

MILITAIRE SPECTATOR

Defensie en binnenlandse veiligheid





UITGAVE

Koninklijke Vereniging ter Beoefening
van de Krijgswetenschap
www.kvbk.nl
info@kvbk.nl

Secretaris en ledenadministratie

luitenant-kolonel KLu E.M. Wijers
Telefoon 076 - 544 70 62
Fax 076 - 544 70 54

Nederlandse Defensieacademie (NLDA)
Sectie MOW
Ledenadministratie KVBK
Postbus 90002, 4800 PA Breda
ledenadministratie@kvbk.nl

REDACTIE

brigade-generaal cav b.d. prof. em.
J.M.J. Bosch (hoofdredacteur)
Telefoon 071 - 542 18 30
E-mail jmjbosch@xs4all.nl

kolonel cav drs. P.J.E.J. van den Aker
luitenant-kolonel KLu S.M. Babusch bc
kapitein ter zee P. van den Berg
commodore KLu drs. G.M. Bergsma
drs. P. Donker
luitenant-kolonel MJD mr. drs.
P.A.L. Ducheine
drs. P.H. Kamphuis
luitenant-kolonel KMar drs.
J.A.J. Leijtns
kolonel MPSD drs. F. Matser
brigade-generaal TS ir. R.G. Tieskens
luitenant-kolonel Marns drs.
A.J.E. Wagemaker MA
kapitein-luitenant ter zee
N.A. Woudstra

BUREAU-REDACTIE

mw. drs. A. Kool en
drs. F.J.C.M. van Nijnatten
Instituut Defensie Leergangen
MPC 58B / Kamer 047
Postbus 20701
2500 ES Den Haag
Telefoon 015 - 284 47 20 of
015 - 284 40 62
Fax 015 - 284 47 21
E-mail redactiemilitairespectator@
mindef.nl

LIDMAATSCHAP

binnenland € 22,50
studenten € 15,00
buitenland € 27,50

OPMAAK EN DRUK

Drukkerij Giethoorn Ten Brink
ISSN 0026-3869

NADRUK VERBODEN

Cartoon cover: Emile Post

JAARGANG 175 NUMMER 11 2006

MILITAIRE SPECTATOR

- 469** Voorwoord minister van Defensie:
Ramschepen en robots: 175 jaar Militaire Spectator
- 470** Ten geleide:
Defensie en binnenlandse veiligheid
- 472** A. Clobus, P.A.L. Ducheine, P.H. Kamphuis, N.A. Woudstra:
'Empire strikes back'. Binnenlandse crisis in stroomversnelling
- 477** E.R. Muller:
Krijgsmacht cruciaal voor de binnenlandse veiligheid
- 490** B.J.A.M. Welten:
Niet alleen in geval van nood
- 500** P.L.J. Bos:
Partners in incidentmanagement
- 511** S. Schaaap:
De nachtwaker ontslagen
- 520** R. Willems:
Het vitale belang van de Rijnmond
- 528** G. Klein Baltink:
De impact van technologie op nationale veiligheid
- 536** T.A. Middendorp en F.J.J. Princen:
De krijgsmacht als structurele veiligheidspartner in eigen land
- 544** Columns: C.N.J. Neisingh: Partners in business
P.M.E. Volten: Schoenmaker, blijf bij je leest
A. Ellian: Waar ligt ons binnenland
K. Colijn: De sympathie van de onverschillige natie
- 552** Samenvattingen / Summaries

Ramschepen en robots:

175 jaar *Militaire Spectator*

De *Militaire Spectator* bestaat binnenkort 175 jaar. 175 Jaar artikelen over de krijgsmacht, geschreven door mensen die direct of indirect bij het militaire vak betrokken zijn. Dat is belangrijk, want visie en beleid kunnen niet zonder verkenningen en gedachtewisselingen zoals in de *Militaire Spectator*. Daarom mijn dank aan allen die hieraan hebben meegewerkt en meewerken.

De krijgsmacht staat voor vrede en veiligheid in eigen land en daarbuiten. De manier waarop Defensie zich daarop instelt verschilt bijna per decennium. Trek enkele willekeurige edities van de *Militaire Spectator* uit het archief en u krijgt een aardige indruk hoe dit zich in de tijd heeft ontwikkeld.

Zo kunt u lezen over ramschepen en de waarde van het paard en de sabel voor de cavalerie. Leuk om nog eens terug te lezen, maar voor een minister van Defensie niet bruikbaar in zijn huidige werk. Geen forten meer of prikkeldraad langs de grens. Bescherming van Nederlands en NAVO-grondgebied tegen vijandelijke aanvallen is nog steeds een van de hoofdtaken. Maar mensen die het slecht voor hebben met onze samenleving melden zich tegenwoordig niet met wapengekletter aan de grens. Ze wonen hier, komen ongemerkt ons land binnen, of vinden een vrijhaven voor het ontwikkelen van hun plannen in landen waar onderdrukking en extremisme heersen. De Nederlandse krijgsmacht is zeer actief, om deze bedreigingen te verminderen. Van Den Haag tot Deh Rawod. Met goed getrainde en gemotiveerde mensen en met modern materieel.

De redactie heeft voor deze editie gekozen voor het thema 'Defensie en binnenlandse veiligheid'. Veel bladzijden van de *Militaire Spectator* zijn al volgeschreven over crisisbeheersingsoperaties. Terecht, want deze operaties vormen op dit moment de belangrijkste inspanning van de krijgsmacht. Het belang van inspanningen door de krijgsmacht voor de binnenlandse veiligheid als derde hoofdtak van Defensie is op de achtergrond sterk in opkomst. Recente rampen en aanslagen zoals in New Orleans en in Londen, spreken boekdelen en tonen het belang van civiel-militaire samenwerking. Zowel bij rampen- als bij terrorismebestrijding is de krijgsmacht een onmisbare aanvulling op civiele middelen.

De minister van Binnenlandse Zaken en ik zagen meer mogelijkheden om Defensiecapaciteiten te benutten. Waarom zou de brandweer speciale NBC-detectievoertuigen aanschaffen als Defensie ze in de garage

heeft staan? En het is toch niet uit te leggen dat hoogwaardige kennis van de krijgsmacht op het gebied van netwerkcentrische informatievoorziening niet voor civiele hulpdiensten beschikbaar is?

Het afgelopen jaar is onderzocht welke militaire capaciteiten benodigd zijn om in noodsituaties de burger zo goed mogelijk te kunnen beschermen. In mei dit jaar stelde het kabinet vervolgens extra geld beschikbaar om reactietijden te kunnen verkorten en bepaalde capaciteiten te kunnen uitbreiden, zoals extra teams met robots voor de Explosievenopruimingsdienst en speciale teams van de krijgsmacht voor de beveiliging van havens. Als alles is gerealiseerd wordt de Nederlandse burger met relatief weinig extra middelen aanzienlijk meer veiligheid geboden.

De komende tijd zal worden benut om de bestaande en nieuwe capaciteiten zo snel mogelijk beschikbaar te stellen aan civiele autoriteiten. We moeten ook onbekendheid met, en koudwatervrees voor civiel-militaire samenwerking wegnemen, zowel bij civiele autoriteiten als bij defensiemedewerkers. Militairen zullen in Nederland altijd onder civiel gezag aan de slag gaan. De burgemeester vraagt hulp van de krijgsmacht en is verantwoordelijk voor de inzet van de militairen. Militairen komen de zaak niet overnemen, maar spannen zich in voor de veiligheid van Nederlands burgers.

De samenwerking tussen civiele hulpdiensten en de krijgsmacht is veiligheidsverhogend en kostenverlagend. We zijn het aan de burgers verplicht om het maximale uit die samenwerking te halen. Daar moeten we allemaal van doordrongen raken.

Ik wens de eerbiedwaardige *Militaire Spectator* nog een lang bestaan toe.



Minister van Defensie
Henk Kamp

VOORWOORD

Defensie en binnenlandse veiligheid:

In den beginne was er de krijgsmacht. Zonder een krachtig leger en een efficiënt opererende vloot zou de Republiek der Verenigde Nederlanden nooit de onafhankelijkheid hebben kunnen bevechten, laat staan de grondslagen hebben kunnen leggen voor een koloniaal wereldrijk. Dijken en gemalen zorgden voor een verdediging tegen de natuurlijke elementen, de krijgsmacht zorgde voor externe veiligheid, trad in het krijt om de economische belangen overzee zeker te stellen en kwam in actie tegen binnenlandse ordeverstoringen, terwijl de kerken zorgden voor het zieleheil van de inwoners van de Lage Landen bij de zee.

