

De krijgsmacht: een cruciale partner in nationale veiligheid

Civiel-militaire samenwerking op nieuwe leest geschoeid

Prof. dr. Peter L.J. Bos MCDm*

De krijgsmacht is een cruciale partner in nationale veiligheid. De grondwet kan niet anders worden geïnterpreteerd. Maar de *Defensienota* mist een strategisch fundament dat recht doet aan de grondwettelijke taak van de krijgsmacht en maakt geen beredeneerde keuzen voor de bijdrage aan nationale veiligheid. Civiel-militaire samenwerking wordt mede daarom nog te weinig in breed perspectief beschouwd. De claim van essentieel en structureel ketenpartnerschap in nationale veiligheid, zoals recent geuit door de ministers van Justitie en Veiligheid en Defensie, komt daardoor onder druk te staan. Die claim rust te veel op slechts bijstand en steunverlening. Civiel-militaire samenwerking mag geen resultante zijn van een min of meer incidentele militaire inzet, maar zou het fundament moeten zijn van structureel samen werken aan nationale veiligheid. Dit artikel bepleit een veel strategischer *Defensienota*, een herbezinning op de hoofdtaken van de krijgsmacht, in het bijzonder 'de derde hoofdtaak', en de noodzaak te komen tot een landelijk Civiel-Militair Operatie Centrum.



Essentiële civiel-militaire samenwerking

Nederland is net als andere landen getroffen door het coronavirus SARS-CoV-2. Begin dit jaar moest een ongekend groot aantal besmette patiënten een intensieve carebehandeling ondergaan. De vraag naar IC-bedden oversteeg het totaal aan beschikbare Nederlandse IC-capaciteit, terwijl die capaciteit ook voor andere intensieve verpleging beschikbaar moest zijn. Wat vanwege een tekort aan IC-capaciteit begon als een crisis van zorgschaarste, ontwikkelde zich in rap tempo tot een maatschappelijke ontwrichting van ongekende omvang. De

crisismaatregelen die bij herhaalde aanwijzing van de minister van VWS werden afgekondigd hadden grote maatschappelijke impact. Daarbij kwamen ook economische en sociaal-politieke veiligheidsbelangen onder druk te staan. Net als elders in de wereld verkeerde ons land in een situatie waarin tegelijkertijd meerdere vitale belangen van de samenleving werden aangetast.

* Peter Bos is algemeen directeur van de Veiligheidsregio Utrecht en bijzonder hoogleraar crisisbeheersing en nationale veiligheid aan de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie. Hij is tevens voorzitter van de stuurgroep LOT-C. Dit artikel is in oktober 2020 gepubliceerd op de website van de Militaire Spectator.



Aankomst van ondersteunings- en bevoorradingsschip Zr. Ms. Karel Doorman in de haven van Philipsburg, Sint Maarten. Het marineschip ondersteunde de civiele autoriteiten in het Caribisch gebied desgevraagd bij het bestrijden van de coronacrisis

FOTO MCD, TIM VAN DIJK

Nederland raakte in crisis.¹ Bij de corona-crisis-beheersing heeft de krijgsmacht de medische sector fors ondersteund. Voor het eerst sinds lange tijd werd de krijgsmacht binnenlands langdurig en grootschalig ingezet. Er werden tussen 11 maart en 1 juli 2020 maar liefst 80 bijstandsaanvragen toegekend en uitgevoerd, met inzet van 38.000 dagen aan werk en een divers arsenaal aan materieel.² Toch wordt in de recent verschenen kamerbrief van de ministers van Justitie en Veiligheid en Defensie, die handelt over de toekomst van de civiel-militaire samenwerking, slechts marginaal verwezen naar de inzet van Defensie bij die ondersteuning van de medische sector.³

Duidelijke droom of vaag vergezocht

In de brief vallen de volgende passages op. 'De geleerde lessen van de Coronacrisis zullen natuurlijk in de doorontwikkeling van de civiel-militaire samenwerking worden geïncorporeerd', en 'Het beroep dat in binnen- en buitenland op Defensie wordt gedaan neemt toe en de verwachting is dat dit in de toekomst alleen maar verder zal groeien'.⁴ Ook bevat

de brief een stevige bewering, namelijk dat Defensie zich meer en meer bewezen heeft als essentiële partner in de veiligheidsketen en daarin een structurele ketenpartner is.⁵ Het vergezocht is echter hooguit een actualisatie van bestaande afspraken over de intensivering van de civiel-militaire samenwerking, op oude leest geschoeid.

Jammer genoeg reikt de civiel-militaire strategische notie niet verder dan het statement dat er een derde hoofdtaak is. De bewindsleden schetsen een wenkend perspectief van Defensie als ketenpartner, die bijdraagt aan het collectieve veiligheidspotentieel ten behoeve van de aanpak van nationale veiligheidsvraagstukken. Tegelijkertijd temperen zij de verwachtingen met de disclaimer dat een effectieve inzet van schaarse middelen vraagt om keuzen voor het ter beschikking stellen ervan, te baseren op realistische verwachtingen over en weer. Gezien deze disclaimer zal de defensie-tool box die civiele partijen ter beschikking staat mogelijk eerder leegraken dan worden gevuld.

De vraag is dus wat het essentiële ketenpartnerschap inhoudt, gegeven de nu nog vage visie op de doorontwikkeling van de civiel-militaire samenwerking. In een poging daarop een berekend antwoord te geven, bespreek ik in dit artikel de rol van de krijgsmacht als cruciale partner in nationale veiligheid. Tegen die achtergrond bepleit ik achtereenvolgens een veel strategischer *Defensienota*,⁶ een herbezinning op de hoofdtaken van de krijgsmacht, in het bijzonder 'de derde hoofdtaak', en de noodzaak te komen tot een landelijk civiel-militair operatiecentrum.

Nationale Veiligheid Strategie

Anderhalf jaar geleden is de *Nationale Veiligheid Strategie 2019* (NVS 2019) gepubliceerd. Het is het product van een driejaarlijkse strategische cyclus waarin nationale veiligheidsbelangen tegen het licht worden gehouden.⁷ De meest recente herijking leidde, logischerwijs, tot het toevoegen van 'internationale rechtsorde', als zesde veiligheidsbelang; voor Defensie niet

