

Naar geïntegreerde civiel-militaire samenwerking

Chris van Duuren MCPM – majoor (res./b.d.) Korps Nationale Reserve*

In mijn reguliere werk bestaat er zoiets als de term ‘ongekende crisis’: iets waar men nog nooit van gehoord heeft, er onvoldoende beeld bij heeft wat het is of wat de consequenties ervan kunnen zijn. Of in termen van het Veiligheidsberaad: een zodanig samenkomen van diverse factoren en effecten (van micro- tot en met macroniveau) dat de maatschappij langdurig ontwricht raakt.

Zoals onder meer kapitein Randy Noorman in 2022 al schreef, worstelen we bij wijze van vredesdividend in West-Europa nog met hoe we zogeheten hybride/militaire dreigingen moeten definiëren en hoe we om moeten gaan met de weerbaarheid daartegen.¹ Defensie zou volgens de Adviesraad Internationale Vraagstukken in dat kader de drie hoofdtaken waarmee zij werkt nog eens tegen het licht moeten houden, want die dekken de hybride dreigingsvorm onvoldoende af.²

Sinds hybride *on the rise* is, en er aan de oostflank van de NAVO een gewapend conflict woedt, zien we in de *Defensienota 2024* dat de krijgsmacht – ten koste van de tweede en derde hoofdtak – ‘primair’ op de eerste hoofdtak focust.³

Vanuit de optiek van een civiele autoriteit zoals

een veiligheidsregio of een waterschap is dit zorgwekkend. In Nederland is er maar één *single set of forces* beschikbaar voor het geheel der hoofdtaken, en sommige daarvan kunnen zeker bij een hybride dreiging of gebeurtenis (ook) keihard op eigen bodem nodig zijn. Al was het maar omdat civiele organisaties er zelf niet over beschikken. Wie dan naar Defensie belt, wil niet in de voicemail eindigen met de boodschap: ‘We zijn even in het buitenland, spreek na de piep uw boodschap in dan bellen we u zo spoedig mogelijk terug’.

In een rapport concludeert de Algemene Rekenkamer dat er een reëel risico is dat de hoofdtaken elkaar beconcurreren en verdringen, en dat het onzeker is in hoeverre de krijgsmacht de derde hoofdtak in de toekomst kan en wil uitvoeren.⁴ Civiele autoriteiten zijn soms volledig afhankelijk van Defensie en het is voor de nationale veiligheid van levensbelang dat civiel-militaire samenwerking goed functioneert. Dat de civiel-militaire samenwerking, zoals ook uit de *Defensienota 2024* opgemaakt mag worden, zich in een dergelijke richting beweegt, is een voorbeeld van het in 2013 door professor Isabelle Duyvesteyn opgetekende wijdverbreid strategisch analfabetisme van opeenvolgende kabinetten en van politieke, militaire en wetenschappelijke denkers ten aanzien van moderne militaire operaties.⁵

De derde hoofdtak heeft de afgelopen 25 jaar nogal een reis afgelegd. Kolonel Michiel Verlinden tekent die in zijn artikel over wederkerigheid in civiel-militaire samenwerking in de *Militaire Spectator* van afgelopen februari goed op.⁶ Wederkerigheid is in zijn artikel wel een beetje als een gelukkig huwelijk: het bevat over en weer geen enkele garantie en het kan van alles zijn. Wat voor de een een gelukkig huwelijk is, is dat voor de ander niet per se. Het zou daarom goed zijn als die wederkerigheid over en

* Chris van Duuren is strategisch adviseur bij de Unie van Waterschappen en het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard, en van daaruit namens drie waterschappen waterschapsvertegenwoordiger bij de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR).

1 R. Noorman, ‘The war in Donbas and the battle for definitions’, part 1 *Militaire Spectator* 191 (2022) (3) 142-155.

2 *Hybride dreigingen en maatschappelijke weerbaarheid* (Den Haag, Adviesraad Internationale Vraagstukken, 4 juni 2024).

3 *Defensienota 2024. Sterk, slim, samen* (Den Haag, ministerie van Defensie, 2024).

4 *De derde hoofdtak van de krijgsmacht. Ondersteuning bij rampenbestrijding, rechtshandhaving en humanitaire hulp* (Den Haag, Algemene Rekenkamer, 2025).

5 Isabelle Duyvesteyn, *Strategisch analfabetisme. De kunst van strategisch denken in moderne militaire operaties* (Oratie Universiteit Leiden, 6 oktober 2023).

6 Michiel Verlinden, ‘Wederkerigheid in civiel-militaire samenwerking’, *Militaire Spectator* 194 (2025) (2) 110-121.

weer concreet gemaakt en met de nodige garanties omkleed vastgelegd wordt. Noem het de huwelijksvoorwaarden.

