

# De krijgsmacht en nationale taken

Drs. A.H.C. Annink\*

## Inleiding

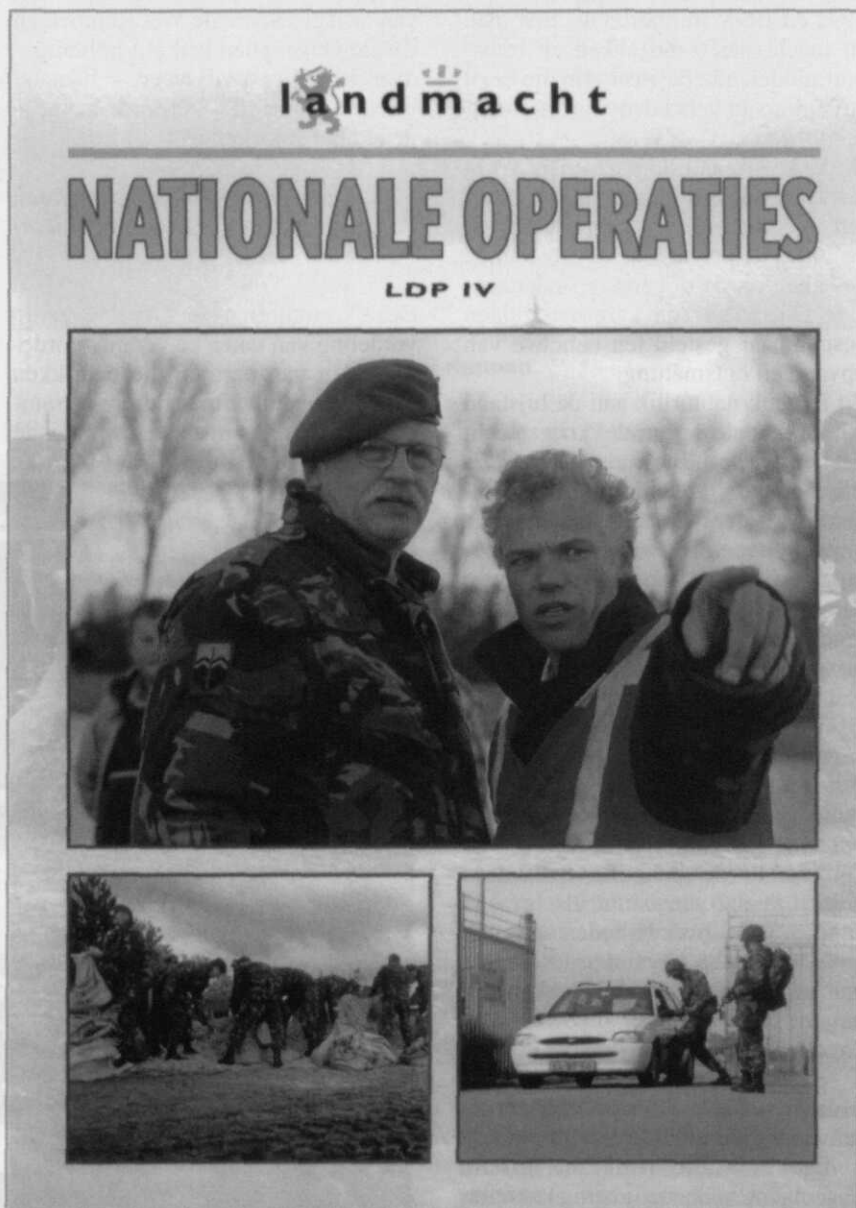
De rol van de krijgsmacht is in beweging. Recente rampen als Enschede en Volendam, de MKZ-crisis en zeker ook de terroristische aanslagen in de VS in al hun facetten, vragen om bezinning op de taken en verantwoordelijkheden van de krijgsmacht.

Naast het verdedigen van het eigen en het bondgenootschappelijke gebied tegen militaire dreiging en de bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde, is in de Defensienota 2000 een derde doelstelling opgenomen. Deze derde doelstelling wordt verwoord als

*de handhaving van de nationale rechtsorde en de ondersteuning van civiele overheden, zowel nationaal als internationaal, bij rampenbestrijding en vredesopbouw.*

Daar valt nogal wat onder: de beveiliging van het Koninklijk Huis, het bewaken van de grenzen, hulp bij de bestrijding van terrorisme en drugs-handel, het beheren van de kustwacht – in Nederland en in het Caraïbisch gebied –, steun bij de opsporing van milieudelicten, en hulp bij de opvang van grote groepen mensen, om er maar een paar te noemen.

