht naar een onderwerp dat dicht bij de civiele partijen ligt: inzet op het nationale grondgebied.

In co-creatie met het Territoriaal Operatie Centrum en de Task Force Logistiek zijn twee componenten van een potentiële militaire doorvoeroperatie door Nederland beschouwd: het realiseren van een RSOMI-faciliteit²² om geallieerde eenheden te ondersteunen die via Nederland 'oostwaarts' verplaatsen én het borgen van de beschikbaarheid van doorvoerroutes door Nederland.

Voor de eerste component is een TTX-ontwikkeld waarbij, gebruikmakend van het militaire

21 De Sponsored Reserves van het VK zijn een categorie reservetroepen binnen de Britse strijdkrachten. Zij maken bepaalde specialistische of ondersteuningstaken mogelijk waarvoor professionals nodig zijn. Deze professionals hebben naast hun bijdrage aan militaire taken een civiele carrière.

22 RSOMI: Reception, Staging, Onward Movement and Integration/Information.

Een open vizier en wederzijds vertrouwen zijn essentieel

besluitvormingsproces, een situatie werd geschetst die stopte bij de 'Eigen Middelen-fase'. Vervolgens werden de aanwezige 'civilisten' uitgedaagd op basis van hún eigen (civiele) middelen oplossingsmogelijkheden te schetsen. Van de 'civilisten' maakten zowel private partijen deel uit als publieke partijen voor wie het beheer van de benodigde infra een dagelijkse bezigheid is (Rijkswaterstaat, ProRail).

De TTX is meerdere malen georganiseerd waarbij het enthousiasme, de openheid, flexibiliteit en het enthousiasme van de externe partijen een aangename verrassing waren. Goede discussies en een aantal vragen waarop nog geen antwoord kon (en kan) worden gegeven, maar die inzicht geven in het potentieel om met een Total Force-benadering invulling te geven aan ambities die we voorheen als krijgsmacht in 'splendid isolation' zouden willen oplossen.

Een eerste key take-away sluit aan bij de bereidwilligheid van de civiele deelnemers om niet deel te nemen aan een dergelijk event zonder duidelijke omzetverwachtingen. Het geeft de intrinsieke motivatie aan een bijdrage te willen leveren aan de invulling van de veiligheid van Nederland. Deze open benadering vraagt een dito open houding. Een open houding die voor de krijgsmacht niet gewoon is. Veelal wordt ingestoken op een klant-leverancierrelatie

waarbij contractuele voorwaarden de boventoon voeren. Hoewel dit uiteindelijk zeker van belang is, werkt dit in de conceptontwikkeling averechts: een open vizier en wederzijds vertrouwen zijn essentieel.

Uitgaande van deze open benadering is vervolgens gebleken dat de civiele partijen prima in staat zijn de militaire context te begrijpen en daarbij hun eigen rol te formuleren. Het is voor ondernemers dagelijkse business om in de huid van de 'klant' te kruipen, zijn behoefte te doorgronden en te komen met de beste oplossing. In deze TTX-en bleek de neiging een gedetailleerd bouw- en dienstenbestek te omschrijven niet nodig, die komt voort uit onze vredesbedrijfsvoering. Waar de militair in operationele context goed in staat is te denken in effecten en oogmerken, is de civiele partij in de huidige markt van geïntegreerde contracten prima in staat dit om te zetten in het 'hoe'. Hierdoor werden oplossingen geopperd die zelf nooit bedacht hadden kunnen worden door het ontbreken van kennis van diverse civiele 'pop-up-infra'-concepten.

Voorts werd geconstateerd dat de bouw van een RSOMI goed planbaar is. Het sleutelbegrip bij de daadwerkelijke bouw is reactietijd: hoe korter de reactietijd, des te beter moet de voorbereiding zijn. Dit mag een open deur lijken, maar de reactietijd die in dit soort kaders korter is dan wat gangbaar is, benadrukt het belang van de goede voorbereiding. Een goede voorbereiding betekent niet enkel het hebben van een ruimtelijk ontwerp en een contract om dit af te roepen; als de reactietijd kort en het afbreukrisico groot is dan kan dit betekenen dat een verdere garantie op het daadwerkelijk tijdig ontplooiën wenselijk kan zijn. Dit kan zo ver gaan als het fysiek op de plank hebben liggen van het kamp en het daadwerkelijk voor test afroepen van het contract. Beide concepten die volledig normaal zijn als het om permanente militaire capaciteit gaat. Inzetvoorraden en test oefeningen zijn zaken van alledag.

