

Defensie en interne veiligheid: van vangnet naar volwaardige veiligheidspartner

C. Homan

Armex, 90(1) 2006, p. 21-24

Inleiding

Defensie levert van oudsher een bijdrage aan de handhaving van de nationale rechtsorde en veiligheid, waarvan rampenbestrijding onderdeel uitmaakt. Militaire middelen worden dan onder civiel gezag ingezet. Zo werd aan het einde van de 19^e eeuw de hulp van de krijgsmacht veelvuldig gevorderd. Burgemeesters waren toen bij de minste ordeverstoring geneigd om de hulp van de krijgsmacht in te roepen. Een belangrijke reden was dat het politieapparaat slecht ontwikkeld was, omdat veel gemeentebesturen hierop bezuinigden. In noodsituaties kon immers het leger in het politionele tekort voorzien.

In de Defensienota 1991 stond de ondersteuning van civiele autoriteiten nog als neventaak genoemd. Hoewel de Defensienota 2000 deze neventaak officieel tot derde hoofdtak verhief, was toch tot voor kort nog sprake van de zogenoemde 'vangnetfunctie'. Met andere woorden, indien civiele autoriteiten over onvoldoende personeel en/of materieel beschikken om een bepaalde situatie het hoofd te bieden, kunnen zij de Minister van Defensie om militaire bijstand of steun verzoeken.

Met name door de terroristische dreiging en de toenemende verwevenheid van interne en externe veiligheid is het belang van de derde hoofdtak toegenomen. Defensie vervult sinds kort dan ook niet langer een vangnetfunctie, maar gaat een structurele rol op het gebied van de interne veiligheid spelen. Minister van Binnenlandse Zaken, Remkes, en minister van Defensie, Kamp, hebben vorig jaar april de beide Kamers een uitgebreide brief over 'Defensie en nationale veiligheid' doen toekomen. Deze brief vormde in feite het startpunt voor nieuwe vormen van samenwerking, waarmee Defensie tevens de koerswijziging inzette naar een volwaardige veiligheidspartner binnen de landsgrenzen.

Zonder volledigheid te pretenderen, zal in dit voornamelijk informatieve artikel, een overzicht gegeven worden van de diverse activiteiten die de krijgsmacht nu en in de nabije toekomst in het kader van interne veiligheid zal uitvoeren.

Interne veiligheid

Allereerst rijst de vraag wat onder interne veiligheid wordt verstaan. De interne veiligheid van ons land bestaat uit drie elementen van veiligheid: de nationale rechtsorde, openbare veiligheid en economische veiligheid.

Bij de nationale rechtsorde gaat het om de handhaving van de openbare orde en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Het betreft de bescherming tegen rellen, subversieve praktijken, de georganiseerde misdaad, corruptie, politiek extremisme en terreur. Daarnaast omvat de nationale rechtsorde ook de bescherming van de democratische rechtsorde. Hierbij valt te denken aan het waarborgen van functies als democratisch bestuur, politie en rechtspleging.

Openbare veiligheid betreft de bescherming en van personen en zaken anders dan in het kader van de nationale rechtsorde. Het gaat dan om een bedreiging van vitale functies, zoals de procesindustrie (DSM, Shell Pernis) of kerncentrales, het beheer van oppervlaktewater, ramp- en hulpverleningsorganisaties zelf (brandweer, alarmcentrales, centrale posten ambulancevervoer) en de gezondheidszorgfunctie (epidemiebestrijding, drinkwaterkwaliteit, opvang slachtoffers).

Bij de economische veiligheid gaat het in algemene zin om het vermogen van de overheid om door haar geformuleerde economische doelstellingen op het gebied van overheidsfinanciën, werkgelegenheid, inkomensverdeling, monetaire stabiliteit en sociale zekerheid te realiseren.

Van essentieel belang hierbij is de toegankelijkheid van hulpbronnen, financiën en markten teneinde de welvaart en macht van de staat ook op termijn op een aanvaardbaar peil te houden. Vitale functies van economische veiligheid zijn de voorzieningen van primaire levensbehoeften, de water- en energievoorziening, de infrastructuur en transportcapaciteit, communicatie-, data- en informatievoorziening alsmede het financiële verkeer.