\* De auteur is directeur-generaal Openbare Orde en Veiligheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze tekst is gebaseerd op zijn lezing voor de KVVK op 23 mei 2002.



De doctrine

Dat noopt tot afbakening. Ik zal mij toespitsen op civiel-militaire samenwerking en daarbinnen hoofdzakelijk op vragen die betrekking hebben op een deel van de werkzaamheden van BZK, de rampenbestrijding.

## Rampenbestrijding

Denkend aan de derde doelstelling van de krijgsmacht, komt bij mij automatisch de herinnering bovendrijven aan de overstromingen van 1995 en 1998: militairen die met man en macht met zandzakken en transportmiddelen in de weer zijn om bezit en burgers te behoeden voor het wassende water.

Ik denk ook aan de MKZ-crisis vorig jaar, waarbij een kleine 8000 militairen zijn ingezet, onder meer om de politie te helpen afgezette gebieden te bewaken en de douane te ondersteunen. Daarnaast zijn kazerneterreinen beschikbaar gesteld ten behoeve van opvang en ontsmetting.

En ik denk natuurlijk aan de bijstand die onderdelen van de krijgsmacht hebben verleend bij de rampen in Enschede en Volendam. Bij Volendam was de hulp van Defensie in omvang beperkt, maar van levensbelang: zij heeft onder meer twee *Search and Rescue* (SAR-)helikopters ingezet om ernstig gewonde patiënten tussen ziekenhuizen te vervoeren.

Op verzoek van het hoofd opvang en verzorging van de gemeente Enschede is op 14 mei 2000 om militaire bijstand verzocht. De krijgsmacht is er om twee redenen bijgehaald.

Ten eerste de behoefte aan mankracht, veelal aangeduid als 'groene handjes'. De tweede reden was dat het logistieke systeem van de gemeente niet toereikend bleek om de inname en uitgifte van goederen voor zoveel mensen te coördineren.

Militairen hebben tenten opgezet en samen met de politie gezorgd voor de nodige bewaking van het terrein. Vervolgens hebben zij een geautomatiseerd distributiesysteem opgezet. Intussen verleende de Koninklijke

Marechaussee bijstand bij het afzetten van het rampgebied. Al met al zijn de eerste weken honderden militairen actief geweest in Enschede.

## Samenwerking

Samenwerking, bijstand – het zijn cruciale woorden wanneer we spreken over de civiele taken van de krijgsmacht. Voor wat betreft de rampenbestrijding kent deze samenwerking een wettelijke basis. Op basis van artikel 18 van de Wet Rampen en Zware Ongevallen kan om militaire – daar is het woord weer – bijstand worden gevraagd wanneer de bevoegde civiele autoriteiten

*(...) de rampenbestrijdingstaak niet, niet geheel of niet langer kunnen uitvoeren.*

Deze formulering zegt veel over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden van partijen die betrokken zijn bij de rampenbestrijding: de rampenbestrijding is in eerste instantie de

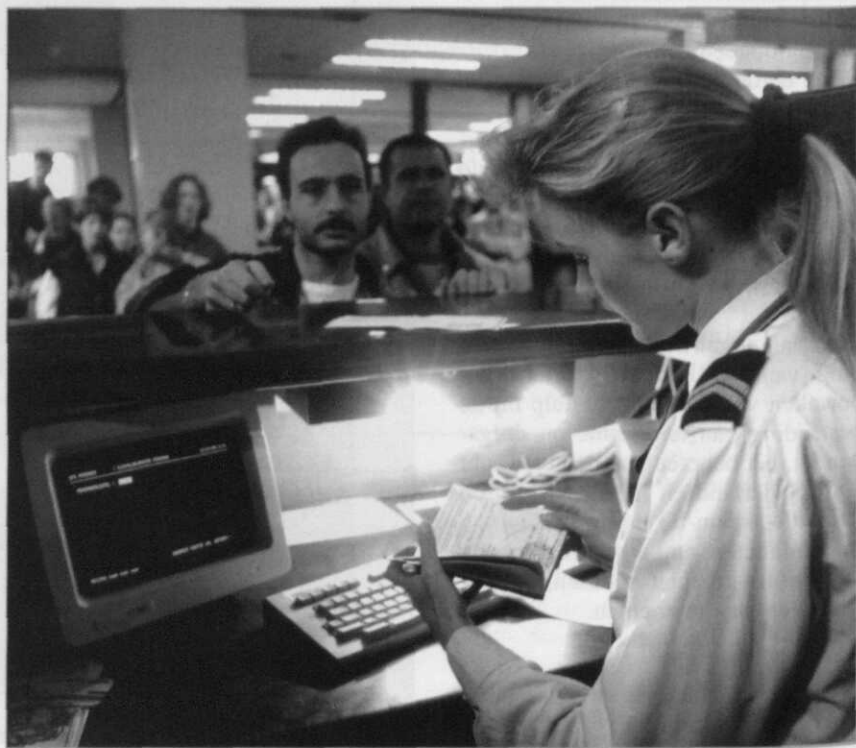
verantwoordelijkheid van de bevoegde civiele autoriteiten, met een cruciale rol voor de gemeenten vanwege hun verantwoordelijkheid voor de lokale veiligheid.