Dat is tot ver in de negentiende eeuw het geval gebleven. Belangrijke vernieuwingen bij de handhaving van de interne orde en rust waaiden vanuit het Verenigd Koninkrijk over. In de steden ontstond de politie, een gespecialiseerd apparaat om de veiligheid van de ingezetenen rond huis en haard te garanderen. Bij grootschalige woelingen, zoals stakingen van de opkomende arbeidersbeweging, moest de krijgsmacht echter tot ver in de twintigste eeuw de politie te hulp schieten, terwijl op het platteland de Koninklijke Marechaussee tot de Tweede Wereldoorlog veel politietaken voor haar rekening nam.

In het concept van de nachtwakerstaat speelde de krijgsmacht dan ook steeds een prominente rol; als hoeder van Nederlands onafhankelijkheid, als pacificator in de koloniale bezittingen en als belangrijke steunpilaar bij de handhaving van het gezag in patria.

De groei naar de moderne welvaartsstaat, de ervaringen van oorlog, bezetting en bevrijding en het daarop gebaseerde prijsgeven van de jarenlang gekoesterde neutraliteit alsmede de dekolonisatie van Indonesië betekende het einde van de Nederlandse nachtwakerstaat. De krijgsmacht ging zich vooral richten op de verdediging tegen een externe vijand. Zij was, zeker in de 'warme' jaren van de Koude Oorlog, dankzij de dienstplicht groot in omvang

en fungeerde, mede omdat zij niet tot nauwelijks daadwerkelijk in actie hoefde te komen, als vangnet bij natuurrampen (overstromingen, dijkdoorbraken, misoogsten), bij maatschappelijke onrust (krakersrellen, bedreiging van ambassades) en zij nam een aantal gespecialiseerde taken voor haar rekening zoals explosievenopruiming, inzet van bijzondere bijstandseenheden en grensbewaking. Militairen waren een vertrouwd verschijnsel in de samenleving.

Het einde van de Koude Oorlog luidde een fundamentele herinrichting van de Nederlandse krijgsmacht in. Met de opschorting van de opkomstplicht en het afzwaaien van de laatste dienstplichtige in 1996 kreeg het Koninkrijk de beschikking over een kleiner maar expeditionair inzetbaar beroepsleger. Een krijgsmacht die, ter wille van de handhaving van de internationale vrede en veiligheid, voortdurend buitenlands actief werd en in Nederland zelf op veel plaatsen uit het straatbeeld verdween.

Een paradoxale situatie ontstond. Terwijl de krijgsmacht voortdurend aan de bak was, nam in Nederland zelf het gevoel van onveiligheid en onbehagen toe. Vraagtekens werden geplaatst bij de wijze waarop de overheid meende de territoriale, fysieke, economische en ecologische veiligheid, alsmede de politieke en sociale stabiliteit te kunnen garanderen. '9/11', Madrid, Londen, Fortuyn, Van Gogh, dreigende energietekorten, het wassende water en de kwetsbare infrastructuur van onze samenleving vormden brandstof voor herbezinning. Ook op die traditionele vraag naar de relatie tussen krijgsmacht en binnenlandse veiligheid.

In 2001 valt een significante doorbraak te constateren: de krijgsmacht wordt politiek-ambtelijk niet langer als een vangnet gezien, maar als een 'structurele veiligheidspartner'. Begin 2005 heeft de regering in de nota *Defensie en Nationale Veiligheid* deze beleidswijziging

vertrouwd en toch verrassend nieuw

nog eens benadrukt en het afgelopen jaar hebben de media regelmatig bericht over de wijze waarop daadwerkelijk inhoud wordt gegeven aan wat zo fraai heet 'de intensivering van de civiel-militaire samenwerking'.

Zoals eerder gezegd, de vraag naar de relatie tussen krijgsmacht en binnenlandse veiligheid is zo oud als de Nederlandse staat zelf en heeft sinds 1832 ruimschoots aandacht in de *Militaire Spectator* gekregen. Anno 2006 heeft het thema niets aan belang ingeboet. Voor de redactie vormde het zelfs voldoende aanleiding om een extra dik themanummer te wijden aan wat dat structurele 'partnerschap' op het gebied van de binnenlandse veiligheid nu wel voor de krijgsmacht zou moeten inhouden. Een leidende vraag is hoe de buitenwacht tegen een dergelijke rol voor de krijgsmacht aankijkt. Is er voor de krijgsmacht in een democratische rechtsstaat een binnenlandse taak weggelegd en, zo ja, welke en onder welke voorwaarden?

De redactie heeft, na een woord vooraf van minister Kamp, gemeend dit themanummer te moeten openen met een scenario dat een aantal ingrijpende bedreigingen van de veiligheid van ingezetenen van Nederland aan de orde stelt. Op basis van dit scenario, dat dankzij de medewerking van de Directie Crisisbeheersing van het ministerie van Binnenlandse en Koninkrijkszaken kon worden geschreven, hebben we enkele gezaghebbende deskundigen gevraagd hun visie aan het papier toe te vertrouwen. Hoezeer het thema leeft, blijkt overigens uit de positieve respons. Op slechts één uitzondering na hebben alle aangezochte auteurs onmiddellijk hun medewerking toegezegd en, nog belangrijker, op het toegezegde tijdstip hun bijdrage ingeleverd. De redactie is hen daarvoor zeer erkentelijk.

Professor Erwin Muller geeft vanuit een brede, algemene beschouwing over de relatie tussen staat, veiligheid en krijgsmacht zijn visie op de

ontwikkelingen. Vervolgens vertrouwen vijf auteurs, die zich allemaal dagelijks bezighouden met aspecten van veiligheid, hun reactie op het scenario aan het papier toe en maken zij ons deelgenoot van de wijze waarop de binnenlandse veiligheid zou kunnen worden verbeterd.

De bijdragen van drs. Bernard Welten (politie), dr. Peter Bos (brandweer), dr. ing. Sybe Schaap (waterschappen), ir. Rein Willems (Shell Nederland) en Gerben Klein Baltink (TNO) zijn verschillend van opzet en inhoud, maar zetten allemaal aan tot (na)denken.

Twee defensiemedewerkers, kolonel Tom Midendorp en drs. Frans Princen, beide nauw betrokken bij de discussie over de intensivering van de civiel-militaire betrekkingen, geven daarna hun visie op mogelijke ontwikkelingen. Vervolgens laten in korte, prikkelende bijdragen vier columnisten – generaal-majoor b.d. Kees Neisingh, professor Peter Volten, professor Afshin Ellian en professor Ko Colijn – hun (kritisch) licht over het thema schijnen.

Aangezien beelden soms meer zeggen dan woorden, is bewust gekozen voor een andere wijze van illustrering dan u van de *Militaire Spectator* gewend bent. Naast de gebruikelijke foto's, verzorgd door de auteurs en Okke Groot, luisteren cartoons van Han Bouwmeester, Emile Post en Peer Retera dit nummer op. Zij fungeren als de hofnar aan het middeleeuwse hof: zij prikkelen de fantasie, toveren een glimlach op het gelaat en ridiculiseren gevestigde 'heilige' opvattingen met hun tekenpen.

In den beginne was er de krijgsmacht... en zij bestaat nog steeds. De redactie hoopt met dit themanummer een bijdrage te hebben geleverd aan die vertrouwde maar hoogst relevante vraag naar de rol van de krijgsmacht bij het zekerstellen van de binnenlandse veiligheid.

*Luitenant-kolonel mr. drs. Paul Ducheine
Drs. Piet Kamphuis*

'Empire strikes back'

Binnenlandse crisis in stroomversnelling¹

A. Clobus, P.A.L. Ducheine, P.H. Kamphuis & N.A Woudstra*

Inleiding

Sinds het begin van dit millennium heeft het 'andersglobalisme'² aanzienlijk aan invloed en effect gewonnen. De beweging wordt ook wel *globalisation critical movement* genoemd. Eigenlijk is deze beweging juist globalistisch van aard en oriëntatie, omdat ze uitgaat van de relativiteit van volkeren en culturen. Ze streeft niet alleen naar het nivelleren van economische verschillen tussen 'het Westen' en de arme landen, maar eist daarbij ook dat waarden als democratie, milieubescherming en mensenrechten voorrang krijgen op puur economische belangen.