Verwevenheid interne/externe veiligheid

De laatste jaren is te constateren dat interne en externe veiligheid steeds meer in elkaar overvloeien. De scheiding tussen binnenlandse en buitenlandse veiligheid is in het veiligheidsbeleid steeds minder duidelijk geworden. Zo werden de terroristische aanslagen in New York in Hamburg voorbereid, kwamen de financiën uit Arabische landen en voltrok de dreiging zich op Amerikaans grondgebied. Moderne communicatie-middelen, zoals Internet, maken het mogelijk dat terroristen en criminelen in relatieve anonimiteit met elkaar in contact kunnen treden.

Daarnaast heeft het buitenlands beleid steeds meer binnenlandse gevolgen. Zo leidde de aanwezigheid van Spaanse troepen in Irak tot de terroristische aanslagen in Madrid. Maar het binnenlands beleid kan op zijn beurt belangen in het buitenland in gevaar brengen. Zo heeft de Franse wet op het verbod van hoofddoekjes op scholen ertoe geleid dat Frankrijk door Al Qaeda specifiek als doelwit is aangemerkt. Tenslotte is ook de rolverdeling tussen politie en de krijgsmacht aan verandering onderhevig. Zo wordt de politie nu ook ingezet in het kader van de externe veiligheid, bijvoorbeeld bij *peacekeeping*-operaties en blijkt inzet van militaire middelen noodzakelijk voor handhaving van de binnenlandse veiligheid, zoals in het Laakkwartier eervorig jaar.

Nationale taken

De krijgsmacht vervult reeds vele taken op het terrein van interne veiligheid. Zij voert deze taken uit onder civiel gezag van de Ministers van Justitie en/of Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De taken zijn voor een deel structureel en gebaseerd op regelgeving met een specifieke taakopdracht voor specifieke eenheden van de krijgsmacht. Een voorbeeld hiervan is de beveiliging van het Koninklijk Huis door de Koninklijke Marechaussee. Daarnaast zijn er taken gebaseerd met een meer algemene taakopdracht, waarbij in beginsel het gehele krijgsmachtpotentieel inzetbaar is, zoals bijvoorbeeld militaire bijstand op grond van de Politiewet, de Wet rampen en zware ongevallen en steunverlening in het algemeen belang. Hier is sprake van de eerdergenoemde vangnetfunctie.

De nationale taken van de krijgsmacht zijn onder te verdelen in twee categorieën; de structurele 'eigen' taken en de op ad-hoc basis uit te voeren taken van bijstand en steun.

De structurele taken bestaan uit de volgende elementen:

De Koninklijke Marechaussee

Het takenpakket van de Koninklijke Marechaussee bestaat uit zes zogenaamde taakvelden:

- beveiliging (Koninklijk Huis, burgerluchtvaart, personen en waardetransporten van de Nederlandsche Bank);
- handhaving Vreemdelingenwet (grensbewaking, mobiel toezicht vreemdelingen, verwijderingen, ondersteuning asielprocedures);
- politietaken Defensie (handhaving openbare orde op militaire terreinen, strafrechtelijke handhaving, rechtsorde en de noodhulpfunctie);
- politietaken burgerluchtvaartterreinen (handhaving openbare orde, strafrechtelijke handhaving rechtsorde en de noodhulpfunctie);
- recherche, civiele vredes- en internationale taken; en

- assistentieverlening, samenwerking en bijstand (diverse vormen van bijstand en assistentie).

Het personeelsbestand van de Marechaussee is sinds 1994 uitgebreid van 3.900 mannen en vrouwen in 1994 tot 6.600 op dit moment. De politietaken voor de krijgsmacht maken slechts zo'n vijftien procent van de werkzaamheden van de Marechaussee uit.

Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba

De Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba voert taken uit op het gebied van opsporing, toezicht en dienstverlening. Onder opsporing en toezicht vallen taken als drugsbestrijding, grensbewaking, douanetoezicht op zee, milieu- en visserijtoezicht en toezicht op de veilige scheepvaart. Onder dienstverlening valt de continue bemensing van het Reddings- en Coördinatiecentrum (RCC), de afhandeling van maritieme nood-, spoed- en veiligheidsradiocommunicatie, de opsporing en redding van mensen op zee (*Search-and-Rescue*) en de ondersteuning van maritieme rampenplannen.