De krijgsmacht fungeert hier als vangnet; haar hulp kan worden ingeroepen wanneer de calamiteit om meer menskracht en meer of andere kennis en middelen vraagt dan het bestuur en de operationele diensten op dat moment beschikbaar hebben.

Op dit moment is de overheid, mede op basis van de beleidsnota Rampenbestrijding 2000-2004 en de bevindingen van de commissies-Oosting en -Alders, bezig de veiligheidsketen van de rampenbestrijding te versterken. Rijk, provincies, gemeenten, brandweer en politie, ambulancediensten en instellingen – alle vormen schakels in die veiligheidsketen, met eigen taken en verantwoordelijkheden.

## Rol van de krijgsmacht

Ook de krijgsmacht, zoals gezegd, vervult een rol in de rampenbestrij-



Paspoortcontrole op Schiphol (Bron: IMG/KL)

ding. Dit roept een interessante vraag op: zou de krijgsmacht niet een meer vastomlijnde rol moeten hebben binnen de rampenbestrijding?

U zou kunnen zeggen: de krijgsmacht heeft toch een vaste plaats en taak in deze veiligheidsketen, namelijk het verlenen van bijstand wanneer dat nodig is? Zeker, maar in formele zin behoort de krijgsmacht niet tot de ruggengraat van de rampenbestrijdingsorganisatie. Niet zoals dat het geval is bij de brandweer, politie, hulpverleningsdiensten en bestuurlijk verantwoordelijken. Ook niet zoals het Rode Kruis, dat een duidelijke, vooraf afgesproken plaats in de keten inneemt.

'Enschede' en 'Volendam' hebben nog eens duidelijk gemaakt dat onzekerheden moeten worden weggenomen: onzekerheden omtrent verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden binnen en tussen de bij de rampenbestrijding betrokken partijen.

Daarnaast moet er meer aandacht komen voor preventie. Bovendien dient de samenwerking én de goedheid in deze samenwerking te worden verbeterd.

Dit alles opdat de veiligheidsketen niet langer functioneert als een keten van losse taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, maar ook als een keten van gemeenschappelijke doelstellingen, op grond van een gezamenlijke aanpak.

### **Maatregelen van de overheid**

Om dit proces te ondersteunen heeft de overheid verschillende maatregelen getroffen, op alle bestuursniveaus. Het gaat mij er hier niet om het complete beleid uit de doeken te doen. Wel wil ik u aan de hand van enkele actuele ontwikkelingen tonen hoe de schakels van de rampenbestrijdingsketen aaneengeklonken zullen worden.



### **Hulp bij rampen**

Er wordt toegewerkt naar de realisatie van 25 veiligheidsregio's met de schaalgrootte van de huidige politieregio's. Dit is nodig om de kwaliteit en de multidisciplinaire coördinatie op een hoger niveau te brengen. Binnen deze veiligheidsregio's zullen de alarmcentrales van de operationele diensten – politie, brandweer en regionale ambulancevoorziening – worden gevestigd.

Zij gaan dus werken vanuit één gemeenschappelijke ruimte. De onderlinge communicatie zal worden geoptimaliseerd met de invoering van een geïntegreerd meldkamersysteem en de invoering van het radionetwerk C2000.

Daarnaast zijn de brandweerregio's, in samenwerking met andere diensten, begonnen met het inventariseren van veiligheidsrisico's. Aan de hand van deze inventarisatie kan worden bepaald op welke rampen men zich voorbereidt, en wat dit vraagt van de verschillende partijen. Hiermee wordt de basis gelegd voor een gestructu-

reerde en planmatige voorbereiding op de rampenbestrijding, die door middel van regionale multidisciplinaire beheersplannen en monodisciplinaire organisatieplannen sturing krijgt.

Waar staat de krijgsmacht bij dit plan? Thans is er sprake van een aparte schakel die min of meer los staat van de overige elementen van de rampenbestrijdingsketen. De krijgsmacht houdt afstand, tot dat haar hulp wordt ingeroepen.