Een realisatie die daarbij niet direct speelt is het feit dat deze zaken geld kosten, iets wat bij een civiele invulling direct zichtbaar wordt. Het

hebben van eigen militaire of civiele capaciteit is een 'verzekering' om een garantie te hebben op de dan benodigde capaciteit, een verzekering die voor vergoeding in aanmerking moet komen. Daarbij leeft snel de indruk dat civiele capaciteit duur is. Een duidelijke financiële baseline van permanente militaire capaciteit ontbreekt echter. Een fundamentele eerlijke vergelijking is daarom (nog) niet mogelijk. Een achterkant-sigarettjen-benadering levert al snel inzicht dat permanente militaire capaciteit een veelvoud kost van een vergelijkbare civiele capaciteit, kosten waarop vervolgens afweging gemaakt moet worden van de baten: gegarandeerde effectiviteit.

De tweede component, het borgen van de beschikbaarheid van doorvoerroutes door Nederland, is beschouwd tijdens een bijeenkomst die zich richtte op een van de doorvoerroutes voor de vervoersmodaliteiten weg en rail. Deelnemers waren vertegenwoordigers van Defensie (genie, TOC, en RMOA (Regionaal militaire Operationeel Adviseur)), Rijkswaterstaat, Deutsche Bahn Cargo en ProRail. Als basis voor deze TTX werd de doorlopende doorwisse-

ling van Amerikaanse eenheden door Nederland genomen. Die werd vervolgens in perspectief geplaatst van een worst-case-scenario waarbij een drie maal zo grote eenheid binnen een derde van de tijd verplaatst moeten worden. Grof gezegd betekent dit een tien keer zo grote capaciteitsvraag. Allereerst werd dat beschouwd in tijden van ideale omstandigheden, om vervolgens ook moedwillige verstoring in te brengen (bijvoorbeeld cyber, volksoproer en sabotage).

De eerste winst van de TTX zat in het feit dat de civiele spelers geen idee hadden van de militaire behoefte en de omvang ervan. Door de locatie van de TTX, het nationale verkeersleidingcentrum van Rijkswaterstaat (RWS) en de daar beschikbare systemen werd als snel duidelijk dat RWS goed in staat is een dergelijke capaciteitsvraag te plannen en te sturen. De vergelijking met gepland bijzonder transport (buiten proportie) gaf daarbij van civiele zijde een helder startpunt, ook hiervoor worden bijzondere maatregelen genomen zoals 's nachts rijden, konvoobegeleiding en afsluiting van weggedelen. Hoewel het type maatregelen vergelijkbaar is

De genie aan het werk in Cincu, Roemenië. Zonder Sponsored Reserves was het goede en snelle resultaat van deze inzet niet mogelijk geweest

FOTO MCD, AARON ZWAAL





Host Nation Support-inzet in Vlissingen bij het transport van Amerikaanse eenheden door Europa. De genie oefent met civiele partners dit soort doorvoeroperaties, inclusief mogelijke verstoringen, om inzicht te krijgen in elkaars sterke en zwakke punten

geeft dit geen referentie voor de omvang. Hiervoor kon nog gebruik gemaakt worden van ervaringen van oudere medewerkers die refereerden aan plannen ten tijde van de Koude Oorlog (die het reviseren waard zouden kunnen zijn). Voor het spoor geldt dat de capaciteitspuzzel enerzijds simpeler is en anderzijds lastiger. Het spoorgebruik is veel planmatiger dan het weggebruik (er zijn geen individuele gebruikers) maar de uitwijkmogelijkheden zijn minimaal. Op de besproken as was er slecht één lijn waarvandaan derouteren erg lastig is. Daarbij komt dat er op het spoor bij stilvallen niet of zeer gecompliceerd gepasseerd kan worden ten opzichte van transport over de weg. De planbaarheid van de capaciteit van de spoorwegen is dus groot maar erg kwetsbaar.