Kustwacht Nederland

De Nederlandse Kustwacht is een samenwerkingsverband tussen zes ministeries met een Kustwachtcentrum in Den Helder. De diensten van de betrokken ministeries stellen middelen beschikbaar voor de uitvoering van de dertien dienstverlenings- en handhavingstaken op de Noordzee. Defensie is belast met de coördinatie van de uitvoering en levert een deel van de capaciteiten. Verkeer en Waterstaat (V&W) coördineert op interdepartementaal niveau de beleidsmatige aspecten.

Aangezien er diverse knelpunten zijn geconstateerd, die zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid van de Kustwacht aantasten, onderzoeken Verkeer & Waterstaat en Defensie momenteel verdergaande samenwerkingsvormen met een eenduidige scheiding van beleid en uitvoering en een concentratie van middelen onder het Kustwachtcentrum.

Opruiming explosieven

De taak van de explosieven-opruimingsdiensten bestaat uit het ruimen van munitierestanten uit de Tweede Wereldoorlog, alsmede het ruimen van geïmproviseerde explosieven.

Met de opkomst van het terrorisme en de nieuwe asymmetrische dreigingsvormen is het nationale belang van de EOD verder toegenomen. De EOD is de afgelopen jaren diverse malen ingezet om verdachte lokaties te onderzoeken op de aanwezigheid van explosieven. Ook werden regelmatig preventieve controles uitgevoerd. De EOD-capaciteit van de diverse krijgsmachtdelen zal uiterlijk in 2008 gebundeld worden binnen een krijgsmachtbrede Explosieven Opruimingsdienst Defensie (EODD).

Bijstandseenheden

Ter uitvoering van bijzondere onderdelen van de politietaak - onder andere in het kader van terrorismebestrijding - levert Defensie bijstandseenheden. Het betreft hier speciale eenheden als de bijzondere bijstandseenheid van het Korps Mariniers en de bijzondere bijstandseenheid krijgsmacht (BBE-K). Daarnaast kunnen in voorkomend geval het Korps Commandotroepen en het amfibisch verkenningspeloton en het *mountain leader*-verkenningpeloton van het Korps Mariniers een bijdrage leveren aan de bestrijding van het terrorisme. De Marechaussee zal medio 2006 over een nieuwe bijstandseenheid beschikken, bestaande uit vier pelotons, die als aanvulling op het reguliere optreden van de ME moet functioneren. De Marechaussee beschikte al over een Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten (BSB).

De krijgsmacht levert ook een bijdrage aan de dit jaar op te richten Dienst Speciale Interventies (DSI). De kern van de DSI zal bestaan uit de interim bijstandseenheid BBE-SIE

(Snelle Interventie Eenheid) die in 2004 werd opgericht om snel op te treden tegen terroristische acties. In deze bijstandseenheid werken politie en Defensie samen.

Het Air Operations Control Station in Nieuw Milligen

Voor de bewaking van het nationale luchtruim maakt Nederland gebruik van de commandovoeringsstructuur van de NAVO, waarvan het *Air Operations Control Station* Nieuw Milligen deel uitmaakt. Hiervan is het *Control & Reporting Center* belast met het bewaken van de integriteit van het Nederlands luchtruim. Dat gebeurt door de permanente opbouw, instandhouding en uitwisseling van een volledig en geïdentificeerd luchtbeeld boven Nederland en het aangrenzende Noordzeegebied. *Quick Reaction Alert* (QRA)-jachtvliegtuigen kunnen in voorkomend geval binnen zeer korte reactietijden onder gezag van de Minister van Justitie worden ingezet.

Inlichtingen

De toenemende verwevenheid tussen interne en externe veiligheid heeft genoodzaakt tot een nauwere samenwerking tussen de Militaire Inlichtingen en Veiligheids Dienst (MIVD) en Algemene Inlichtingen en Veiligheids Dienst (AIVD). Op basis van een vorig jaar gesloten Convenant inzake de samenwerking tussen beide diensten, richten de diensten een gemeenschappelijk 'Nationale Signaal Interceptie Organisatie' (NSO) op. Ook op het gebied van de buitenlandtaken, en meer specifiek op de onderzoeksterreinen contra-proliferatie en contra-terrorisme is sprake van verdergaande samenwerking en zijn reeds gezamenlijke rapporten opgesteld.

