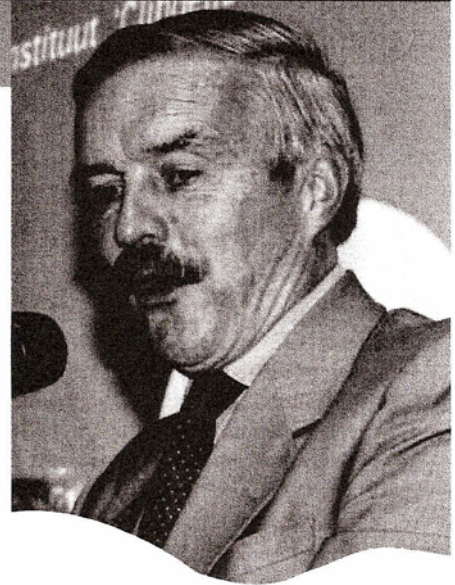


KRIJGSMACHT WORDT STRUCTURELE BINNENLANDSE VEILIGHEIDSPARTNER

2. Generaal-majoor der mariniers b.d. Kees Homan, Instituut 'Clingendael'



De krijgsmacht is er traditioneel voor de veiligheid buiten het nationale grondgebied, de politie voor daarbinnen. Toch levert Defensie van oudsher ook een bijdrage aan de handhaving van de openbare orde en veiligheid, alsmede aan de rampenbestrijding in ons land. Militaire middelen worden dan onder civiel gezag ingezet. Zo werd aan het einde van de 19e 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 vermeld. Hoewel de Defensienota 2000 deze neventaak officieel tot derde hoofdtak verhef was aanvankelijk nog voornamelijk 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. Toenmalig minister Kamp verwoordde het zo: "De 'vangnetfunctie' die de krijgsmacht in de volksmond heeft, klinkt mij veel te passief. De samenwerking tussen de krijgsmacht en civiele instanties moet een structureel karakter krijgen". Maar ook de samenleving verwacht steeds meer dat de krijgsmacht er staat als een beroep wordt gedaan op militaire capaciteiten ter ondersteuning van civiele autoriteiten.

Behoudens enkele structurele taken vervult Defensie dan ook niet langer uitsluitend een vangnetfunctie, maar gaat een volwaardige rol op het gebied van de interne veiligheid spelen. Als eerste aanzet zonden de toenmalig minister van Binnenlandse Zaken, Remkes, en de minister van Defensie, Kamp, in april 2005 het parlement een uitgebreide brief over 'Defensie en nationale veiligheid'. 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.

INTERNE VEILIGHEID

Maar wat wordt eigenlijk onder interne veiligheid verstaan? De interne veiligheid van

ons land bestaat uit drie elementen van veiligheid: de nationale rechtsorde, openbare veiligheid en economische veiligheid.

De nationale rechtsorde betreft de handhaving van de openbare orde en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Voorbeelden hiervan zijn de bescherming tegen rellen, subversieve praktijken, 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.

De openbare veiligheid betreft de bescherming 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.

VITALE INFRASTRUCTUUR

Sinds enige jaren mag vooral de vitale infrastructuur als onderdeel van onze interne veiligheid zich in de belangstelling van de verheid verheugen. Er is sprake van vitale infrastructuur als het gaat om producten, diensten en de onderliggende processen die, als zij uitvallen, maatschappelijke ontwrichting kunnen veroorzaken. Voor de veiligheid van Nederland is een ongestoord functioneren van de vitale infrastructuur van essentieel belang. De Nederlandse vitale infrastructuur is te verdelen in twaalf sectoren: energie, telecommunicatie, drinkwater, kernen en beheren van oppervlaktewater, voedselvoorziening, gezondheidszorg, financiële sector, openbare orde en veiligheid, rechtsorde, openbaar bestuur, transport en chemische en nucleaire industrie. In de laatste decennia is de Nederlandse vitale infrastructuur onderhevig aan de volgende veranderingen:

1. *Grotere mate van onderlinge afhankelijkheid.* Daar waar vitale producten en diensten vroeger grotendeels onafhankelijk van elkaar waren, zijn deze in de Westerse samenleving in toenemende mate onderling op vitale wijze gekoppeld. Anders gezegd: het goed functioneren van de ene sector is mede bepalend voor het goed functioneren van de andere sector.
2. *Liberalisering van utiliteitssectoren.* Door privatisering is veel vitale infrastructuur niet meer onder directe controle van de overheid. Het bedrijfsleven beheert het overgrote deel (70 à 80 %) van de vitale structuur. De ervaring toont aan dat de