- 1 Vergelijk Wet veiligheidsregio's (11 februari 2010), artikel 1, begrip 'crisis'. Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/2020-07-01>. Het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming (13 juni 2019) duidt, in het kader van dat handboek, op 'crisis' als een situatie waarbij de nationale veiligheid in het geding is of kan zijn of bij een andere situatie, waarbij van een grote maatschappelijke impact sprake is of kan zijn. Zie: <https://www.nctv.nl/documenten/publicaties/2016/09/13/nationaal-handboek-crisisbesluitvorming>.
- 2 Ministerie van Defensie, 'Covid-19 en inzet Defensie'. Zie: <http://defensie.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19>. Bij het schrijven van dit artikel wordt de krijgsmacht nog steeds ingezet. Het valt niet uit te sluiten dat in het perspectief van een toenemend aantal besmettingen deze inzet wordt verhoogd.
- 3 Brief van de ministers van Justitie en Veiligheid en Defensie, 'Civiel-militaire samenwerking', 26 juni 2020, kenmerk 2854540. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/26/tk-civiel-militaire-samenwerking>.
- 4 Ibidem, 2.
- 5 Ibidem, 2, 4.
- 6 Ministerie van Defensie, *Defensienota 2018. Investeren in onze mensen, slagkracht en zichtbaarheid* (Den Haag, 26 maart 2018). Voorts: DN2018. Zie: <https://www.defensie.nl/downloads/beleidsnota-s/2018/03/26/defensienota-2018>.
- 7 NCTV, *Nationale Veiligheid Strategie 2019* (Den Haag, 7 juni 2019). Voorts: NVS2019. Zie: <https://www.nctv.nl/documenten/publicaties/2019/6/07/nationale-veiligheidstrategie-2019>. Daarbij gaat het om zes vitale belangen: territoriale veiligheid, fysieke veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid, sociale en politieke stabiliteit en internationale rechtsorde.



Defensie stelde 40 beademingsapparaten beschikbaar aan ziekenhuizen. Die gebruiken de apparaten om ernstig zieke coronapatiënten te beademen

FOTO MCD, CHRISTIAN SCHRICK

onbelangrijk. De behoefte aan *Flowsecurity*⁸ en de (toenemende) verwevenheid van inwendige en uitwendige dreigingen en onveiligheid maken dat nationale veiligheid niet langer los kan worden gezien van de internationale rechtsorde.⁹ Volgens de NVS 2019 is de nationale veiligheid in het geding wanneer één of meerdere nationale veiligheidsbelangen zodanig bedreigd worden, dat er sprake is van (potentiële) maatschappelijke ontwrichting.¹⁰

Alliantie van strategieën

De NVS 2019 stelt nauw verbonden te zijn met de *Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie* (GBVS), de *Defensienota* en onderliggende deelstrategieën.¹¹ Zij geeft in nauwe samenhang daarmee de strategische inzet weer op nationaal niveau en duidt een alliantie van naar aard en soort gelijkwaardige nationale veiligheidsstrategieën.¹² Deze alliantie ligt voor de hand, gezien het feit dat de grondwet de inwendige en uitwendige veiligheid benoemt, de ontwikkeling van de internationale rechtsorde bespreekt en de krijgsmacht constitutioneel verankert.¹³

Waar de NVS 2019 de zes nationale veiligheidsbelangen onderscheidt, stoelt de GBVS op drie

pijlers: 'voorkomen', 'verdedigen' en 'versterken'.¹⁴ Ook de GBVS beschouwt de *Defensienota* als gelijkwaardig document. De GBVS stelt namelijk dat de keuzen in de *Defensienota* nauw aansluiten bij de GBVS en besteedt onder de

- 8 Vergelijk Tim Sweijs, Hugo van Manen, Katarina Kertysova, Frank Bekkers. *Flow Security and Dutch Defense and Security Policies* (The Hague Centre for Strategic Studies, Den Haag, 26 februari 2018). Zie: <https://hcss.nl/news/flow-security-and-dutch-interests>. Nederland is vanwege zijn vele fysieke en digitale knooppunten en de mogelijke effecten van internationale dreigingsontwikkeling afhankelijk van internationale rechtsorde.
- 9 NVS2019, 16. Er is overigens wat voor te zeggen de 'internationale rechtsorde' niet als zesde veiligheidsbelang te kunnen voegen omdat die rechtsorde niet kan worden beschouwd als een vitaal belang van de Nederlandse staat en/of samenleving maar als een geopolitieke conditie waarvan het beheersen en handhaven randvoorwaardelijk is voor de andere genoemde vitale belangen en waarvan de regering de ontwikkeling bevordert. Vergelijk ook de grondwet, artikel 90.
- 10 Ibidem, 5. Vergelijk ook *Kamerstukken* 2014/2015, 30 821, Nr. 23 en 2015/2016, 30 821 Nr. 32. Deze handelen over de categorisering van vitale processen 'A' en 'B', waarvan uitval of verstoring leidt tot ernstige maatschappelijke ontwrichting en een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid.
- 11 Ibidem, 9. Onderliggende strategieën zijn bijvoorbeeld de Contraterrorismestrategie, de Nederlandse Cybersecurityagenda, het Deltaprogramma en de Kamerbrief Tegengaan Statelijke Dreigingen.
- 12 Ibidem.
- 13 *Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden* (24 augustus 1815). Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2018-12-21>. Hoofdstuk 5, artikel 90, 97, 100 en 103.
- 14 *Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie 2018-2022* (Den Haag, 20 maart 2018). Voorts GBVS. *Kamerstukken* 2017/2018, 33 694, Nr. 12.

paragraaf ‘verdedigen’ uitgebreid aandacht aan zaken die in de *Defensienota* niet zouden misstaan (sic).¹⁵ Daarbij is het relevant op te merken dat de NVS 2019 zich richt op de Nederlandse staat en samenleving, terwijl de GBVS zich richt op het koninkrijk.¹⁶

Dat laatste geldt ook voor de *Defensienota*, waarvoor behalve de grondwet ook het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden grondslag is.¹⁷ Welbeschouwd is de alliantie van strategieën dus als drieluik niet toepasbaar op het koninkrijk maar slechts op de Nederlandse staat. In dat opzicht is hij minder elegant. Daarentegen kan er strikt genomen geen nationale veiligheid van het koninkrijk zijn. Maar het spreekt voor zich dat de nationale veiligheid van Nederland niet kan worden begrepen zonder de veiligheid van het koninkrijk, en alle Nederlanders, erbij te betrekken.¹⁸

Defensienota valt flink uit de toon

Bij nadere beschouwing valt de *Defensienota* in deze alliantie uit de toon. Waar de NVS 2019 en de GBVS inhoudelijke risico- en dreigingsbeschouwingen kennen en in enige mate strategisch richting geven, maakt de *Defensienota* een andere indruk. Het is vooral een document dat de defensieorganisatie, gevoed met een zeer bescheiden financiële impuls na jaren van krapte, lijkt te moeten ondersteunen op de weg naar revitalisering. De *Defensienota* is een leesbaar eigentijds document, voor iedereen in de

defensieorganisatie hanteerbaar als richtsnoer en houvast. Een document dat beoogt intern vertrouwen te wekken in de te varen koers. Het is ook een nota die naar parlement en samenleving toont welke revitaliseringsmaatregelen Defensie neemt in termen van ‘mensen’, ‘middelen’ en ‘manieren’.