Het staatsnoodrecht, dat op dit moment gedomerniseerd wordt, kan in extreme situaties inhouden dat Nederland een vorm van militair bewind krijgt.⁷ Dat doet dan wel iets met het spreekwoordelijke huwelijk. Crisisbeheersing op militaire leest geschoeid is in Nederland ook niet op voorhand een succesverhaal. Al is het maar omdat we het nooit doen, en iets wat je nooit doet gaat in onze crisisbeheersing meestal niet goed. Zoals Annelies van Vark en Jörg Noll in hun recente artikel over weerbaarheid stellen staat het sociaal contract met de samenleving bij zulke situaties al snel onder druk.⁸

Astrid Scholtens duidde het in 2007 in haar rede *Samenwerking in crisisbeheersing. Overschat en onderschat* zo: 'A lack of understanding of emergency management is likely one reason why officials have suggested that the nation's response to catastrophic disasters needs a stronger command and control system that might be best handled by the military'.⁹ Situaties die exceptioneel zijn vereisen een exceptionele benadering. Een benadering die aanmerkelijk verder gaat dan de door Verlinden geschetste wederkerigheid (maar die wel omvat).

Ministeries, Veiligheidsregio's, waterschappen, Defensie, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en andere betrokkenen zullen bij een *whole-of-society approach*, en met name bij een *full blown* hybride/militaire aanval, hun crisisbeheersing verregaand moeten integreren in plaats van onderling met elkaar coördineren. Daar moeten zij nu al aan beginnen te werken, want de voortekenen op televisie en in de rijksbrede risicoanalyse zijn niet gunstig.¹⁰ Een juiste nationale doorvertaling van de EU preparedness Union strategy, die op verschillende fronten beduidend meer integratie voorstaat dan in EU-strategieën tot dusver, biedt hier wellicht een mooie kapstok voor.¹¹

Geïntegreerde civiel-militaire samenwerking vereist ook dat de civiele kant meer militair gaat denken en werken. Een slimme en sterke huwelijkspartner zoals Defensie en een geïntegreerde

civiel-militaire samenwerking kan daarin het verschil maken. Veiligheidsregio's en waterschappen zullen ook met de militaire *instruments of power* (met acyniemen als DIMEFIL of PMESII) moeten gaan werken. En het huidige (deels op de door Scholtens geschetste militaire praktijk geënte) GRIP-systeem zal een horizontalere oriëntatie moeten krijgen. Er zullen periodieke geïntegreerde civiel-militaire capaciteiten en *capability*-analyses gemaakt moeten worden, en er zal in de opbouw en de gegarandeerde 24/7/365 beschikbaarheid in Nederland van die capaciteiten en capabilities geïnvesteerd moeten worden. Defensie heeft het geld daarvoor nu.

Dit is nodig in het licht van zowel de bekende als de hybride of militaire dreigingen, waaronder nieuwe methoden zoals space warfare, gericht op onze vitale infrastructuur of de (militaire) *supply chain*. Dit laatste komt overigens sneller dichterbij dan gedacht.¹²

Veel capabilities die in voorkomende gevallen nodig kunnen zijn, zoals offensieve cyber of space capabilities, maar ook internationaal justitiële, financiële of economische capabilities, hebben civiele autoriteiten zoals Veiligheidsregio's of waterschappen niet in huis. Maar in voorkomende gevallen kunnen die bij genoemde dreigingen omwille van de openbare orde en veiligheid voor bronbestrijding wel ingezet moeten worden. Daarbij kunnen ze qua coördinatie en prioritering mede onder decentrale noodbevoegdheden, zoals het opperbevel van de voorzitter Veiligheidsregio, komen te vallen. Geïntegreerde civiel-militaire samenwerking op basis van harde garanties over en weer is daarbij beslissend. Anders kunnen we alleen nog maar terugvallen op hoop en hoop is in sommige huwelijken al snel uitgestelde teleurstelling. ■

7 Kamerbrief over voortgang modernisering staatsnoodrecht (Den Haag, ministerie van Justitie en Veiligheid, 13 februari 2025).

8 Annelies van Vark en Jörg Noll, 'Total defence en resilience als antwoord op hybride dreigingen?', *Militaire Spectator* 194 (2025) (2) 56-67.

9 Astrid Scholtens, *Samenwerking in crisisbeheersing. Overschat en onderschat* (Apeldoorn, Lectorale rede Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra en de Politieacademie, 2 november 2007).

10 *Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid* (Den Haag, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, 26 september 2022).

11 *EU Preparedness Union Strategy to prevent and react to emerging threats and crises* (Brussel, Europese Unie, 26 maart 2025).

12 *Space: the new battleground of modern warfare* (Brussel, Europese Unie, 2025).