### **Moet dit anders?**

In formele zin lijkt een dergelijke stap niet noodzakelijk. Juridische aanpassingen, bijvoorbeeld een uitbreiding van artikel 18 van de Rampenwet waarin de taken van Defensie zouden worden gespecificeerd, acht ik op het eerste gezicht niet geboden. Dit heeft als gevolg dat we moeten accepteren dat inzet van krijgsmachtonderdelen formeel niet voor honderd procent kan worden gegarandeerd. In artikel 18 staat immers vermeld dat de minister van Defensie de gevraagde



bijstand levert, tenzij (er) dringende redenen (zijn om) zich daartegen verzetten.

In de praktijk is de krijgsmacht echter een uitermate betrouwbare partner gebleken. Bovendien ligt aan de huidige wet ten grondslag dat de civiele hulpverleningsorganisaties in beginsel geacht moeten worden opgewassen te zijn tegen civiele rampsituaties; een uitgangspunt dat principieel juist is.

Toch nopen de gebeurtenissen in de achterliggende periode ons de onderlinge verhoudingen nog eens tegen het licht te houden.

Wellicht is de noodzaak tot een andere benadering van de civiele taken van de krijgsmacht aan de orde; van een afwachtende, bijstandsverlenende krijgsmacht naar een actieve en mede op civiele taken geprepareerde krijgsmacht.

Hierbij moet ik ook denken aan het interview met de voormalige bevelhebber, generaal A.P.P.M. van Baal in FLEX van januari dit jaar, waarin hij ook aangeeft dat

*Nederland het zich niet kan veroorloven de capaciteit van de krijgsmacht niet te gebruiken bij sommige calamiteiten en rampen.*

Ik kan mij volledig verenigen met die stelling.

### Vormen van civiel-militaire samenwerking

In de praktijk zijn er meerdere vormen van militair-civiele samenwerking gegroeid die van groot belang zijn gebleken voor de kwaliteit van de rampenbestrijding. Bijvoorbeeld het gezamenlijk ondersteunen van het Nederlands Instituut voor Urgentie-geneeskunde ter verhoging van de kwaliteit van de urgentiegeneeskunde in Nederland en het Kenniscentrum psycho-sociale zorg.



### Search and rescue

Een ander voorbeeld is de voorspoedig verloopende samenwerking tussen Defensie en civiele ziekenhuizen in het project 'Implementatie Defensie Relatieziekenhuizen', het IDR-project. Of het calamiteitenhospitaal in Utrecht, waar personeel van het Centraal Militair Hospitaal en onder meer het Academisch Ziekenhuis Utrecht, deel uitmaken van de bezetting. Het calamiteitenhospitaal heeft zijn functie al een aantal malen bewezen.

Het beleid van het militair-geneeskundig facilitair bedrijf is er op gericht om een steeds grotere aansluiting te zoeken bij reguliere geneeskundige opleidingen. Hierdoor kan militair-geneeskundig personeel ook in het kader van de geneeskundige hulpverlening bij rampen zonder grote aansluitingsproblemen worden ingezet.

Dit is een ontwikkeling die kan worden toegejuicht. Het gaat mij hierbij overigens niet alleen om de medische

waarde van de initiatieven, maar ook om de organisatorische. Mijn ervaring is dat kennis van organisatieculturen een belangrijke voorwaarde is voor goede samenwerking.

Ik ben blij dat op ons initiatief een brede werkgroep van Binnenlandse Zaken, Defensie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport zich momenteel buigt over deze samenwerkingsterreinen, die naar mijn mening breder moet liggen dan alleen maar het leveren van harde bijstand. Immers, het gaat om mensen en middelen, kennis en infrastructuur. Ik wil graag een aantal aandachtsgebieden noemen.

### Multidisciplinair oefenen

- Ten eerste, voor een goede samenwerking is van belang dat die samenwerking ook wordt geoefend. Ik hecht veel waarde aan het multidisciplinair oefenen van brandweer, politie, ambulancediensten en ziekenhuizen.

Door regelmatig gezamenlijk te oefenen, leren de partners elkaars werkwijze beter kennen en raken zij meer op elkaar ingespeeld. Want juist het oefenen, en niet de noodsituatie in de praktijk, is bij uitstek de gelegenheid om knelpunten op te sporen en op te lossen.

Er zal in de toekomst beter en vaker multidisciplinair worden geoefend. Hiervoor zullen multidisciplinaire oefencentra worden gestimuleerd. Ik denk dat het een goede zaak zal zijn om van de kennis van Defensie gebruik te maken en deze actief in het oefenproces te laten participeren. Om het operationeel optreden effectief te kunnen voorbereiden, wordt er lokaal veel aandacht besteed aan planvorming op basis van risicoanalyses; daar waar nodig lijkt het mij nuttig om Defensie reeds in het begin bij het planproces te betrekken. Een actief preparatieve rol derhalve.