Maar anders dan de NVS 2019 suggereert, is de *Defensienota* in de huidige vorm geen strategisch document van nationale veiligheid. De nota kan zich op inhoudelijk-strategisch niveau niet meten met de NVS 2019 noch de GBVS. De benoemde inzetmogelijkheden van de krijgsmacht delen ontberen een logisch-analytische samenhang en worden zonder enige logica samengebundeld aangeboden. Maar belangrijker, de paragraaf ‘wat we willen bereiken’ mist een beredeneerd fundament voor de keuzen in de daarin genoemde driedeling ‘veilig blijven’, ‘veiligheid brengen’ en ‘veilig verbinden’. Van een alliantie van drie is daardoor feitelijk geen sprake. De huidige *Defensienota* maakt niet alleen een rommelige, maar ook een ambivalente indruk. Het is een ongemakkelijk huwelijk van een bedrijfsorganisatorisch document en een onberedeneerde opsomming van het militair vermogen van de krijgsmacht.

Een grote leemte en geen duidelijk doel

Er is echter nog een ander probleem. Er bestaat namelijk een ambigue situatie doordat de *Nederlandse Defensie Doctrine* (NDD) *Defensienota*-waardige elementen bevat.¹⁹ Deze *capstone doctrine* maakt een zeer coherente indruk. Het is allesbehalve een vlugschrift, maar ook een doctrine die veel verder gaat dan een doctrine in zijn zuivere vorm.²⁰ Elementen daarin vullen prachtig het gat dat de *Defensienota* laat bestaan. Het gaat dan om de eerste drie hoofdstukken, die achtereenvolgens betrekking hebben op de context van het militair optreden, op het Nederlands veiligheidsbeleid en op de krijgsmacht als instrument van de regering.²¹

Dat werpt het ministerie van Defensie terug op de vraag wat zij wil met de *Defensienota*. Is het de bedoeling dat zijn nota een strategisch document van nationale veiligheid is? Zo ja, dan mag de nota geen eigentijds vlugschrift zijn. Zo nee,

15 GBVS, 30-33.

16 NVS2019, 15 en GBVS, 6. Op termijn is een verruiming van de NVS2019 naar in elk 16 het Caraïbisch deel van Nederland voorzien.

17 Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, artikel 3 (...de handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk...). Overigens wordt in de *Defensienota 2018* het verkeerde artikel van het Statuut aangehaald, namelijk artikel 2 in plaats van 3!

18 Het is begrijpelijk dat een Nationale Veiligheid Strategie van het land Nederland in strikte zin niet kan handelen over de nationale veiligheid van de andere landen in het koninkrijk. Daarom heeft het wellicht de voorkeur de Caribische landen van het koninkrijk bij de Nationale Veiligheid Strategie te betrekken en op termijn een rijksbrede veiligheidsstrategie het licht te laten zien.

19 Ministerie van Defensie, *Nederlandse Defensie Doctrine* (Den Haag, 19 juni 2019). Voorts NDD.

20 Vergelijk de NAVO-definitie van ‘doctrine’: *Allied Joint Doctrine, Allied Joint Publication-01, Edition E Version 1* (NATO, 2017): ‘fundamental principles by which military forces guide their actions in support of objectives’. Voorts: AJP-01/E-V1

21 NDD, hoofdstukken 1-3.

moet de nota dan naar aard en vorm een klassieke periodieke toelichting op de Defensiebegroting zijn, zoals bijvoorbeeld de *Defensienota* uit 2000? In dat geval valt er evengoed inhoudelijk wat te verbeteren. Als de *Defensienota* moet toevoegen aan een nationale veiligheidsstrategie, ligt het voor de hand de eerste drie hoofdstukken uit de NDD erin op te nemen en de bedrijfsvoeringsparagrafen eruit te laten.

Pleidooi voor een krijgsmachtnota

De *Defensienota* zou daarmee volstrekt anders van opzet worden. Niet zozeer een klassieke *Defensienota*, maar een militair-strategische nota die, logisch-consistent, een brug slaat tussen de constitutionele positie van de krijgsmacht en haar bijdrage aan nationale veiligheid.²² Een nota in meerjarenperspectief met strategische diepgang, bovenliggend aan de NDD, waarin visie en analyse leiden tot strategische keuzen voor het genereren en in stand houden van het militair vermogen van de krijgsmacht: een krijgsmachtnota. Op die manier leidt een nationale veiligheidsstrategie langs de weg van een gekozen nationaal ambitieniveau tot keuzen voor een nationaal militair vermogen en vervolgens, via de vertaling daarvan in materieel- en personeelsplannen, tot gekozen militaire *capabilities* van de krijgsmacht.²³ In zo'n krijgsmachtnota worden vanzelfsprekend strategische keuzen gemaakt voor de doorontwikkeling van de civiel-militaire samenwerking in breder perspectief. De claim van essentieel en structureel ketenpartnerschap in nationale veiligheid, zoals in de genoemde kamerbrief geuit, mist een krijgsmachtnota als waarachtig strategisch fundament. Daarmee doet Defensie, in het bijzonder de krijgsmacht, zich in constitutioneel opzicht tekort.

Hoofdtaken blijken te vrije interpretatie van de grondwet

Om te komen tot een krijgsmachtnota rijst de vraag wat het uitgangspunt van strategisch redeneren moet zijn. Naar het antwoord op die vraag is hiervoor reeds verwezen: de grondwet en het daarboven liggende Statuut voor het Koninkrijk.²⁴ Sinds 2000 is de grondwet min of

meer vertaald in drie hoofdtaken van de krijgsmacht. De *Defensienota 2000* noemt: 'de bescherming van de integriteit van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied (inclusief de Nederlandse Antillen en Aruba)', 'de bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit' en 'de ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal'.²⁵

De huidige *Defensienota* spreekt van: 'bescherming van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied, inclusief het Caribisch deel van het Koninkrijk', 'bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit' en 'ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal'.²⁶ In de praktijk spreken we van de 'eerste', 'tweede' en 'derde' hoofdtaak. Bij nadere bestudering valt echter op dat de hoofdtakentekst een te vrije interpretatie van

22 Vergelijk Michiel de Weger, *De binnenlandse veiligheidstaken van de Nederlandse krijgsmacht* (Proefschrift, Assen, Van Gorcum, 2006) 1-2. De Weger gebruikt de begrippen 'krijgsmacht', 'ministerie van Defensie' en 'Defensie' als synoniem, gegeven zijn definitie van de krijgsmacht: 'het geheel van organisaties, medewerkers, materieel, taken en bevoegdheden dat onder de (mede) verantwoordelijkheid van de minister van Defensie (of de voorgangers hiervan: de ministers van Oorlog en van Marine) valt'. Wanneer de definitie als volgt wordt aangepast, vervalt de verwevenheid van het departementale en militaire en bijgevolg de logica van het synoniem zijn van krijgsmacht en ministerie van Defensie (de term 'Defensie' heeft geen formele betekenis maar is een populaire duiding van het samenstel van departement en krijgsmacht en kan dus als definitie worden genegeerd): 'Krijgsmacht: het geheel van militaire Commando's en daaronder ressorterende eenheden dat valt onder de aansturing van de Commandant der Strijdkrachten en dat vanwege artikel 97 van de Grondwet onder de (mede) verantwoordelijkheid van de minister van Defensie op bepaalde wijze en in enige vorm kan worden ingezet.' Vergelijk wat betreft de logica van de verwijzing naar de Commando's en de rol van de Commandant der Strijdkrachten: het Algemeen organisatiebesluit Defensie 2013. Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0034157/>.