De beweging als geheel verzet zich tegen de huidige manier van globalisering. Haar kritiek is vooral dat de



Demonstratie anti-globalisten in Brussel, 15 december 2001

(Foto Hollandse Hoogte)

* Ir. Clobus is werkzaam bij de Directie Crisisbeheersing; lkol (MJD) mr. drs. Ducheine, drs. Kamphuis en KLTZ Woudstra zijn lid van de redactie van de *Militaire Spectator*.

¹ Deze denkbeeldige crisis is gebaseerd op scenario's die door, voor of met steun van de Directie Crisisbeheersing, Directoraat-generaal Veiligheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn ontwikkeld. Het gaat daarbij om: TNO Fysisch en Elektronisch Laboratorium, *Ondersteuning in Nederland van Defensie aan civiele autoriteiten; resultaten van een scenario analyse*, Den Haag, november 2003; HKV Lijn in water, *Doorbraak Alexanderpolder*; ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Crisisbeheersing in scenario's. Rapport projectgroep Crisisscenario's*, Den Haag, december 2005; Eelco H. Dykstra, *Katrina in Nederland; Storm over Europa*, Kollum, 2005.

² Ook wel verward met 'anti-globalisme'. Zie ook www.wikipedia.nl (19-4-2006): onder 'andersmondialisme'.

³ Washington State, US, 30 november - 3 december 1999. Zie: http://www.wto.org/English/thewto_e/minist_e/min99_e/min99_e.htm (benaderd: 19-4-2006). Zie ook http://en.wikipedia.org/wiki/WTO_Meeting_of_1999 (benaderd: 19-4-2006): 'Among the most notable participants were national and international NGOs (especially those concerned with labor issues, the environment, and consumer protection), labor unions (including the AFL-CIO), student groups, religiously-based groups (Jubilee 2000), and anarchists (some of whom formed a black bloc).'

arme landen te weinig profiteren van de toegenomen interdependentie en het vervagen van grenzen. De beweging richt zich hoofdzakelijk tegen organisaties met een hoge symboolwaarde als WTO, de voormalige GATT en G8. Haar luide inzet werd voor eerst duidelijk zichtbaar tijdens de WTO-top in Seattle (1999).³

De andersglobalistische beweging is in de praktijk een internationale gelegenheidscombinatie van linkse tot links-radicalen groeperingen die de neoliberale invulling van het globa-

lisme wil tegengaan. Men vindt er vogels van allerlei pluimage, van punks en anarchisten tot socialisten, communisten, milieuactivisten en leden van christelijke organisaties.

Enkele bekende andersglobalistische organisaties zijn ATTAC en A SEED. Bekende publieke boegbeelden zijn de auteurs Noreena Hertz en Naomi Klein. Hun publicaties en uitspraken, maar vooral het boek *Empire* van Michael Hardt & Antonio Negri bereikten een cultstatus.⁴ In Nederland beschouwt het platform 'Keer het Tij' zich als onderdeel van de beweging.

Sinds de rellen in Seattle hebben radicale elementen binnen de beweging aan invloed gewonnen. Zij profiteerden van de sentimenten die ontstonden na de Amerikaanse interventies in Afghanistan (2001) en Irak (2003). Zij zien het zekerstellen van (westerse) oliebelangen als voornaamste drijfveer van deze oorlogen.⁵ Daarnaast ageren ze tegen de miskenning van mensenrechten door westerse regeringen. De machteloosheid van de internationale gemeenschap in Dafur, antiterreurmaatregelen die privacy aantasten, de 'vermeende' mishandeling van gevangenen en praktijken als *rendition* zijn hun doornen in het oog.

Deze radicale elementen manifesteerden zich onder meer via internet. Het Echelon-netwerk van Anglo-Saksische inlichtingendiensten heeft informatie opgeleverd waaruit blijkt dat de ra-

dicale elementen zich in toenemende mate interesseren voor de kwetsbaarheid van de westerse strategische olievoorraden.⁶ Niet toevallig valt hun interesse samen met drie ontwikkelingen op energiegebied.

Ten eerste is sinds de winter van 2005-2006 in de West-Europese hoofdsteden twijfel gerezen over de betrouwbaarheid van de Russische gasleveranties.⁷ Ten tweede is er de toenemende energiebehoefte van opkomende economieën als de Volksrepubliek China en India. De huidige productiecapaciteit dekt deze behoefte onvoldoende af, waardoor energie schaarser wordt.⁸ Ten slotte vormt de gespannen situatie rond de Iraanse nucleaire ambities een laatste aanjager van de olieprijsen. De westerse landen zullen naar verwachting hun strategische interventievoorraden (olie) moeten aanspreken om onderbrekingen van het aanbod te kunnen opvangen.⁹ Hieruit blijkt de kwetsbaarheid van de westerse samenleving voor relatief geringe verstoringen in de olievoorziening.

Winter 2007-2008

In de winterperiode 2007-2008 vindt – verspreid – een aantal markante gebeurtenissen plaats. Allereerst is er sprake van een verhoogd terreuralarm. De bron hiervan vormen de radicale elementen van het 'andersglobalisme'. Er bestaan aanwijzingen dat de radicalen aanslagen voorbereiden

op strategische olievoorraden of olieraffinaderijen in West-Europa.

Op basis hiervan heeft de Nationale Coördinator Terreurbestrijding (NCTb) het 'alerteringsniveau' voor de haven en petrochemische industrie in Rotterdam van 'basis' – via een tussentijdse opschaling van 'lichte dreiging' (6-5-2007) – naar 'matige dreiging' (5-1-2008) verhoogd.¹⁰ Dit betekent dat er een 'hoge waarschijnlijkheid' van een 'ernstige dreiging' bestaat.¹¹

Ten tweede kampt het stroomgebied van de Rijn en Waal door zware, langdurige regenval en het vroege voorjaar in de Alpenregio met hoge tot zeer hoge waterstanden. In het Ruhrgebied bleef de schade dankzij dijkverzwaringen langs de Rijn beperkt. In Nederland zijn dankzij het reeds in gang gezette dijkverzwaringprogramma – op dijkbewaking na – extra maatregelen vooralsnog niet noodzakelijk.

Ten derde is de olieprijs vanwege de spanning in Iran en Nigeria én vanwege de extreem koude winter in de VS en Rusland tot een nieuw piekniveau van 90 dollar per vat gestegen. Door de strenge winter was de vraag naar olie en gas ook omvangrijker dan normaal. In Nederland is vanwege de hoge brandstofprijzen hernieuwd en omvangrijk geageerd door de actiegroep 'Het kwartje van Kok'.¹² De inmiddels breed gesteunde maatschappelijke beweging eist dat de Nederlandse overheid de accijnzen op brandstof verlaagt. De beweging manifesteert zich via bezettingen van benzinestations. Deze bezettingen worden volgens vaste aanpak direct door de ME beëindigd. De gevoelens van ontevredenheid en irritatie leiden tot een gespannen maatschappelijk klimaat.

1 april 2008, Rotterdam

In de vroege ochtend van 1 april komt in de regionale meldkamer het bericht binnen van een in brand staande supertanker. Aanvankelijk wordt dit

4 Michael Hardt & Antonio Negri, *Empire*, Cambridge (Massachusetts)/London, 2000. Zie: <http://www.hup.harvard.edu/catalog/HAREMI.html> (benaderd: 26-4-2006).

5 Zie bijvoorbeeld: Noam Chomsky, *Hegemony or Survival, America's Quest for Global Dominance (The American Empire Project)*, 2003.

6 IEA: Oliereserves niet aanspreken, vrijdag 07 april 2006, <http://www.beurs.nl/nieuws/artikel.php?id=113545&taal=NL> (benaderd: 24-4-2006).

7 Coby van der Linde, 'Energie in een veranderende wereld', in: *Internationale Spectator* 2006-4, p. 167.

8 RISQ news, *De energiebehoefte van China verandert internationale machtsverhoudingen*, 22-3-2004, <http://www.risq.org/article288.html> (benaderd: 24-4-2006).

9 Aad Correljé & Lucia van Geuns, 'Signalen uit de oliemarkt: de juiste strategie op het juiste moment', in: *Internationale Spectator* 2006-4, p. 172.

10 Voor alerteringsniveaus: <http://www.nctb.nl/Terrorismebestrijding/Alerteringssysteem/index.asp> (benaderd: 25-4-2006).