- betrouwbaarheid en ook de veiligheid van de vitale infrastructuur nu in een aantal opzichten minder geborgd zijn dan publiek wenselijk is.
3. *Concentratie van productiemiddelen en toenemende schaalgrootte.* De dienstverlening is van een beperkt aantal productiemiddelen en -technieken afhankelijk geworden.
 4. *Globalisering.* De snelle technologische en economische ontwikkelingen hebben de Nederlandse economie en samenleving in korte tijd een sterke speler gemaakt in het netwerk van mondiale dienstverlening.
 5. *Impact van informatie- en communicatietechnologie (ICT).* Naast vele voordelen brengt ICT ook risico's met zich mee. Gebrek aan 'biodiversiteit', de Microsoftisering, levert risico's op voor de continuïteit van vitale infrastructuur. Dit geldt ook voor de activiteiten van hackers en virussen.

INTERNE/EXTERNE VEILIGHEID

De belangrijkste reden voor de koerswijziging van Defensie naar een volwaardige veiligheidspartner is, dat de scheiding tussen binnenlandse en buitenlandse veiligheid in het veiligheidsbeleid steeds minder duidelijk is geworden. De opkomst van het internationale terrorisme, het toenemend risico van verspreiding van CBRN-wapens, pandemieën, klimaatverandering en afnemende energievoorzieningszekerheid zijn illustraties van het toenemend besef dat de binnenlandse en buitenlandse veiligheid sterk met elkaar samenhangen. Zo werden de terroristische aanslagen in New York en Washington in Hamburg voorbereid, kwamen de financiën uit Arabische landen, werden de kapers in Afghanistan opgeleid en voltrok de dreiging zich op Amerikaans grondgebied. Moderne communicatiemiddelen 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 trok de Spaanse regering haar troepen in Irak terug na 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. Ten slotte is ook de rolverdeling tussen politie en de krijgsmacht aan verandering onderhevig. Zo vindt inzet van de politie nu ook plaats in het kader van de externe veiligheid, bijvoorbeeld bij vrede bewarende operaties. Daarnaast blijkt bij een hoog geweldsniveau inzet van militaire middelen noodzakelijk voor handhaving van de binnenlandse veiligheid, zoals in het Laakkwartier in november 2004.

Ook is sprake van een zekere 'militarisering' van de politie, zoals blijkt uit het trainen van ME's door het Korps Commando Troepen, Anderzijds is sprake van politie-sering van de krijgsmacht wanneer militairen in stabiliseringsoperaties vaak politiepatrouilles uitvoeren, zoals recentelijk in Kosovo en Irak.

De terroristische aanslagen op 11 september 2001 in de Verenigde Staten, op 11 maart 2004 in Spanje en op 7 juli 2005 in Londen hebben een nieuw licht geworpen op de drie hoofdtaken van de krijgsmacht. De toenemende verwevenheid van interne en externe veiligheid uit zich tevens in het steeds verder vervagen van het onderscheid tussen de hoofdtaken van de krijgsmacht. Zo participeert Nederland in het kader van de eerste hoofdtaak (bescherming van de integriteit van het eigen en het bondgenootschappelijk grondgebied, inclusief de Nederlandse Antillen en Aruba) en tweede hoofdtaak (bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit) in de bestrijding van het internationaal terrorisme, Maar vooral de derde hoofdtaak kreeg extra aandacht, Zo werd de inzet van bijstandseenheden in het Laakkwartier in november 2004, in de media breed uitgemeten,

WETTELIJKE GRONDSLAGEN

Er zijn verschillende wettelijke grondslagen voor de diverse vormen van militaire bijstand en steunverlening aan civiele autoriteiten, De militaire bijstand ter handhaving van de openbare orde, de militaire bijstand voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de bijzondere militaire bijstand is geregeld in de Politiewet (1993). Zowel de minister van Binnenlandse Zaken als die van Justitie kan na overleg met de minister van Defensie bepalen dat bijstand wordt verleend, De wijze waarop deze bijstand plaatsvindt, wordt in overleg tussen deze drie ministers vastgesteld. Als militair personeel daarbij bevoegdheden krijgt overeenkomstig de Politiewet, worden ten aanzien van de uitvoering van die bevoegdheden per operatie nadere gegevens gegeven.