23 Vergelijk Margriet Drent, Eric Wilms, Dick Zandee, *Making sense of European defense* (Clingendael Report, december 2017) 11, figuur 5. Zie: https://www.clingendael.org/sites/default/files/2017-12/Making_Sense_of_European_Defence.pdf.

24 Vergelijk noot 13 en 16. Het uitgangspunt van redeneren zou ook een Defensiewet of een Wet op de krijgsmacht kunnen zijn. Wellicht op het eerste gezicht een aantrekkelijke gedachte, maar er zijn op zijn minst twee belangrijke argumenten om daar niet voor te kiezen. Ten eerste omdat het bestaan van zo'n wet de positie van de krijgsmacht deconstitucionaliseert en ten tweede omdat zo'n wet het reguleren van geweldbevoegdheden bij inzet in het buitenland compliceert.

25 *Defensienota 2000* (Den Haag, 1999); *Kamerstukken 1999/2000*, 26 900, Nr. 2., pp. 28-45.

26 DN2018, 9.

de grondwet lijkt te zijn. De formulering is op onderdelen gelijk aan die in de grondwet, maar loopt op een aantal punten bij de grondwet weg.²⁷ Dit is een storend gebrek aan precisie.

What's in a name

Artikel 97 van de grondwet spreekt over de 'handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde', terwijl de *Defensienota* uitgaat van de 'bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit'. En

om het nog verwarrender te maken wordt in de NDD wel over 'handhaving en bevordering' gesproken.²⁸ Maar relevanter is het verschil tussen het grondwettelijke 'verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk' en het Defensie-beleidsmatige 'bescherming van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied'. Het verschil tussen 'verdedigen' en 'beschermen' doet ertoe, maar de crux van het ongemak houdt verband met het verschil in betekenis van de termen 'belangen' en 'grondgebied'. Niet in de laatste plaats omdat in het constitutionele fundament van de krijgsmacht ook haar optreden onder de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden en de Oorlogswet voor Nederland besloten ligt.²⁹

Bij deze bijzondere vorm van inzet, gekoppeld aan enige wettelijke noodtoestand, oefenen militaire autoriteiten aan het militair gezag toegekende noodwettelijke bevoegdheden uit.

27 Vergelijk de grondwet en DN2018.

28 DN2018, 22. Vergelijk NDD, 52-54. Hier valt op dat de beschrijving van de als tweede genoemde hoofdtaak in de NDD afwijkt die in de DN2018. De DN2018 spreekt van 'bescherming en bevordering', terwijl de NDD spreekt van 'handhaving en bevordering'. De tekst in de DN2018 is leidend; de NDD is immers een intern document.

29 Vergelijk Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (3 april 1996), art, 7.1 en 8.1, in samenhang met (primair) de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (3 april 1996) en de Oorlogswet voor Nederland (3 april 1996). Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007981> (en BWBR0007982 en BWBR0007983).



De krijgsmacht wordt geacht voor alle vitale belangen van Nederland, dus niet alleen vanwege het territoriale vitale belang ('grondgebied') van de nationale veiligheid, een *last organisation standing* te zijn. Ook dit gebrek aan precisie is ongewenst. Enerzijds omdat daarmee de rol van de krijgsmacht bij de handhaving van de uitwendige en inwendige veiligheid in het breedste perspectief van nationale veiligheid feitelijk ontkracht wordt. Anderzijds omdat de suggestie wordt gewekt dat het krijgsmacht-optreden in geval van een uitzonderingstoestand een irrealistisch scenario voor de krijgsmacht zou zijn; *quod non*.

Wie hier het adagium *what's in a name* aanhangt miskent het belang van zuiverheid. Het doet er ten fundamentele toe dat de grondwet niet wordt verbasterd en defensiedocumenten elkaar niet tegenspreken. En het maakt in het perspectief van de NVS 2019 nogal uit of we 'belangen' of 'grondgebied' beschermen. De taakstelling van de krijgsmacht dient zuiver geformuleerd en slechts voor één uitleg vatbaar te zijn. Defensie zou dit soort slordigheden moeten willen herstellen.

Laat 20 jaar oude hoofdtakenordering los

Maar afgezien daarvan ligt het voor de hand te concluderen dat in een Defensienota de hoofdtaken überhaupt niet benoemd hoeven worden. De aard van die nota, een militair-strategische brug tussen de constitutionele positie van de krijgsmacht en haar bijdrage aan nationale veiligheid maakt een herhaling van de grondwet overbodig. En het slordig opnemen van die taken in beleid deconstitueert in feite de positie van de krijgsmacht. Bovendien geeft de getalsduiding, 'eerste'-'tweede'-'derde', vaak aanleiding tot onwelkome exegese en onnodige discussie. Het is volstrekt onwenselijk dat Defensie voortdurend moet uitleggen dat er meerdere hoofdtaken tegelijk kunnen zijn, om vervolgens bij herhaling te moeten benadrukken dat de opsomming 'eerste', 'tweede', 'derde' niet hiërarchisch bedoeld is en alle hoofdtaken gelijkwaardig zijn.

De logica van non-hiërarchie en gelijkwaardigheid spreekt kennelijk niet vanzelf, wat een

grote strategische zwakte inhoudt. Er valt veel voor te zeggen de 20 jaar oude hoofdtakenordering los te laten. Een heldere en eenduidige formulering van een strategisch-tactisch operationeel spectrum, bijvoorbeeld naar analogie van de NAVO-doctrine, zou een logischer basis zijn voor keuzen aangaande het militair vermogen.³⁰ Maar voor het geval het volledig weglaten van alle hoofdtaken nog een brug te ver is, zijn er wel degelijk goede argumenten om in elk geval de als derde genoemde hoofdtak, in de civiel-militaire volksmond 'de derde hoofdtak', te laten vervallen. De voorwaarde daarvoor is dat, volgend uit het betoog over de twee grondwettelijke taken, de twee andere hoofdtaken naar de letter van de grondwet worden geherformuleerd.³¹ Als dat gebeurt, ontstaat er ook meer ruimte voor de uitleg van civiel-militaire samenwerking in breder perspectief.

De derde hoofdtak roept vragen op

Wat moet worden verstaan onder 'de derde hoofdtak' spreekt niet vanzelf uit de verwoording ervan. 'Ondersteuning' is een paraplu begrip dat uitnodigt alles op één hoop te gooien. Het maakt niet duidelijk wat de belangrijke verschillen zijn in de grondslagen voor inzet en optreden, noch verklaart het de betekenis van die verschillen voor de relatie met het bevoegd (civiele) gezag.³² Ook helpt het niet dat niet vanzelfsprekend voor iedereen duidelijk is wat onder 'civiele autoriteiten' moet worden verstaan. De term 'autoriteit' mag klaarblijkelijk in zowel de letterlijke als de overdrachtelijke betekenis van het woord worden begrepen. Het

30 Het ligt meer voor de hand om in plaats van het herhalen van hoofdtaken het militair vermogen in zo'n krijgsmachtnota te bespreken, naar analogie van de 'implications for the conduct of operations' van NAVO. Vergelijk AJP-01/E-V1, 2-13 – 2-23, uiteindelijk leidend tot het vermogen om twee fundamenteel verschillende soorten operaties uit te voeren: 'combat' en 'crisis response'.