11 Nationale Coördinator Terreurbestrijding, *Alerteringssysteem Terrorismebestrijding: Achtergrond informatie*, december 2005, http://www.nctb.nl/Images/Achtergrondinformatie%20ATb%20december%2005_tcm111-85252.pdf (benaderd: 25-4-2006).

12 Naar analogie van <http://www.kwartjeterug.nl> (benaderd: 25-4-2006).



Havenkaart Rotterdam

(Foto: Havenbedrijf Rotterdam)

bericht als grap opgevat. Corresponderende berichten over een voorafgaande kleine explosie in haven 3100 (2^e Petroleumhaven) tonen aan dat de situatie daadwerkelijk ernstig is.

Is er sprake van opzet of een ongeval? De toedracht blijft aanvankelijk onzeker. Al snel blijkt dat de brand slecht te bedwingen is. Twee uur later volgt een tweede, grotere explosie, deze keer aan de wal bij Shell Chemie. De twee vuurhaarden versmelten en veroorzaken aanvullende explosies in de raffinaderij. Een ketenreactie bedreigt een deel van de Botlek met explosiegevaar en uitstoot van (giftige) gassen.

Dankzij de onverschrokken inzet van brandweer en andere hulpdiensten kan 's avonds het sein 'brand meester' klinken. De schade is echter groot. Een eerste schatting leert dat de raffinaderij voor aanzienlijke tijd slechts beperkte capaciteit zal kunnen leveren.

Beide explosies worden opgeëist door de tot dan toe onbekende groepering 'Empire'. Het blijkt dat de groepering bestaat uit radicale sympathisanten

van het 'andersglobalisme'. De groep beweegt zich kennelijk rondom het cultsymbool 'Empire' van Hardt & Negri.¹³ De groep claimt met behulp van draagbare raketwerpers – *Rocket Propelled Grenades* (RPG) – zowel het schip als de raffinaderij te hebben aangevallen.¹⁴

2 april 2008, Rotterdam

In de vroege ochtend van 2 april komt bij het Nationaal Coördinatiecentrum (NCC) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de melding binnen dat het met ammoniumnitraat geladen vrachtschip 'Hoogvlieger' is geëxplodeerd ten westen van de Van Brienoordbrug, ter hoogte van Paal 998, bij het voormalige complex van het Drinkwaterleidingbedrijf (DWL). Als gevolg van de explosie is de dijk ter plaatse bezweken: er stroomt water in een van de laagst gelegen poldergebieden van Nederland.

Door de hoge waterstand in de Nieuwe Maas ontstaan enorme stroomsnelheden in de bres. Daardoor vormt zich al snel een omvangrijke erosiekuil van ruim tien meter in en rond de breslocaties.

Na de breuk in de waterkering overstroomt de wijk Kralingen binnen één uur.¹⁵ Na twee uur is het water reeds de A20 en A16 gepasseerd en overstroomt ook Capelle aan de IJssel. Het water stroomt via wegdoorgangen onder de snelwegen door. Vier

uur na het begin van de overstroming bereikt het water het centrum van Rotterdam. De waterdieptes zijn in Kralingen op dat moment nog beneden twee meter.

Na zeven uur is Hillegersberg geheel overstroomd en stijgt de waterdiepte in de Alexanderpolder lokaal al tot meer dan twee meter. Na twaalf uur overstroomt Bergschenhoek en zijn de waterdieptes in de Alexanderpolder plaatselijk al meer dan drie meter. Al in de loop van dezelfde ochtend is bij het NCC het Interdepartementaal Beleidsteam (IBT) bijeengekomen. Het verloop van deze tot dan toe on-

Tijdsduur	Weg	Gemeente
1	A16	Rotterdam
3	A20	Zevenhuizen
8	N209	Bergschenhoek
9	N472	Capelle aan de IJssel
12		
24		
48		
60	A12	Berkel en Rodenrijs
72	N209	Bleiswijk, Pijnacker, Rijnwoude, Leidschendam
168		
336		

¹³ Michael Hardt & Antonio Negri, *Empire*, Cambridge (Massachusetts)/London, 2000.

¹⁴ Zie: TNO Fysisch en Elektronisch Laboratorium, *Ondersteuning in Nederland van Defensie aan civiele autoriteiten; resultaten van een scenario analyse*, Den Haag, november 2003.

¹⁵ De navolgende gegevens zijn gebaseerd op het in opdracht van het ministerie van BZK ontwikkelde scenario *Doorbraak Alexanderpolder*, van: HKV Lijn in water (Lelystad). Zie <http://www.hkv.nl>.

gekende ramp laat zich nog het best vergelijken met het scenario 'Katrina in Nederland; Storm over Europa' zoals Eelco Dykstra dat in 2005 heeft beschreven.¹⁶

Gelukkig hadden overheden dit scenario in november 2006 nog uitbereid beoefend tijdens de nationale crisisoefening 'Noach'. Dit scenario speelde zich ook af in het nu getroffen gebied van dijkkring 14.¹⁷

Na dag twee is het water in Zoetermeer, en staat een gebied van 10.000 ha onder water. Die dag overstroomt ook het gebied tussen Capelle aan de IJssel en Gouda; vanaf dat moment is vliegveld Zestienhoven niet meer bereikbaar.

Op dag drie passeert het water de A12 en stroomt richting Boskoop. Deze snelweg is dan niet meer te gebruiken als vlucht- of evacuateroute.

Na veertien dagen is de uiteindelijke omvang van de overstroming 37.000 ha. De gevolgen zijn ongekend: de schade wordt geschat op 37 miljard euro, 505.000 mensen zijn getroffen en de raming van het aantal slachtoffers loopt uiteen van 6.000 tot 17.000.

3 april 2008

De beurzen reageren als door een wesp gestoken op de brand en explosies in de 2^e Petroleumhaven. De olie-

prijs piekt wederom nadat 'Empire' zich als auteur van de aanslag heeft geopenbaard. Nota bene *Al Jazeera*¹⁸ ontvangt een dvd van deze groepering waarin zij de verantwoordelijkheid voor zowel de brand/explosie in de Petroleumhaven als voor de explosie van de 'Hoogvlieger' opeist. In de boodschap worden de aanslagen gemotiveerd als protest tegen de Nederlandse steun aan het Amerikaans gedomineerde globalisme en de rol van het Nederlands-Britse Shell in de wereldeconomie.

De radicale groep verklaart bovendien binnen enkele dagen nogmaals te zullen toeslaan. Niet alleen bedreigt de groep internationale boegbeelden als Coca-Cola, McDonalds en Philips, maar ook (symbolische) nationale locaties als Schiphol en de aardgasvelden.

Als gevolg van de evacuaties en de stijging van de olieprijs breekt in geheel Nederland een hamsterwoede uit, waarbij het regelmatig uit de hand loopt. De politie heeft grote moeite de omvang van de problemen het hoofd te bieden.

Wat bij de oefening 'Noach' nog als onmogelijk werd geacht, gaat nu als nog fout. Door de overstromingen ontstaat er een storing in de *backbone* van het elektronische betalingssysteem. Pasopnames en pinbetalingen

Locatie	Schade (miljoen euro)	Slachtoffers ¹⁹
Amsterdam	900	50 - 150
Alphen aan de Rijn en Moerkapelle	3.500	180 - 530
Alphen aan de Rijn en Hoek van Holland		
Alphen aan de Rijn en IJssel		
Alphen aan de Rijn	8.100	530 - 1500
Alphen aan de Rijn	11.100	1070 - 3000
Alphen aan de Rijn	15.200	3090 - 9000
Alphen aan de Rijn en Rodenrijs		
Alphen aan de Rijn, Zoetermeer, Moordrecht, Nieuw-Nootdorp, Waddinxveen, Zoeterwoude, Rotterdam-Voorburg		
Alphen aan de Rijn	23.000	3530 - 10000
Alphen aan de Rijn	37.600	5770 - 17000

¹⁶ Eelco H. Dykstra, *Katrina in Nederland; Storm over Europa*, Kollum, 2005.

¹⁷ 'Dijkkring 14 wordt begrensd door de Nieuwe Waterweg, de Hollandse IJssel, het Amsterdam-Rijnkanaal, het Noordzeekanaal en de kust tussen IJmuiden en Hoek van Holland. Wanneer dit gebied geheel onder water komt te staan, bijvoorbeeld als gevolg van een dijkdoorbraak, loopt de schade al gauw op tot zo'n € 300 miljard. Voor 4,5 miljoen mensen zou een levensbedreigende situatie ontstaan.' In <http://www.rijnland.net>, onder 'Werken aan water', 'Water en keringen', 'Waterbeheersingsplan' (benaderd: 3-5-2006).