#### Duidelijke bevoegdheden

- Een tweede punt is dat er geen onduidelijkheid mag bestaan over de bevoegdheden van de burgemeester bij de voorbereiding op en de bestrijding van rampen, noch in voorkomend geval voor de rol van de militaire autoriteiten daarin. Daarom pleit ik ervoor de werking van het openbaar bestuur nadrukkelijker een plaats te geven in defensie-opleidingen, met name in de scholing van officieren.

Juist nu de krijgsmacht bezig is een bestand op te bouwen van gespecialiseerde reserve-officieren die Defensie kunnen adviseren bij rampen en grootschalige ongevallen. Andersom bestaat er aan de civiele kant vaak een onjuist beeld van de organisatie en de mogelijkheden van de krijgsmacht. Ik vind het daarom belangrijk dat ook in de opleidingen voor mensen met een coördinerende of leidinggevende functie in de civiele rampenbestrijding meer aan-

dacht wordt besteed aan de organisatie van Defensie.

Ik zou daarom de opleidingsinstellingen willen oproepen de mogelijkheden voor nauwere samenwerking nader te verkennen.

#### Vorbereiding op terroristische aanslagen

- Een derde, ander belangrijk onderwerp betreft de voorbereiding op eventuele terroristische aanslagen waarbij middelen van nucleaire, biologische of chemische (NBC) aard worden gebruikt.

Er bestaat een contactgroep, samengesteld uit onder anderen vertegenwoordigers van de ministeries van Defensie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Buitenlandse Zaken en Volksgezondheid, Welzijn en Sport, die zich met dit onderwerp bezighoudt. De contactgroep heeft gerapporteerd en voorstellen gedaan om de voorbereiding op de gevolgen van NBC-terrorisme te verbeteren.

De aanbevelingen zijn aan de Tweede Kamer voorgelegd. Dit project NBC-terrorisme heeft meer duidelijkheid gebracht over de kennis en middelen van de betrokken departementen, en daarmee over de mogelijkheden tot samenwerking en informatie-uitwisseling. Een belangrijke tendens, die ik van harte ondersteun.

#### Search and rescue

- Een vierde terrein waar activiteiten van Defensie en de civiele organisaties elkaar raken betreft de search and rescue-eenheid.

Dit jaar moet er, vanuit de civiele organisaties, een search and rescue-eenheid zijn geformeerd die kan worden ingezet bij rampsituaties in binnen- en buitenland. Defensie beschikt op haar beurt over een noodhulpverkenningsteam dat in geval van een ramp naar het betreffende gebied kan worden uitgezonden.

De taken van de twee eenheden zijn verschillend: de search and rescue-eenheid moet in staat zijn op zeer korte termijn hulp te bieden bij het zoeken en redden van mensen, terwijl het noodhulpverkenningsteam als taak heeft te onderzoeken welke hulp op langere termijn moet worden geboden, bijvoorbeeld het herstellen van wegen.

Ondanks deze verschillen is het zaak de mogelijkheid tot samenwerking tijdig in kaart te brengen. Hierbij kan het gaan om zaken als logistieke bijstand of informatie-uitwisseling.

### Samenvattend

Tot slot kom ik bij de huidige bestuursafspraken. Die zijn sterk verouderd. De ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Defensie hebben een eerste verkennend overleg geopend om nieuwe, brede bestuursafspraken te maken. Het ligt voor de hand om binnen de nieuwe bestuursafspraken naast rampenbestrijding ook de samenwerking met de politie en het Nationaal Coördinatie Centrum te betrekken.

In de bestuursafspraken kunnen al bestaande vormen van samenwerking worden bevestigd. Ik denk dan onder meer aan de inzet van defensiehelikopters bij de bestrijding van bosbranden. Ook op andere terreinen, waarvan ik er zojuist al enkele heb genoemd, kan dan worden gekeken in hoeverre aan de samenwerking verder vorm moet worden gegeven.

Met deze afspraken kan de rampenbestrijding worden verbeterd en kan tegelijkertijd de derde taak van de krijgsmacht nader vorm worden gegeven. De veiligheid van Nederland krijgt daarmee een extra impuls. De nu verschenen Landmacht Doctrine Publicatie IV over nationale taken zie ik als een goed initiatief. Het kan een aanzet zijn tot een nauwe wederzijdse samenwerking.