31 Waarin uiteraard het bestaan en belang van de bondgenootschappelijke taak een logische plaats kan krijgen.

32 Vergelijk P.A.L. Ducheine, en G.F. Walgemoed, 'Juridische kader', in: E.R. Muller, J.M.J. Bosch, I.M. de Jong, en P.A.L. Ducheine (red.), *Krijgsmacht. Studies over de organisatie en het optreden* (Deventer, Wolters Kluwer, 2017) 160-163. Het kan bijvoorbeeld gaan om bijstand uit hoofde van verschillende wetten en om militaire steunverlening in het openbaar belang. Uiteraard vindt alle inzet van de krijgsmacht ten fundamentele plaats onder (het hoogste) civiel gezag, zelfs wanneer er militair gezag aan de hand is. De regering heeft immers het oppergezag over de krijgsmacht.

landelijk politiekorps en zijn korpschef zijn kennelijk ook civiele autoriteit, omdat een politie-bijstandsverzoek bij wet door de politie aan de minister van Defensie moet worden gedaan.³³

En dan is er nog de mogelijke verwarring over de objecten van ondersteuning: 'rechtshandhaving', 'rampenbestrijding' en 'humanitaire hulp'. Het behoeft weinig betoog dat de term 'rechtshandhaving' primair een rechtsordelijke associatie oproept. Maar de bijstand in het kader van de handhaving van de openbare orde en de uitvoering van de hulpverleningstaak, waarvoor in de Politiewet op gelijke voet met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde de grondslag te vinden is, moet daar volgens 'de derde hoofdtak' ook onder worden begrepen.³⁴ Dat spreekt niet vanzelf. Crisisbeheersing en brandweerbijstand, bijvoorbeeld, worden in 'de derde hoofdtak' niet genoemd als object van ondersteuning, terwijl bijstandsverzoeken bij de Wet veiligheidsregio's in geval van brand, ramp of crisis kunnen worden gedaan door de voorzitter van de veiligheidsregio.³⁵

Het is problematisch dat de formulering van 'de derde hoofdtak' in de praktijk zoveel verduidelijking vraagt; de taak spreekt niet voor zich. Als 'de derde hoofdtak' zou moeten helpen militairen te laten begrijpen wat hun

33 Vergelijk Politiewet 2012 (12 juli 2012). Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0031788/>. Het verzoek om bijstand is aan de politie, alhoewel het moet worden beschouwd als een verzoek van de burgemeester (dan wel, indien de Wet veiligheidsregio's artikel 39.1 onder c. van toepassing is, de voorzitter van de veiligheidsregio) of de officier van justitie, op grond van respectievelijk artikel 11 en 12 van de Politiewet 2012. In de bijstandspraktijk kan de krijgsmacht worden gezien als de verlengde arm van het landelijk politiekorps (in de volksmond 'de Nationale Politie') en niet primair als de bijstandscapaciteit van het bevoegd civiel gezag. De vraag is of Defensie zich deze de facto onderschikking realiseert en wellicht voor een verduidelijking in de Politiewet moet willen pleiten. Het gaat immers om de ondersteuning van de formele civiele autoriteiten, wat de politie in strikt formele zin niet is.

34 Vergelijk Politiewet 2012, artikel 11. Vergelijk ook WODC (CBS en Raad voor de rechtspraak, 2017), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2017, ontwikkelingen en samenhangen*; Cahier 2018-19, 176: 'Rechtshandhaving - Het in stand houden van de rechtsorde en het toezien op de naleving van de wetten.' Deze definitie bijvoorbeeld, die alleen de rechtsorde benoemt, laat ruimte voor de stelling dat de openbare orde en de rechtsorde elk voor zich, in volstreekte evenwaardigheid, in stand gehouden moeten worden en dat het benoemen van de (bijstands)inzet van de krijgsmacht onder de term 'rechtshandhaving' verhullend, zo niet onvolledig is.

35 Wet veiligheidsregio's (11 februari 2010), artikel 51. Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/2020-07-01>.



FOTO MCD, BART NIJS

werk in de civiele context is, wordt het mede daarom ingewikkeld dat duidelijk te maken. Bovendien is het afzonderlijk articuleren van 'het ondersteunen van de civiele autoriteiten' koren op de molen van degenen die de gedachte aanhangen dat de krijgsmacht er slechts of voornamelijk is voor de inzet in het allerhoogste segment van het geweldsspectrum. En er is een blijvend risico dat 'de derde hoofdtak', door hem zo nadrukkelijk te kenschetsen, de



De Explosieven Opruimingsdienst Defensie maakt granaten onschadelijk

krijgsmacht onnodig intern verdeelt. Het articuleren nodigt bijna vanzelfsprekend uit tot hoofdtakenvoorkeuren en dat werkt negatief door op het (intern) richten en inrichten van de krijgsmacht.

De logica vraagt om betwisten of zelfs schrappen

Dat gezegd hebbende, het bezwaar tegen 'de derde hoofdtaak' reikt dieper. Het valt te verdedigen dat, wanneer het uitgangspunt is en

blijft dat de krijgsmacht zo lang mogelijk onder civiel gezag werkt, de inzet van de krijgsmacht zoals in 'de derde hoofdtaak' genoemd een impliciet onderdeel is van de twee constitutionele taken: de verdediging en de bescherming van de belangen van het koninkrijk en de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde. De logica vraagt dat de noodzaak voor het benoemen van 'de derde hoofdtaak' juist daarom betwist moet worden.

De tegenwerping dat onder ‘de derde hoofdtaak’ ook structurele activiteiten moeten worden begrepen, zoals explosievenopruiming, lucht-ruimbewaking en inzet in het kader van kust-wachtooperaties op de Noordzee en in het Caribisch gebied, doet aan die logica niet af.³⁶ Integendeel, het voedt de stelling dat de inzet van de krijgsmacht de verdediging en bescherming van meerdere nationale veiligheidsbelangen aangaat. Het betekent juist dat die inzet niet mag worden beschouwd als een bijzondere ondersteuning van civiele autoriteiten. De krijgsmacht dient en ondersteunt bij die verdediging en bescherming van de belangen van het koninkrijk immers ten fundamentele (structureel) civiele autoriteiten.

Een andere tegenwerping, dat ‘de derde hoofdtaak’ ook een internationale hulpverleningscomponent articuleert, namelijk de inzet in het kader van rampenbestrijding en humanitaire hulp, houdt ook geen stand. Die inzet wordt evengoed uitgevoerd ter verdediging en bescherming van de belangen van het koninkrijk, dan wel ter handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde, het zesde vitale belang van nationale veiligheid. De ‘derde hoofdtaak’ zou geschrapt moeten worden.