¹⁸ <http://english.aljazeera.net/HomePage> (benaderd: 25-4-2006).

¹⁹ Ondergrens: na preventieve evacuatie en verkeersmanagement; bovengrens zonder evacuatie.



Pernis (Foto: Shell Nederland)

zijn eerst in het Westland, maar later in de gehele Randstad onmogelijk.²⁰

De toch al gespannen sfeer bereikt een kookpunt. Velen zijn niet in staat boodschappen te doen. Het is onduidelijk hoe lang de storing zal gaan duren. In de loop van de avond breken in Den Haag, Wassenaar en Leiden de eerste plunderingen uit. 's Nachts valt het betalingssysteem ook in de rest van Nederland uit. Door paniektelefoontjes raakt het telefoonverkeer ontregeld, hetgeen de onrust alleen maar aanwakkert.

²⁰ Zie ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Crisisbeheersing in scenario's. Rapport projectgroep Crisis-scenario's*, Den Haag, december 2005, zie <http://www.rampenbeheersing.nl/producten/rapport>.

De chaos is dan compleet. De opgelopen spanning resulteert in Amsterdam, Den Haag en Utrecht in omvangrijke rellen in achterstandswijken. De opgehoopte spanning vindt een uitlaatklep in massale plunderingen en gewelddadigheden.

De achterstandswijken zijn een *no-go area* geworden. Brandende barricades van auto's en afval verhinderen de toegang.

Bij pogingen van politie en brandweer om deze op te ruimen gooien onruststokers met molotov-cocktails. In Utrecht wordt geschoten op ambulancepersoneel dat gewonde ME-ers ophaalt. Ook buiten de Randstad uit de bevolking haar frustratie: zo wordt in Schijndel de Rabobank bestormd, waarbij een van de bankmedewerkers het leven verliest.

Alle reservecapaciteit bij politie en hulpdiensten is reeds angesproken. Al het 'blauw' is al op straat, terwijl de Koninklijke Marechaussee maximaal bijstand verleent. Het Ministerieel Beleidsteam (MBT) komt onder leiding van de minister-president opnieuw bijeen bij het NCC om zich te beraden op de ontstane crisis. Na een briefing van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is het zonneklaar dat traditionele capaciteiten onvoldoende soelaas bieden.

De minister van Defensie, anticiperend op mogelijke bijstandsoopdrachten, heeft de Commandant der Strijdkrachten opdracht gegeven alle oefeningen te beëindigen, het personeel te consigneren en alle rotaties van uitgezonden eenheden tot nader order op te schorten.

Krijgsmacht cruciaal voor de binnenlandse veiligheid

prof. mr. dr. E.R. Muller*

Inleiding

De krijgsmacht is cruciaal voor de binnenlandse veiligheid in een democratische rechtsstaat. In dit artikel zal ik aan de hand van een analyse van de rol van de krijgsmacht in de staat betogen dat de krijgsmacht de komende jaren naar mijn oordeel een belangrijke rol moet gaan spelen in de binnenlandse veiligheid, in het bijzonder bij de terrorismebestrijding.

In de samenleving is maar in geringe mate interesse in de organisatie en het functioneren van de krijgsmacht. Daarbij zijn natuurlijk uitgezonderd de acties rond de bezuinigingen en specifieke incidenten rond Srebrenica, de JSF-aankoop of bijzondere uitzendingen. De krijgsmacht zelf lijkt zich vooral te hebben gericht op de internationale samenleving en minder op de nationale, een enkele overstroming of veterinaire crisis daargelaten. Hoewel het te ver gaat

om te spreken van een verwijdering tussen de krijgsmacht en de samenleving, lijken beide de afgelopen jaren niet dichterbij elkaar te zijn gekomen. De opschorting van de dienstplicht was de opmaat voor professionalisering. De prijs was hoog, omdat duizenden draden tussen krijgsmacht en maatschappij werden doorgesneden.

De taken en functies van de krijgsmacht zijn veranderd en meer gericht op internationale vredesvraagstukken en terrorismebestrijding. De samenleving is tevens veranderd en er hebben zich processen van individualisering en internationalisering voorgedaan. Het is onduidelijk hoe deze deels tegengestelde en deels parallelle ontwikkelingen zich tot elkaar gaan verhouden.

Het lijkt wel zaak de relatie tussen krijgsmacht en samenleving opnieuw te benoemen. Omdat beide zijn veranderd is het nodig die relatie te actualiseren. Daarbij zou de samen-

leving zich bewust moeten worden van de noodzaak van een volwaardige krijgsmacht, teneinde de gewenste ontwikkelingen van individualisering en internationalisering te kunnen blijven realiseren. Een intensievere rol van de krijgsmacht in de binnenlandse veiligheid kan een belangrijke bijdrage leveren aan de legitimiteit van de krijgsmacht in Nederland.

Zwaardmacht¹

De krijgsmacht vormt de ultieme zwaardmacht van de overheid. De krijgsmacht is het instrument van de staat om zijn macht te behouden.² Zwaardmacht houdt in dat de krijgsmacht kan beschikken over een uitgebreid scala aan geweldsinstrumenten om de belangen van de staat te beschermen. Artikel 97 van de Grondwet benoemt expliciet deze taak: 'Ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede [...], is er een krijgsmacht'. Niet de politie, maar landmacht, luchtmacht en marine beschikken over het daadwerkelijke geweldsmonopolie in de meer fundamentele sfeer.³ De politie heeft vergaande bevoegdheden ten aanzien van de vrijheden van burgers.⁴

De krijgsmacht beschikt over de mensen en het materieel om de staat zelf

* Prof. Muller is hoogleraar Veiligheid en recht aan de Universiteit Leiden en Directeur COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.

1 Deze en volgende paragraaf is gebaseerd op W.F. van Eekelen en E.R. Muller, De krijgsmacht als zwaardmacht van de staat, in: E.R. Muller e.a. (red.), *Krijgsmacht: Studies over de organisatie en het optreden*, Kluwer, 2004, pp. 11-27.

2 Zie meer uitgebreid voor een historische ontwikkeling J.R. Bruijn en C.B. Wels (red.), *Met man en macht: De militaire geschiedenis van Nederland 1550-2000*, Balans, Amsterdam, 2003.

3 De specifieke positie van de Koninklijke Marechaussee laat ik hier buiten beschouwing.

4 Zie meer uitgebreid C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller en U. Rosenthal (red.), *Politie: Studies over haar werking en organisatie*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1999.

te beschermen, naast de invloed die zij kan hebben op de eigen burgers of de burgers van andere landen. De krijgsmacht is er in eerste instantie voor de bescherming van de onafhankelijkheid en de territoriale integriteit van Nederland. Hoewel dit na 1989 wat op de achtergrond is geraakt, is en blijft dit de kern van het instituut krijgsmacht.⁵ Bij de discussies over de rol van de krijgsmacht in de binnenlandse veiligheid moet dat ook steeds als uitgangspunt gelden.

'De regering heeft het oppergezag over de krijgsmacht'.⁶ In de Nederlandse context is het ondenkbaar dat militairen op de één of andere wijze met geweld zullen proberen de binnenlandse staatsinrichting te wijzigen. In andere landen is dat een minder vergaande gedachte. Het primaat van de politiek is in Nederland sterk verankerd. Desalniettemin beschikt ook de Nederlandse krijgsmacht over een ruime hoeveelheid middelen en mensen waarmee zij potentieel een grote invloed kan uitoefenen op het functioneren van de staat. De krijgsmacht is een bepalend onderdeel van de staat. De wijze waarop de krijgsmacht functioneert en hoe de staat en de overheid omgaan met de krijgsmacht zegt veel over de mate van democratie in een specifiek land.

De krijgsmacht in een democratische rechtsstaat

De krijgsmacht voldoet aan enkele kenmerken die van groot belang zijn voor een democratische rechtsstaat. Zij zijn tevens van belang indien de krijgsmacht een meer prominente rol speelt in de binnenlandse veiligheid.

⁵ Zie ook J.W. Brouwer en I. Megens, *De Koude Oorlog*, in: R. Bruijn en C.B. Wels (red.), *Met man en macht: De militaire geschiedenis van Nederland 1550-2000*, Balans, Amsterdam, 2003, pp. 383-410.

⁶ Artikel 97, lid 2 Grondwet.