Het Calamiteitenhospitaal in Utrecht

De functie van het militair noodhospitaal in Utrecht is in de loop van de jaren verbreed tot dat van een calamiteitenhospitaal, waarop bij rampen of ongevallen een beroep gedaan kan worden voor kortdurende noodzakelijke medische zorg. Eervorig jaar is deze samenwerking tussen de departementen van Defensie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) verder uitgebreid, vanwege toegenomen gevaar van (bio)terrorisme (SARS dreiging) en besmettelijke ziekten (pokkenvirus).

Intensivering civiel-militaire samenwerking

Teneinde de civiel-militaire samenwerking te intensiveren hebben de ministers van Defensie, Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vorig jaar een convenant over de Civiel Militaire Bestuursafspraken (CMBA) ondertekend. In dit convenant garandeert Defensie de beschikbaarheid van 3.000 militairen voor de ondersteuning van civiele autoriteiten bij rampen en incidenten, binnen vooraf overeengekomen reactietijden. Daarnaast omvat het convenant onder meer regelingen op het gebied van materiële/logistieke ondersteuning, verlening van militaire steun in het openbaar belang en afspraken over de verrekening van kosten.

Bovendien is een uitgebreid intern defensieonderzoek verricht naar verdergaande samenwerking met Binnenlandse Zaken. Er zijn vijf kansrijke gebieden voor toekomstige samenwerking geïdentificeerd, namelijk: 1. inzet van waarnemingsmiddelen, 2. ondersteuning aansturing, 3. bescherming havens, 4. bescherming luchtruim en 5. bescherming objecten en gebieden.

Op basis hiervan hebben zeven gezamenlijke werkverbanden van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Defensie zich over de vraag gebogen hoe verder invulling kan worden gegeven aan een volwaardig partnerschap. Het voortouw lag bij deze projecten uitdrukkelijk bij Binnenlandse Zaken, als vragende partij en als civiel gezag waaronder Defensie nationaal optreedt. Het belangrijkste en meest ingrijpende project richt zich op de nationale inzet van

hoogwaardige defensiecapaciteiten bij de beveiliging van havens, de bescherming van het luchtruim en de beveiliging van objecten. Diverse scenarioanalyses resulteerden in een grote lijst behoeften van Binnenlandse Zaken. Behoeften die variëren van onderwaterverkenner tot een uitwisselbare luchtverkeersleiding, van de operationele leiding over evacuaties tot Zeppelins met sensorsystemen.

Andere projecten richten zich onder meer op gemeenschappelijke oefeningen, toegepast wetenschappelijk onderzoek en gemeenschappelijke modules voor het NIBRA, de politieacademie en de defensieacademie.

Een project waar Defensie een belangrijke toegevoegde waarde kan leveren is op het gebied van de ondersteuning van de commandovoering. Defensie heeft veel ervaring met het optreden onder crisissomstandigheden en beschikt over onafhankelijke communicatie- en informatiesystemen om de aansturing te ondersteunen. Vanuit de praktijk gaat onderzocht worden of en hoe bestaande defensiesystemen (ISIS) de vele informatiestromen in één gemeenschappelijk beeld van de situatie kunnen integreren.

Tot slot

In het voorgaande stond de toenemende rol van Defensie op het gebied van interne veiligheid centraal. Een aanverwant onderwerp op het gebied van interne veiligheid is de lopende discussie over een meer eenduidige aansturing op rijksniveau. Het huidige decentrale systeem is diep geworteld in onze bestuurlijke cultuur en stevig verankerd in wet- en regelgeving. Dit systeem biedt echter onvoldoende garantie om een crisis op nationaal niveau adequaat te kunnen aanpakken. De concrete oplossingen lopen uiteen van een pleidooi voor de integratie van veiligheidsbeleid ten behoeve van de strijd tegen het terrorisme via het beleggen van een zwaardere coördinerende veiligheidsfunctie bij de minister van Binnenlandse Zaken tot de oprichting van een Ministerie van Veiligheid. De politieke traditie in Nederland op het terrein van de veiligheidszorg is er echter altijd een geweest van *checks-and-balances* op grond van gescheiden verantwoordelijkheden. Vooralsnog lijkt een Ministerie van Veiligheid dan ook politiek niet haalbaar.