Dual capable

Waar de claim van essentieel en structureel ketenpartnerschap in nationale veiligheid een krijgsmachtnota als strategisch fundament mist, obstrueert het bestaan en benoemen van ‘de derde hoofdtaak’ het essentieel en structureel ketenpartnerschap! Het civiel-georiënteerde paradigma van de krijgsmacht als slechts ondersteuner en leverancier van mensen en middelen is achterhaald. Het is principieel onjuist de ‘ondersteuning van civiele autoriteiten’ als afzonderlijke hoofdtaak te beschouwen. Civiel-militaire samenwerking moet het vanzelfsprekende resultaat zijn van interacties die de krijgsmacht en civiele gezagsdragers aangaan vanwege de constitutionele taakstelling van de krijgsmacht. Het vanzelfsprekend hieruit volgend pleidooi voor een heroriëntatie op het gereedschapskist-idee leidt in zijn meest verregaande uitleg evenwel tot de notie dat alle middelen van de krijgsmacht civiel-militair *dual capable* zijn. En dat met alle gevolgen voor het militair vermogen van dien, inbegrepen het motivatie-aspect van de mentale component ervan.³⁷

Of die meest verregaande uitleg van *fighting power* moet worden gezocht is een strategische vraag van de eerste orde. Daarop moet, in het belang van de nationale veiligheid, een krijgsmachtnota antwoord geven. Maar de metafoer van de gereedschapskist, die nog steeds hardnekkig opgeld doet, en de expliciete verbinding van de civiel-militaire samenwerking daaraan, maakt de krijgsmacht niet tot een essentiële partner in nationale veiligheid, maar tot een leverancier. Vanzelfsprekende civiel-militaire samenwerking daarentegen, kan in een veel breder en uitermate kansrijk perspectief worden geplaatst, zoals maatschappelijke diensttijd, geïntegreerde capaciteits- en arbeidsvorming onder veiligheidspartners en zelfs, internationaal vergelijkend, in het concept van *total defence*.³⁸ Welke keuzen ook worden gemaakt, al dan niet verregaand sociaal-maatschappelijk impactvol en bijgevolg adaptief legervormend, de meest fundamentele benadering van civiel-militaire samenwerking waarvoor hier wordt gepleit, vereist een vanzelfsprekende samenwerking op operationeel-ondersteunend niveau.

36 Vergelijk NDD, 18.

37 De mentale component, naast de fysieke component en de conceptuele component behorende tot de drie samenstellende componenten van het militair vermogen.

38 Vergelijk Norwegian Ministry of Defence, Norwegian Ministry of Justice and Public Security, *Support and Cooperation; A description of the total defence in Norway* (Oslo, 8 mei 2018) 5. Zie: <https://www.regjeringen.no/contentassets/5a9bd774183b4d548e33da101e7f7d43/support-and-cooperation.pdf>. ‘There is a clear division between civil and military responsibilities that is built on solid political and constitutional foundations. The Government has the overall responsibility for upholding public- and national security. Civil authorities and agencies are responsible for ensuring public safety. The Norwegian Armed Forces are primarily responsible for the preservation of Norway’s independence and sovereign rights, and for maintaining national security by defending the country from external attacks. However, civil and military emergency preparedness and crisis management are interdependent, and continuing cooperation is therefore a necessity. Civil-military cooperation is also important in maximising the utilisation of society’s total resources, and thereby contributing to good social economy. Thus, the Ministry of Defence and the Ministry of Justice and Public Security have key roles in the total defence. The Government places great emphasis on cooperation, coordination and joint training exercises between all actors in civil protection and emergency preparedness, in order for society to be as well prepared as possible in the face of serious incidents and crises.’



Oefening civiel-militair optreden op station Amersfoort

FOTO MCD, ROB GIELING

Operationeel civiel-militair tijdens de coronacrisis

Terug naar de Covid-19-crisisbeheersing. Als op 12 maart 2020 de eerste persconferentie plaatsvindt waarin crisismaatregelen worden afgekondigd, staat Nederland aan het begin van een grote 'zorgschaarstecrisis'. Er was behoefte aan ad-hoc-structuren op operationeel-ondersteunend niveau om te kunnen sturen op direct probleem-mitigerend resultaat. Een behoefte aan werkbare oplossingen voor een schijnbaar onoplosbaar probleem van acute medische zorg. Een behoefte aan actie die topambtelijke bureaupolitiek, trage beslismechanismen en een op institutionele schaarste gebaseerd markt-werkend zorgstelsel oversteeg.

Om de continuïteit van de zorg te waarborgen en de werklust van de patiëntenzorg tijdens de

crisis zo effectief mogelijk te spreiden, werd het Landelijk Coördinatiecentrum Patiënten Spreiding (LCPS) opgericht. Bij de opzet, structuur en operatie van het LCPS speelde de krijgsmacht een grote rol, gebruikmakend van relevante ervaringen met grootschalig gewondenmanagement in het Afghaanse oorlogsgebied.³⁹ De krijgsmacht was ook nauw betrokken bij de oprichting van het Landelijk Consortium Hulpmiddelen (LHC), van waaruit zij haar netwerk en ingangen inzette bij de inkoop van medische hulp- en beschermingsmiddelen. Door de landmacht werd een medische cel (de sectie G-Med) aan het territoriaal operatiecentrum (TOC) toegevoegd om veelsoortige civiele verzoeken voor medische ondersteuning,

39 Vergelijk Landelijk Coördinatiecentrum Patiënten Spreiding. Zie: <https://www.lcps.nu/#/>.

veelal niet precies gearticuleerd en geprioriteerd, goed en snel te kunnen beoordelen en honoreren. En ook het met een militair *commander's intent* uit het zadel opgerichte Landelijk Operationeel Team Corona (LOT-C), als werkorganisatie van het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC), mocht met liaisons, analisten en scenariomakers op de steun van Defensie rekenen.

De 'centrale militaire aanpak'

De vraag is wat Defensie in die situaties toevoegde, anders dan spullen en menskracht? Gaat het te ver te stellen dat de operationele bijdrage van Defensie verder reikte dan het oplossen van een materieel- of menskrachttekort? Was het, wat intensivist Diederik Gommers noemde, 'de centrale militaire aanpak' die meer bleek te zijn dan een helpende hand bij de opzet van het LCPS?⁴⁰ Maar wat is 'een centrale militaire aanpak' dan precies? Is dat, zoals een geïnterviewde verwoordde, 'het strak organiseren, het opzetten en doorgeven van de leiding en het maken van blauwdrukken en draaiboeken'?⁴¹ Of was het meer dan dat? Ging het erom dat er tijdelijk een situatie werd gedoogd waarin de boel werd overgenomen?