⁷ Zie ook C. Klep, *Heroriëntatie in de jaren negentig*, in: R. Bruijn en C.B. Wels (red.), *Met man en macht: De militaire geschiedenis van Nederland 1550-2000*, Balans, Amsterdam, 2003, pp. 413-427.

Zij bieden de kaders waarbinnen ook de krijgsmacht kan en moet functioneren.

Cruciale en veranderende functie

De krijgsmacht vervult al sinds menscheugenis een cruciale functie voor een staat. In het begin waren krijgsmachten van essentieel belang voor de vorming van staten en naties. In deze periode was er niet alleen sprake van verdediging als primaire functie van de krijgsmacht, maar ook van aanvallen ter uitbreiding of versteviging van macht. In de loop der eeuwen werd de verdediging van de inmiddels vormgegeven staten en naties het meest kenmerkende element van de krijgsmacht.

Deze verdedigingstaak vormt heden ten dage nog steeds een van de meest kenmerkende functies van de krijgsmacht. De huidige veranderingen die zich voordoen in de krijgsmacht kunnen dan ook grotendeels worden toegeschreven aan de verandering van een verdedigingsorganisatie naar een organisatie die in staat is om tegelijkertijd ingezet te worden bij verschillende conflicten. De verdedigingsfunctie is zowel binnen de krijgsmacht als de samenleving diep

geworteld. De cruciale functie was dat het bestaansrecht van de staat uiteindelijk met geweld door de krijgsmacht kon worden afgedwongen. Externe bedreigingen van de staat konden worden geneutraliseerd door het inzetten van onderdelen van de landmacht, de luchtmacht en de marine en in bijzondere gevallen de marechaussee.

Onmiskenbaar hebben zich rond de functies van de krijgsmacht de afgelopen jaren veranderingen voorgedaan.⁷ De traditionele dreiging is verdwenen en daarvoor is een meer diffuse dreiging in de plaats gekomen. Primair zijn nu de crisisbeheersingsoperaties van belang voor de Nederlandse krijgsmacht. Het gaat daarbij niet zozeer om het verdedigen van het eigen of bondgenootschappelijk grondgebied, maar om het in internationaal verband bijdragen aan het oplossen van gewelddadige conflicten op allerlei plaatsen in de wereld. Het gaat dan veel minder om de traditionele verdedigingstaak die hiervoor is vermeld. Een eigen staat zonder een eigen krijgsmacht blijft een uitzondering, hoewel er wel enkele landen te noemen zijn. Deze stelling heeft lang golden. Inmiddels zijn de Europese



'Ordehandhaving': bijstand Koninklijke Marechaussee tijdens krakersrellen in Nijmegen, februari 1981 (Foto NIMH)

en internationale samenwerkingsverbanden (EU, VN, NAVO) echter zodanig dat, hoewel een eigen krijgsmacht nog steeds als essentieel wordt aangemerkt, in de praktijk de verwevenheid tussen krijgsmachten van verschillende landen zeer intensief is. Verdragen verplichten tot bijstand en ondersteuning aan allerlei andere landen en samenwerkingsverbanden. De functie van de Nederlandse krijgsmacht is inmiddels breder en vooral internationaler dan alleen de verdediging van het Nederlandse grondgebied.

De krijgsmacht is nog steeds belangrijk voor de Nederlandse staat. Daar zijn verschillende redenen voor aan te geven. In de eerste plaats blijft een eigen krijgsmacht een kenmerk van een eigen sterke staat. Het is nog steeds moeilijk voorstelbaar dat een staat die volwaardig wil participeren in de internationale samenleving, niet over een eigen krijgsmacht beschikt. Nederland zou zonder eigen militaire capaciteiten nauwelijks nog een rol kunnen spelen in internationaal verband.

In de tweede plaats dient ook Nederland bij te dragen aan het beheersen en oplossen van gewelddadige conflicten in de wereld. Niet alleen vanuit een morele overweging, maar ook omdat onze open economie en wereldwijde oriëntatie groot belang hebben bij stabiliteit en ontwikkeling. Een eigen militaire bijdrage is daarvoor een voorwaarde. Wil Nederland een dergelijke bijdrage leveren, dan blijft een hoogwaardige krijgsmacht in eigen land en in het Koninkrijk cruciaal.

Ten slotte blijft de aloude reden voor de handhaving van een krijgsmacht, namelijk verdediging, nog steeds relevant. Niet zozeer tegen een vijand vanuit het Oosten, maar wel tegen nieuwe dreigingen zoals terrorisme

⁸ Zie meer uitgebreid E.R. Muller, R. Spaay en A.G.W. Ruitenbergh, *Trends in terrorisme*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2003.

⁹ Zie Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie, *Politie en krijgsmacht*, Dordrecht, 2002.



Bijstand andere krijgsmacht delen aan de politie

(Foto Directie Voorlichting MvD, E. Kurvers)

– al dan niet gepaard met massavernietigingswapens –, georganiseerde misdaad, drugshandel en illegale immigratie.⁸ Politie, brandweer en andere hulpverleningsdiensten zijn maar tot op zekere hoogte in staat dergelijke nieuwe dreigingen het hoofd te bieden. De krijgsmacht kan een belangrijke rol spelen met betrekking tot het voorkomen van en de verdediging tegen deze nieuwe bedreigingen van Nederland en haar bondgenoten. Daarbij komt dat de krijgsmacht tevens een belangrijke bijdrage kan leveren bij vormen van ordehandhaving en rampenbestrijding via bijstand aan de reguliere hulpverleningsdiensten. Daarmee heeft de krijgsmacht nieuwe stijl ook een functie ten aanzien van de binnenlandse veiligheid.⁹

Sommige landen zien terrorisme als een eerste aanzet tot of zelfs voortzetting van een oorlog. Op 12 september 2001 verklaarde de NAVO het artikel v over collectieve verdediging van toepassing op de aanvallen die de vorige dag door Al Qaida waren uitgevoerd op de Verenigde Staten. In de literatuur en de praktijk is een tendens zichtbaar dat militairen intensiever inge-

zet worden voor terrorismebestrijding. Bij discussies over de definities van terrorisme en oorlog lijken de overeenkomsten soms groter dan de verschillen. Het gebruik van militair geweld wordt wel gelegitimeerd met een beroep op het recht op zelfverdediging van landen indien zij aangevallen worden door terroristen. Daarnaast richt een groot deel van de terrorismebestrijding zich op de aanpak van zogenoemde failed states en de door president George W. Bush genoemde 'As van het Kwaad'.

Nu de traditionele oorlogsvoering minder prominent is lijken de militai-



Cartoon: Peer Retera

ren een moderne functie te hebben gevonden in de vorm van terrorismebestrijding; niet alleen binnen de eigen staten, maar ook in andere landen.¹⁰ Daarbij kan niet voorbij gegaan worden aan de rol van de krijgsmacht in vredesondersteunende activiteiten, zowel in peace-keeping (met instemming van partijen in een situatie waar een bestand is overeengekomen) als in peace-enforcement (het opleggen van een bestand ter beëindiging van gevechten). Dergelijke activiteiten kunnen een belangrijke preventieve werking hebben ten aanzien van toekomstig terrorisme. Maar als zij niet correct worden uitgevoerd bestaat de kans dat zij terrorisme juist stimuleren.

Deze moderne rol van de krijgsmacht biedt zowel mogelijkheden als beperkingen. Wilkinson wijst traditioneel op de gevaren van de inzet van de krijgsmacht voor de democratische vrijheden en rechten.¹¹ De specifieke rol van een leger bij internationale conflicten is duidelijk en expliciet. Maar in toenemende mate lijken militairen ook te worden ingezet bij binnenlandse bescherming tegen terrorisme. Vooral de Verenigde Staten hebben in de afgelopen jaren met veel luchtmachtvertoon geprobeerd acties tegen terrorisme te ondernemen, onder meer in Libië, Afghanistan en Irak.¹²

Verschillende krijgsmachtdelen lijken zeer geschikt voor specifieke vormen van terrorismebestrijding. Veelal zijn antiterreureenheden geheel of gedeeltelijk onderdeel van de krijgsmacht. De getraindheid en geoefendheid hiervan lijken optimaal. Aan de ande-

re kant vormt terrorismebestrijding voor de krijgsmacht een moderne taak die militairen – meer dan vroeger – in de kern van de maatschappelijke conflicten brengt. Dat zal zowel een organisatorische als een inhoudelijke aanpassing vergen van het militaire complex.