Met deze technische capaciteitsuitdaging uit de weg kon de verdieping gezocht worden naar

moedwillige verstoring. De aanname dat de civiele speler hier niet op zou zijn ingericht werd die dag gelogenstraft, doordat op die dag protesten plaatsvonden waarbij boeren wegen blokkeerden of met tractoren het verkeer ophielden. De planmatige benadering eerder die week, en de uitvoering van dat plan die dag, gaven de indruk van RWS als professionele crisisspeler.²³ Ook voor moedwillige verstoring is het spoor kwetsbaarder: de energievoorziening en het besturingssysteem zijn kwetsbaarder dan bij het wegennet. Maar evengoed geldt voor ProRail dat het goed in staat is met normale verstoringen om te gaan. Echter, de aard en omvang van een normale crisis versus moedwillige verstoring(en) bij een doorvoeroperatie zouden weleens wederom het tienvoudige kunnen verschillen. In dat kader zou een verdiepingsslag in planning maar ook in oefenen en testen uitsluitel moeten bieden of het normale systeem voldoende veerkrachtig is voor een militaire crisis. Dit brengt een laatste leerpunt van deze TTX naar boven: verankering.

²³ Rijkswaterstaat, *Handelingskader Verstoringen*, 2021.

De TTX betrof een initiatief vanaf het operationele uitvoerende niveau van de diverse organisaties.

Hierdoor was de intrinsieke motivatie om van elkaar te leren de doorslaggevende drijfveer om de benodigde tijd vrij te maken. Het heeft de betrokken spelers voor dat moment een beeld gegeven van benodigde randvoorwaarden als het erop aankomt. Het inrichten van deze randvoorwaarden is van dien aard dat dat niet op een soortgelijke manier erbij gedaan kan worden. Op strategisch niveau moeten de partijen tot een overeenkomst komen dat planvorming en gereedstelling capaciteit mag kosten. In dat kader bieden het National Plan on Military Mobility en het in ontwikkeling zijnde Landelijk Crisisplan Defensie een aanknopingspunt, waarbij dergelijke TTX-en strategisch vage ambities duidelijk en praktisch kunnen maken.

De beschreven twee componenten van Host Nation Support die samen met (potentiële) civiele partners zijn beschouwd hebben (over en weer) tot inzicht geleid in een gezamenlijk vraagstuk én inzicht in de sterke en minder sterke kant van de verschillende partijen. Aannames over capability-gaps werden deels bevestigd maar ook ontzenuwd en nieuwe 'uitdagingen' kwamen aan het licht. Daarnaast gaf het voor de private en publieke spelers inzicht in de meerwaarde van militaire besluitvorming en scenario-analyse en training die bruikbaar is bij een crisis. Voor de militaire deelnemers bood het inzicht in potentiële capaciteit aan civiele zijde en heeft het bijgedragen aan de concretisering van een complex dossier (Military Mobility).

De meerwaarde van het met elkaar doornemen van zulke ogenschijnlijk simpele oplossingen ook in de 'koude fase' is ook aan de orde tijdens andersoortige crisisonstandigheden. Dat bleek onder meer tijdens de overstroming in Zuid-Nederland in de zomer van 2021. Doordat een TTX had plaatsgevonden in de maand daarvoor waren de contacten met aannemers warm. Zij meldden zich als vanzelfsprekend met het aanbod van capaciteit en de vraag waar zij die konden inzetten. Spijtig genoeg kon dit aanbod helaas niet verzilverd worden doordat de

betrokken publieke partijen deze nieuwe bron van capaciteit (nog) niet konden accommoderen.

Conclusie

Dit artikel betoogde dat het mogelijk, of zelfs noodzakelijk en van meerwaarde is om, gebaseerd op een analyse van de strategische context, te investeren in operationele scenario-analyse. Defensie kan daarmee met alle veiligheidsspelers inzicht verkrijgen in het gedeelde maatschappelijke vraagstuk, handelingsopties schetsen en een netwerk van vertrouwde partners smeden.

Dit hoeft niet vanuit het niets te worden opgebouwd. De diverse spelers hebben elk hun eigen beeld bij crisis en het creëren van eenheid van opvatting en vervolgens het schetsen van handelingsopties hoeven niet veel te kosten. Het opbouwen van een netwerk met vertrouwde partners gebeurt vanzelfsprekend tijdens dat proces. Daarbij kunnen reservisten bij deze bedrijven een sleutelrol spelen met meerwaarde voor zowel de krijgsmacht en het bedrijf/de organisatie als de persoon in kwestie.

De bouw- en infrawereld (RWS, aannemerij en de genie) is daarbij een goed startpunt door de van oudsher bestaande banden en de pragmatische can-do-mentaliteit bij deze spelers. Deze samenwerking in crisistijd moet structureel worden ontwikkeld en onderdeel van gereedstelling zijn in de koude fase zodat de adaptieve capaciteit beschikbaar is wanneer het erop aankomt. 'We vinden een weg of we maken er een, samen banen wij de weg, Sodeju!' ■

Reservisten kunnen een sleutelrol spelen