Volgens de commandant van het TOC is dat nooit de bedoeling: 'Wat ik wil benadrukken is dat Defensie de boel niet overneemt... We opereren altijd onder civiel gezag...civiel moet uiteindelijk het besluit nemen'.⁴² Het lijkt geen twijfel dat alleen deze houding succesvolle civiel-militaire samenwerking kan brengen. Het gaat natuurlijk om 'het doorgeven', het niet willen overnemen en het niet willen wekken van de suggestie dat te doen. Het, als het ware, demonstratief willen onderschikken aan het civiele gezag, om te voorkomen dat civiel-militaire samenwerking in de praktijk wordt

ervaren als het dominante omgekeerde: militair-civiele samenwerking. Waar de intensivist een authentieke hulpvraag stelt en met zijn woordkeuze op een heel spannend moment een *last resort* verzoek voorlegt, is de militair welbegrepen bescheiden en op zijn hoede.

En dat is verstandig. Civiel-militaire verhoudingen moeten rusten op een groot wederzijds vertrouwen. Hoogleraar Myriame Bollen wijst, in internationaal perspectief, in dat verband op het feit dat de belangrijkste belemmeringen voor civiel-militaire samenwerking voortkomen uit de manier waarop met de ambivalente en wezenlijk verschillende motieven, principes en benaderingen wordt omgegaan.⁴³ Dat is voor de kaasstolp Nederland niet anders. Alleen al omdat de inzet van de krijgsmacht maar al te eenvoudig met een toestand van oorlog of militair gezag kan worden geassocieerd. Slechts de gedachte aan 'groen op straat' kan in de praktijk een obstructie voor samenwerking zijn.

En er zijn militaire belangen. Civiel-militaire samenwerking die rust op het structureel civiel terugvallen op de inzet van militaire middelen is onbestaanbaar. Civiel *free ridership*, waar civiele partijen bewust schaars-efficiënt organiseren in de wetenschap van een alom tegenwoordig militair vangnet, schaadt het militair vermogen per se. Maar juist tegen die achtergrond valt er alles voor te zeggen met elkaar op operationeel-ondersteunend niveau structureel samen te werken. Waar de genoemde ad-hoc-verbanden hebben geleid tot bewezen succesvolle crisissamenwerking, staat niets het structureel toepassen van wederzijds geleerde lessen in de weg: samen werken.

Samen werken kan gestalte krijgen in civiel-militair operatiecentrum

Een belangrijke les uit de Covid-crisisbeheersing, is dat werken in elkaars nabijheid een enorme versnelling van inzet genereert. Samenwerking op operationeel-ondersteunend niveau is een solide, zo niet noodzakelijke basis voor het essentieel en structureel ketenpartnerschap in nationale veiligheid. Een samenwerking waarin men elkaar, elkaars werkwijze en elkaars cultuur kent. Waarbij men elkaar snel weet te

40 Mark Lievisse Adriaanse en Derk Stokmans, 'Hoe Nederland de controle verloor', in: *NRC Weekend*, 20 en 21 juni 2020, 29.

41 Interview met medewerkers van de Directie Operaties van het Ministerie van Defensie, 27 mei 2020.

42 Interview met de commandant van het TOC, 21 augustus 2020, voor *Dutch Defence Press*. Zie: <https://www.dutchdefencepress.com/territoriaal-operatie-centrum/>.

43 Myriame Bollen, *Civiel-Militaire Interactie; Distincties en Dialoog* (Oratie, Breda, NLDA, 2019) 10.



*Schietoefening tijdens
de Covid-19-crisis*

FOTO MCD, AARON ZWAAL

vinden wanneer de crisisdruk toeneemt. Zodat snel en goed gezamenlijk kan worden gehandeld in een situatie waarin de behoeften aan onderlinge steun snel, meervoudig en vaak ambigue worden gearticuleerd tegen de achtergrond van immer aanwezige bureaupolitiek. Waarbij onderlinge uitwisseling van informatie dagelijkse praktijk is en gedeelde beeldvorming en data-inzichten *gamechangers* zijn voor een slagvaardige en probleemoplossende inzet. Waarin op basis van geleerde lessen en gedeelde behoeften informatietools – zoals *monitors*, *dashboards* en voorspellers – sneller, beter afgestemd en intelligenter kunnen worden ontworpen en gericht kunnen worden verbeterd. Waarin scenario- en planvorming met een overwegend civiel karakter kunnen profiteren van militaire werkwijzen en ervaringen. En waarin militaire plannen en scenario's voor inzet en *hosting* op nationaal grondgebied vanaf het allereerste begin civiel gevoed zijn.

Dat laatste heeft, gezien de hernieuwde aandacht voor *host nation support* en de coördinatie en aansturing van de nationale inzet van de krijgsmacht op Nederlands grondgebied, nauwelijks uitleg. Ook het TOC zal zo'n structurele verbinding willen zoeken. Nu het TOC is opgericht en de coronacrisis heeft aangetoond dat operationele civiele samenwerking gebaat is bij slagvaardige werkorganisaties zoals het LOT-C en het LCPS, staat niets een colocatie en (virtuele) integratie van civiele en militaire operationeel-ondersteunende capaciteiten in de weg. Hier liggen de kansen voor het

verzilveren van de coronalessen en samenwerkingservaringen voor het oprapen. Uit het oogpunt van nationale veiligheid is er geen betere motor voor wederkerig essentieel en structureel ketenpartnerschap denkbaar.

Het gaat om een diepere verbinding, die verder reikt dan het afhandelen van tamelijk eenvoudige sequentiële aanvragen voor bijstand en steunverlening in een doorgaans stabiele context. Een samenwerking die gestalte krijgt in een landelijk netcentrisch element, noem het een 'Civiel-Militair Operatie Centrum'. Dat centrum zou de aanjager en spil kunnen zijn van een volkomen congruente veiligheidsordening op enige schaal. Een landelijk operationeel-ondersteunend civiel-militair team waarin een volstrekt logisch civiel-militair samenwerken de beheersing van nationale veiligheid ten goede komt.

Civiel-militair, samen adaptief

De gang die Defensie in het nationale domein heeft doorgemaakt van 'vangnet', via 'bestuursafspraken', 'intensivering' en 'versterking' naar structureel 'veiligheidspartnerschap' stond vooral in het teken van een Defensie-effort om civiel-militaire samenwerking meer aandacht te geven nadat de Koude Oorlog voorbij was, de opkomstplicht was opgeschort en de krijgsmacht de facto haar impliciete verbinding met de samenleving verloor. Als de minister van Defensie in 2017 de resultaten van de 'Beleidsdoorlichting Nationale Veiligheid, samenwerking met civiele partners 2017' aanbiedt zegt zij de Kamer toe de vigerende afspraken op het gebied van civiel-militaire samenwerking te herijken en de samenhang wat betreft de inzet van de krijgsmacht op het terrein van de nationale veiligheid te bevorderen. Ook stelt de minister daarbij, dat in het verlengde van de uitkomsten van de beleidsdoorlichting in de nieuwe *Defensienota* nader aandacht zal worden besteed aan de rol van Defensie bij nationale veiligheid en de civiel-militaire samenwerking.⁴⁴