Interessant is de vraag in hoeverre bij terrorismebestrijding ook gebruik gemaakt kan worden van de militaire inlichtingendiensten en op welke wijze de samenwerking tussen de reguliere inlichtingendiensten en de militaire inlichtingendiensten vorm krijgt. De verschuiving van de taak van de militairen maakt het waarschijnlijk dat ook militaire inlichtingendiensten de bestrijding van internationaal en nationaal terrorisme als onderdeel van hun taak zien. Daarbij zij aangetekend dat de controle en openbaarheid van reguliere inlichtingendiensten over het algemeen groter en intensiever is dan van militaire inlichtingendiensten. In de laatste paragraaf van dit artikel ga ik hier meer uitgebreid op in.

Het militaire optreden in andere landen is slechts voorbehouden aan enkele grote staten of coalities van landen. Alleen zij zijn in staat een dergelijk geweldspotentieel te realiseren. Vooral de Verenigde Staten beschikken natuurlijk over wapens en methoden om terroristen met veel militair geweld in allerlei vormen en hoedanigheden te bestrijden.¹³ Lesser beschrijft daarentegen dat het Verenigd Koninkrijk bij terrorismebestrijding juist een minimum aan geweld en zo veel mogelijk samenwerking met

lokale autoriteiten als uitgangspunt hanteert.¹⁴

Daarnaast wordt in de literatuur gewezen op de noodzaak van een steeds verdergaand non-proliferatiebeleid om toekomstige dreigingen door onder andere terreurgroepen te kunnen voorkomen.¹⁵

Primaat van de politiek

Het primaat van de politiek (in het bijzonder de regering) over de krijgsmacht is essentieel in een democratische rechtsstaat. In Nederland is dit primaat in de Grondwet opgenomen. Minstens zo belangrijk is het feit dat binnen de krijgsmacht en binnen de samenleving geen enkele discussie bestaat omtrent de wenselijkheid en noodzaak van een dergelijke ondergeschiktheid. Bij de politie vond men het noodzakelijk om de ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag zodanig vorm te geven dat zij deels onder de burgemeester en deels onder de officier van justitie valt. Bij de krijgsmacht bestaat zo'n dualisme van gezag niet. Zij is ondergeschikt aan de regering en de regering legt daarover verantwoording af aan de Tweede Kamer. Wat dat betreft kan er geen discussie ontstaan over de vraag wie politiek verantwoordelijk is voor de organisatie en het functioneren van de krijgsmacht.¹⁶

Een uitzondering geldt daarbij voor de Koninklijke Marechaussee. Dit onderdeel van de krijgsmacht is organisatorisch ondergeschikt aan de minister van Defensie, maar voor de uitoefening van haar politietaken valt zij onder een ander gezagsregime dat weer afhankelijk is van de specifieke taak. Daarnaast dient opgemerkt dat onderdelen van de krijgsmacht bij een inzet ter handhaving van de openbare orde of bij rampenbestrijding, formeel onder het bevoegd gezag van de desbetreffende burgemeester vallen.¹⁷

Het inzetten van de krijgsmacht is een politieke beslissing. Oorlog en crisisbeheersing is politiek.¹⁸ Er moeten beslissingen worden genomen over schaarse publieke middelen waarbij

¹⁰ M. van Leeuwen (ed.), *Confronting terrorism: European Experiences, Threat Perceptions and Policies*, Kluwer Law International, The Hague, 2003.

¹¹ P. Wilkinson, The role of the military in combating terrorism in a democratic society, in: *Terrorism and Political Violence*, vol. 8, nr. 3, 1996 pp. 1-11.

¹² I.O. Lesser et al., *Countering the new terrorism*, RAND, Santa Monica, 1999.

¹³ W.J. Perry, Preparing for the next attack, in: *Foreign Affairs*, vol. 80, nr. 6, 2001.

¹⁴ I.O. Lesser et al., *Countering the new terrorism*, RAND, Santa Monica, 1999.

¹⁵ B.R. Schneider, *Future war and counterproliferation: US military responses to NBC proliferation threats*, Praeger Publishers, Westport, 1999.

¹⁶ Vergelijk A.L. ter Beek, *Manoeuvres: Herinneringen aan Plein 4*, Balans, Amsterdam 1996 en H.A. Couzy, *Mijn jaren als bevelhebber*, Veen, Amsterdam, 1996.

¹⁷ Dan wel onder gezag van Justitie (bijstand voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde).

¹⁸ G. Teitler e.a., *Militaire strategie*, Mets en Schilt, Amsterdam, 2002.

grote belangen een rol spelen. Het doel van de inzet van de krijgsmacht is cruciaal, niet het middel op zich. Dat betekent dat de politieke besluitvormers de uiteindelijke verantwoordelijkheid moeten hebben en nemen ten aanzien van de inzet van de krijgsmacht. Indien de krijgsmacht zelf een doorslaggevende stem zou hebben ten aanzien van haar eigen inzet, dan dreigt het gevaar van een militaire dictatuur.

De minister, en in laatste instantie de regering, is politiek verantwoordelijk voor de daden van elke militair. Dit ontslaat de militair overigens niet van zijn eigen verantwoordelijkheid. De krijgsmacht is weliswaar ondergeschikt aan de politiek, maar is anderzijds als uitvoerder ook vormgever van de politieke besluiten. Elke militaire actie is derhalve in eerste aanleg een politieke actie. Het grote verschil tussen de Nederlandse situatie en een militaire dictatuur betreft dus niet het politieke karakter van militaire acties, maar het feit dat de krijgsmacht in ons systeem niet zelf zijn politieke doelstellingen bepaalt.¹⁹

Het primaat van de politiek staat eigenlijk niet ter discussie in de Nederlandse context.²⁰ Wel komt met enige regelmaat aan de orde welke mate van loyaliteit kan en gevraagd mag worden van militairen. Maar de basisassumptie van ondergeschiktheid aan de politiek staat zowel binnen als buiten de krijgsmacht vast. Wat dat betreft kan daadwerkelijk gesproken worden van de onaantastbaarheid van het primaat van de politiek. Dat zal ook gelden en moeten gelden bij inzet van de krijgsmacht voor de binnenlandse veiligheid.

Loyaliteit van de krijgsmacht

Er kan geen enkel misverstand bestaan dat de loyaliteit van de Nederlandse krijgsmacht aan de staat diep verankerd is. De verbondenheid van de krijgsmacht met het Nederlands Koningshuis is hecht en gaat ver terug. Tot op de dag van vandaag zijn

er nauwe betrekkingen tussen de krijgsmacht en leden van het Koninklijk Huis. De vele rituelen rond krijgsmacht en Koninklijk Huis tonen de nauwe verbondenheid.

Maar de loyaliteit van de krijgsmacht gaat verder dan deze verbondenheid. Er bestaat een diep gewortelde overtuiging binnen de krijgsmacht dat vergaande loyaliteit aan de regering en meer in het bijzonder aan de minister van Defensie een cruciaal element van de krijgsmacht is. Besluiten van de minister van Defensie zijn doorslaggevend. Besluiten worden uitgevoerd conform een hiërarchisch model dat in de rest van het openbaar bestuur in Nederland uitzonderlijk is geworden.²¹

Dat geldt niet alleen voor besluiten die de leden van de krijgsmacht welgevallig zijn, maar ook voor besluiten, zoals vergaande bezuinigingen, die diep ingrijpen in de organisatie. Er zijn verschillende voorbeelden waarbij topmilitairen intern en extern hun onvrede lieten blijken over specifieke plannen en besluiten.

Er is een incidenteel geval van een bevelhebber die vertrekt naar aanleiding van specifieke beslissingen. Deze uitzonderingen leidden tot verhitte debatten in de media en in de politiek, waarbij ten onrechte direct getwijfeld werd aan de loyaliteit van de krijgsmacht. Maar over het algemeen worden de beslissingen van de minister van Defensie in hoge mate loyaal uitgevoerd. Van serieus protest of zelfs acties is slechts zeer zelden sprake; los van het (nakende) verbod op staken voor militairen. De bezuinigingen van 2003 en zelfs het opheffen van de functies van bevelhebbers hebben geen grotere acties losgemaakt.

De vraag is in hoeverre de krijgsmacht zichzelf tekort doet met een dergelijke vergaande loyaliteit, terwijl andere onderdelen van het openbaar bestuur zich in toenemende mate intern en extern proberen te profileren, mede om te voorkomen dat zij getroffen worden door vergaande bezuinigingen. Loyaliteit van de krijgsmacht aan de politiek en in het bijzonder aan de minister van Defensie rond de feitelijke uitoefening van de taken van de krijgsmacht staat buiten kijf. De politiek dient te beslissen in hoeverre het wenselijk en noodzakelijk is dat de Nederlandse krijgsmacht een militaire bijdrage levert aan de beheersing van een specifiek conflict.