Militaire bijstand in geval van een ramp, zwaar ongeval of bij de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan kan door de Commissaris der Koningin, door tussenkomst van de minister van Binnenlandse Zaken, worden verzocht aan de minister van Defensie op grond van de "Wet rampen en zware ongevallen (1985).

In ernstige situaties waarin openbare of economische belangen bedreigd worden, kan de krijgsmacht steunverlening in het openbaar belang verlenen, Vaak gaat het om onverwachte gevolgen van een maatschappelijk probleem. Bij de bestrijding van de varkenspest was dat de behoefte aan betrouwbare tellingen voor de opkoopregeling van varkens. Zonder de inzet van militairen (de enige optie, nadat andere opties niet

werkten) zou Nederland een omvangrijk bedrag vanuit de Europese Unie mislopen. Bij deze operatie werden de voordelen van Defensie onderkend: de aanwezigheid van een logistiek apparaat, infrastructuur, de ambtenarenstatus en het feit dat defensiepersoneel gewend is om in wisselende omstandigheden en in goed georganiseerde verbanden te werken met een strakke en heldere commandostructuur. Deze vorm van steunverlening kent geen formele wettelijke basis.

NATIONALE TAKEN VAN DE KRIJGSMACHT

De taken die de krijgsmacht onder civiel gezag van de ministers van Justitie en/of Binnenlandse Zaken uitvoert zijn voor een deel structureel en gebaseerd op regelgeving met een bijzondere taakopdracht voor specifieke eenheden van de krijgsmacht, Een voorbeeld hiervan is de beveiliging van het Koninklijk Huis door de Koninklijke Marechaussee.

De vraag die rijst is welke overwegingen spelen bij het toebedelen van civiele taken aan de krijgsmacht. Uit het proefschrift 'De binnenlandse veiligheidstaken van de Nederlandse krijgsmacht' van Michiel de Weger, blijkt dat de eerste deelverklaring is dat de civiele veiligheidsinstanties en met name de politie niet de capaciteiten - kwantitatief en/of kwalitatief - hadden voor de uitoefening van belangrijke taken in de sfeer van binnenlandse veiligheid. De tweede deelverklaring is dat de krijgsmacht, en meer bepaald de Koninklijke Marechaussee, rechtstreeks kan worden aangestuurd door de regering cq. de ministers van Defensie, Binnenlandse Zaken en Justitie. Het is de combinatie van de twee die met zich heeft gebracht, dat de krijgsmacht in een aantal gevallen een (veel) attractievere optie is dan de politie, al dan niet in samenhang met andere civiele diensten.

Daarnaast zijn er taken waarbij in beginsel alle mensen en middelen van de krijgsmacht inzetbaar zijn, zoals bijvoorbeeld militaire bijstand op grond van de Politiewet, de "Wet rampen en zware ongevallen en steunverlening in het algemeen belang.

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 'eigen' taken van de krijgsmacht bestaan uit de volgende elementen:

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

- beveiliging van het Koninklijk Huis, burgerluchtvaart, personen en waarde-transporten van de Nederlandsche Bank;
- handhaving Vreemdelingenwet: grensbewaking, mobiel toezicht vreemdelingen, verwijderingen, ondersteuning asiel-procedures;

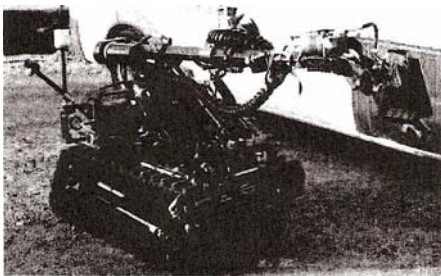
5.

- politietaken voor Defensie: handhaving openbare orde op militaire terreinen, strafrechtelijke handhaving, rechtsorde en de noodhulpfunctie;
- politietaken op burgerluchtvaartterreinen: handhaving openbare orde, straf rechtelijke handhaving rechtsorde en de noodhulpfunctie;
- recherche, civiele vredes- en internationale taken; en
- assistentieverlening, samenwerking en bijstand.