We moeten concluderen dat met de *Defensienota 2018* aan die laatste toezegging nauwelijks is

44 Beleidsdoorlichting Nationale Veiligheid, samenwerking met civiele partners 2017; *Kamerstukken 2017/2018*, 31516, Nr. 22. Tevens brief aan Kamer, 22 december 2017. Zie ook blz. 35 van de beleidsdoorlichting, waar wordt uitgelegd dat de trajecten Civiel-Militaire Bestuursafspraken (CMBA), Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS) en Versterking Civiel-Militaire Samenwerking (VCMS) waren ingericht om de doelstelling 'Vergroten van de slagkracht van de Nederlandse crisisorganisatie' door structureel partnerschap met Defensie te kunnen realiseren. Om deze doelstelling te bereiken werd met een vijftiental geclusterde maatregelenpakketten beoogd de capaciteittoedeling ten behoeve van de civiel militaire samenwerking uit te breiden, civiele crisisbesluitvorming met betrekking tot inzet van defensiecapaciteiten te versnellen en de onderlinge bekendheid van de civiel-militaire mogelijkheden en werkwijzen te vergroten. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/12/22/adr-rapport-beleidsdoorlichting-nationale-veiligheid>.

voldaan en dat de recente brief, waarnaar in het begin van dit artikel wordt verwezen, de verwachtingen voor de beide andere toezeggingen fors tempert. Maar wellicht mogen we niet meer dan dat verwachten zolang Defensie geen strategische nota heeft die haar taak, rol en positie op het gebied van nationale veiligheid onomstotelijk en onweerlegbaar positioneert. Het ontbreken ervan belemmert de krijgsmacht in haar positie als essentieel en structureel veiligheidspartner *in its own right*. Er is daarom behoefte aan een strategische nota, noem het zoals gezegd een krijgsmachtnota, die het militair vermogen beargumenteerd toevoegt aan het arsenaal van nationale middelen voor het behoud van nationale veiligheid. Een solide bijdrage aan een nationale, mogelijk rijksbrede, veiligheidsstrategie.

Het denken rond nationale veiligheid zou voor Defensie geen *inconvenient paradigm* moeten zijn, maar juist een kans. Wat aan zo'n nieuwe visie vooraf moet gaan, is allereerst de erkenning dat de hoofdtakindeling na 20 jaar zijn werk heeft gedaan, ook al was die 20 jaar geleden onnodig. De hoofdtaken bieden Defensie geen nieuw perspectief voor adaptiviteit, noch wakkeren ze een nieuw elan voor doorontwikkeling aan. Het construct van de indeling in hoofdtaken, en in het bijzonder de duiding van 'de derde hoofdtak', belemmert slechts de creativiteit om de defensiebelevingsvorming te kunnen richten naar de meervoudige veiligheids-eisen van deze tijd. In elk geval, zo luidt dit betoog, heeft het bestaan van 'de derde hoofdtak' zijn langste tijd gehad. We kunnen er niet omheen dat nationale veiligheid een product is van een gezamenlijke en complementaire civiele en militaire veiligheidsinzet. We leven in een tijd waarin interne en externe veiligheid intens verweven zijn, dreigingen van een ingewikkelde hybride soort zijn, cascade-effecten aan de orde van de dag zijn en waarin het klassieke beeld van 'het territoire' volstrekt achterhaald is. Juist in dat besef moet het paradigma van de civiel-militaire samenwerking als 'derde taak' overboord. Nationale veiligheid vraagt om civiel-militair samenwerken ten fundamentele, al dan niet als total defence.⁴⁵

Vanzelfsprekend is het daarbij belangrijk ervoor te zorgen dat de krijgsmacht als zwaarmacht kan bestaan en kan worden ingezet, ook in enig internationaal (bondgenootschappelijk) verband. *Combat* en *crisis response* kunnen niet het kind van de rekening zijn, integendeel. Noch mag de krijgsmacht de kurk zijn waarop in tijden van crisis, als voorbeeld, een schaars ontworpen zorgsysteem drijft. Er mag nimmer afbreuk worden gedaan aan de grondgedachte dat de krijgsmacht in staat moet zijn snel en goed te kunnen optreden in het allerhoogste deel van het geweldsspectrum. Succesvolle en wederkerige civiel-militaire interactie is daarbij een *force multiplier*. Aan het begin van zo'n transformatie staat de noodzakelijke oprichting van een landelijk Civiel-Militair Operatie Centrum, een CMOOC. Het dagelijks operationeel bewijs van het feit dat civiel en militair samen adaptief kunnen zijn, varend op de belangrijke in samenwerking geleerde lessen van de coronacrisis. Wat gloort is een elegant samenstel van civiel-militaire crisisbeheersing in het kader van de nationale veiligheid.⁴⁶ ■

45 Vergelijk noot 38.

46 Gelijktijdig met het uitbrengen van dit artikel verscheen de *Defensievisie 2035. Vechten voor een veilige toekomst* (Den Haag, 15 oktober 2020. Zie: <https://www.defensie.nl/onderwerpen/defensievisie-2035/downloads/publicaties/2020/10/15/defensievisie-2035>). De *Defensievisie* besteedt geen aandacht aan civiel-militaire samenwerking als zodanig; het begrip wordt vermeden. Ook het beloofde essentieel en structureel partnerschap komt niet goed uit de verf, terwijl dat naar de Kamer als wenkend perspectief werd gepresenteerd. Dat gezegd, het document luidt terecht de bel en zet een belangrijke eerste stap op weg naar een adequaat militair vermogen. Een rol voor Defensie in het nationale veiligheidsdomein als first responder en last line of defence; autonoom en onafhankelijk. Dat valt te prijzen, maar vooralsnog valt het dan stil. De uitwerking is aan volgende kabinetten. Dat betekent dat de gevraagde financiële impuls, oplopend naar 13 tot 17 miljard per 2035, een solide grondslag moet vinden in achtereenvolgende nota's. Helaas toont de meest recente *Defensienota* wel aan dat Defensie het verleerd is investeringen autonoom en onafhankelijk te bepleiten. Als de *Defensievisie 2035* de beargumenteerde stip op de horizon is, pleit dat des te meer voor gezagvolle mijlpalen op weg daar naartoe. Dat moet dan, aansluitend op het betoog in dit artikel, in de vorm van achtereenvolgende krijgsmachtnota's. In die reeks kan meteen de hier en daar ambivalente positiename in de *Defensievisie 2035* scherper worden uitgewerkt; echte keuzes! Die ambivalentie vinden we bijvoorbeeld in het krampachtig vasthouden aan het hoofdtakenconcept terwijl tegelijk nogal sterk de suggestie wordt gewekt dat het hoofdtakenconcept verouderd is. Durf dan ook los te laten. Scherper worden moet ook, want ambivalentie helpt niet als je vooruit wilt. Wie alles wil, wil niks. Een goede visie op een maatschappelijke civiel-militaire spin offert bied dan perspectief. Een volgend artikel beschouwt deze *Defensievisie 2035* nader.