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 opsporingen toezicht vallen taken als drugsbestrijding, grensbewaking, douanetoezicht op zee, milieu- en visserijtoezicht en toezicht op de veilige scheepvaart.

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.



Opruiming explosieven. De Explosieven Opruimingsdienst Defensie (EODD) voorziet in capaciteit voor opsporing, identificatie en ruiming van conventionele en geïmproviseerde explosieven, zowel op het land als in het water. Het takenpakket van de EODD omvat telkens de bescherming van uitgezonden eenheden. De toegenomen uitzettendruk en het gestegen aantal meldingen van verdachte bompakketten hebben

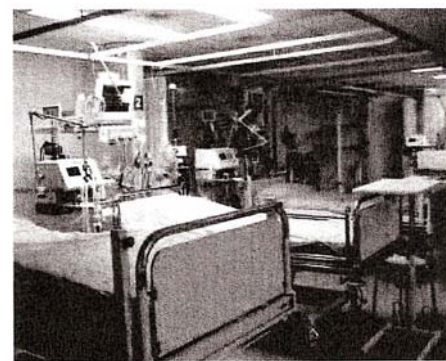
geleid tot een verdere stijging van de vraag naar deze specialistische capaciteit.

Bijstandseenheden. Ter uitvoering van bijzondere onderdelen van de politietaken, onder andere in het kader van terrorisme bestrijding, 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 verkenningpeloton en het mountain leader-verkenningpeloton van het Korps Mariniers een bijdrage leveren aan de bestrijding van het terrorisme. De Koninklijke Marechaussee beschikt sinds 2005 over een nieuwe bijstandseenheid, 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 verder een bijdrage aan de in 2006 opgerichte Dienst Speciale Interventies (DSI). De vulling van deze dienst verloopt echter moeizaam.

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. F-16 jachtvliegtuigen van de Quick Reaction Alert (QRA) kunnen, onder gezag van de Minister van Justitie, binnen tien minuten in de lucht zijn om onbekende vliegtuigen of vliegtuigen die zich niet aan de luchtverkeersleidingsregels houden te onderscheppen. In het uiterste geval moeten de vliegers het burgervliegtuig - in opdracht van de Minister van Justitie - neerschieten.

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 in 2004 gesloten convenant inzake de samenwerking tussen beide diensten, hebben de diensten een gemeenschappelijke 'Nationale Signaalinterceptie Organisatie' (NSO) opgericht.

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 zorg.



INTENSIVERING CIVIEL-MILITAIRE SAMENWERKING

Teneinde de civiel-militaire samenwerking te intensiveren hebben de ministers van Defensie, Justitie en Binnenlandse Zaken in april 2005 het reeds eerder vermelde convenant over de Civiel Militaire Bestuursstaf spraken (CMBA) ondertekend. Inmiddels is deze CMBA-overeenkomst in mei 2006 fors uitgebreid. Defensie stelt nu op permanente basis in totaal 4.600 militairen beschikbaar voor ondersteunende taken. Het gaat hierbij niet meer hoofdzakelijk om personeel voor algemene ondersteunende taken, maar steeds meer om specialistische vorm van ondersteuning en (deel)taken die Defensie, al dan niet zelfstandig, onder civiel gezag uitoefent.

Zo gaat het bij de afspraken over de defensiecapaciteiten op het terrein van openbare orde en veiligheid niet alleen om aanvullende menskracht voor politie en marechaussee, maar ook om de inzet van specialistische middelen voor observatie- en bewakingstaken.

Op het terrein van de bestrijding van rampen en zware ongevallen zijn onder meer afspraken gemaakt over het beschikbaar stellen van rups- en wielvoertuigen, een constructiecompagnie van de genie, zes geneeskundige hulpposten en een noodhospitaal.

Bij elkaar opgeteld stelt Defensie meer dan 25% van haar militaire capaciteit beschikbaar voor haar rol als veiligheidspartner. Ook in andere landen wordt de krijgsmacht in toenemende mate ingezet voor interne veiligheid. Verwonderlijk is dit niet, want hedendaagse krijgsmachten beschikken over specifieke kennis, vaardigheden en middelen die van essentieel belang kunnen zijn bij de bestrijding van nationale crises.