Strengere normen en operationele vrijheid

De krijgsmacht heeft in Nederland een expliciete vermelding in de Grondwet gekregen waarin haar doelstelling op hoofdlijnen is weergegeven. Nederland beschikt niet over een specifieke Krijgsmachtwet of Defensiewet analoog aan de Politiewet of de Brandweerwet. De wijze van inzet en de besluitvorming daarover is afgeleid van bepalingen in de Grondwet. Het Toetsingskader Uitzendingen speelt een belangrijke rol bij de parlementaire beslissing om een uitzending te steunen of af te wijzen.

Daarnaast geven zogenoemde internationale mandaten en Rules of Engagement (ROE) aan op welke momenten welke vormen van geweld kunnen en mogen worden gebruikt. Steeds belangrijker wordt het internationaal-rechtelijk kader waarin ook de Nederlandse krijgsmacht moet functioneren. Daarnaast zijn de rechtspositie van de militair en het militaire straf- en tuchtrecht apart en nauwkeurig geregeld.

¹⁹ H. Born en M. Metselaar, Politiek-militaire betrekkingen, in: R. Moelker en J. Soeters (red.), *Krijgsmacht en samenleving*, Boom Amsterdam, 2003, pp. 76-116, p. 82. Zij noemen zes manieren waarop politieke leiders het primaat kunnen realiseren: (randvoorwaarden bij) het toekennen van financiële middelen; wetgeving; besturing (algemeen) en aanwijzingen geven (bij specifieke militaire operaties) ('micro-management' p. 80); via benoemingen; onderzoek en controle; en ten slotte door civiel tegengewicht.

²⁰ De officierseed kan ook worden opgevat als een van de cruciale instrumenten om het primaat van de politiek en de loyaliteit van het militaire apparaat te institutionaliseren.

²¹ Vergelijk: Supra noot 16.



Normen en vrijheid: ISAF (Foto Mediacentrum KI)

Bovenstaande betekent dat de Nederlandse krijgsmacht – ondanks het ontbreken van een eigen samengestelde wet – feitelijk en formeel steeds door verschillende nationale en internationale wettelijke regelingen wordt genormeerd. Daarbij is vooral het geweldgebruik in de loop der jaren nauwkeurig bepaald. Veelal wordt – voordat daadwerkelijk sprake is van een uitzending – in het parlement nauwkeurig omschreven onder welke omstandigheden welke vorm van geweld geoorloofd is en onder welke omstandigheden de Nederlandse eenheden moeten vertrekken.

Cruciaal daarbij is dat door de steeds verdergaande internationalisering van het functioneren van de krijgsmacht, Nederlandse militairen bij de uitvoering van hun werkzaamheden in toenemende mate onder de bevoegdheid en het commando van andere landen vallen. Formeel blijft Nederland dan het oppergezag behouden, maar feitelijk nemen anderen buiten Nederland de beslissingen ten aanzien van de uitvoering van de taken. De ondergeschiktheid aan de regering is onaantastbaar. De loyaliteit van het

militair apparaat staat buiten kijf. Maar ontegenzeggelijk heeft de krijgsmacht ook een eigen beslissingsruimte, in het bijzonder ten aanzien van operationele afwegingen. De cruciale vraag is dan natuurlijk wat als operationeel en wat als strategisch of beleidsmatig moet worden opgevat. De randvoorwaarden waaronder een uitzending plaatsvindt of de wijze waarop vooraf wordt vastgelegd wanneer welke vorm van geweld geoorloofd is, zijn strategische en beleidsmatige aangelegenheden die vooral de politieke leiders en in het bijzonder de minister van Defensie moeten bepalen. Datzelfde geldt voor cruciale beslissingen tijdens een uitzending, bijvoorbeeld over terugtrekken of veranderingen van taken. De krijgsmacht is natuurlijk geen automatische uitvoerder van alle beslissingen van de minister of de staatssecretaris.

Er zijn ontelbare uitvoerings- en organisatiebeslissingen die formeel door de minister worden genomen, maar feitelijk door de militairen binnen de krijgsmacht. Het is aan deze militairen in hoeverre zij het noodzakelijk achten om een specifieke uitvoerings-

beslissing voor te leggen aan de politieke of ambtelijke top. Daarbij geldt veelal het uitgangspunt dat de politieke gezagsdragers beter te veel dan te weinig kunnen besluiten.

Eerdere incidenten en een strakke hiërarchie noodzaken naar het oordeel van betrokkenen tot een dergelijke strategie. Daardoor krijgen de politieke gezagsdragers van Defensie te maken met vele beslissingen die feitelijk nauwelijks een strategische betekenis hebben, maar die een politieke gezagsdrager formeel gezien wel moet nemen. De formele ministeriële verantwoordelijkheid maakt dat de politieke gezagsdragers verantwoordelijk zijn voor alle genomen beslissingen. Maar dat betekent niet dat de politieke gezagsdragers alle beslissingen ook daadwerkelijk zelf dienen te nemen.

Het voordeel van de hierboven beschreven strategie is wel dat de feitelijke en formele politieke verantwoordelijkheid van de politieke gezagsdragers dichter bij elkaar komt te liggen.

De politiek aan de minister toegereken beslissingen zijn merendeels ook zijn of haar eigen beslissingen. Het nadeel is dat het een illusie is dat een politieke gezagsdrager alle beslissingen kan nemen in een omvangrijke bureaucratie als Defensie en de krijgsmacht. Daarnaast estaat het gevaar dat politieke gezagsdragers zich bezig houden met operationele details waar anderen binnen de krijgsmacht meer kennis van hebben. Voor de politieke gezagsdragers bij Defensie is het noodzakelijk een verantwoord besluitvormingsevenwicht te vinden tussen de belangrijke strategische beslissingen en de niet-cruciale operationele details.

De combinatie van strenge normen en operationele beslisvrijheid maakt de krijgsmacht tevens geschikt voor inzet in het belang van de binnenlandse veiligheid. De veiligheidsproblemen die daar moeten worden opgelost noodzaken tot een vergelijkbare combinatie.

Intensieve controle

De krijgsmacht beschikt over verregaande bevoegdheden en omvangrijke middelen. Het is dan ook zaak dat er in een goed functionerende democratische rechtsstaat sprake is van intensieve interne en externe controle op de organisatie en het functioneren van de krijgsmacht. Daartoe bestaan verschillende controlemechanismen: militaire hiërarchie, kwaliteitscontrole, interne accountantscontrole, Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht, Algemene Rekenkamer, parlement, media, internationale controle etcetera. Veel van deze controlemechanismen zijn indirect en fungeren op basis van specifieke incidenten. In enkele gevallen is er sprake van meer gedetailleerde en gestructureerde controle.²²

Het ontbreekt aan een Inspectie voor Defensie of een Inspectie voor de Krijgsmacht. De Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht (IGK) heeft toch vooral de rol van een soort ombudsman binnen de krijgsmacht. Daardoor is er – wellicht met uitzondering van de vele onderzoeken van de Algemene Rekenkamer – slechts een incidenteel beeld van het functioneren van de krijgsmacht. Er wordt vooral gekeken naar specifieke elementen van het functioneren of de organisatie van de krijgsmacht. Dat functioneren en haar organisatie komen vooral aan de orde als zich specifieke incidenten hebben voorgedaan. Cruciaal voor de ontwikkeling en het voortbestaan van de krijgsmacht is dat er structureel een overzicht wordt gegeven en gevraagd van haar taakuitoefening en de ontwikkeling van de organisatie. Mogelijk kan een Defensie-Inspectie of een Krijgsmacht-Inspectie, analoog aan andere Rijksinspecties, een bijdrage leveren aan het realiseren van een bredere controle van Defensie en de krijgsmacht.

Het parlement vormt het hart van de controle van de krijgsmacht en Defensie. Het parlement besteedt inten-

sief en in toenemende mate aandacht aan de krijgsmacht. Daarin wordt het parlement ook gevoed door de media, die zich zeker de afgelopen jaren steeds meer bezighouden met defensie. Deze democratische verantwoording via de media en het parlement is van groot belang voor een verantwoorde ontwikkeling van de organisatie en het functioneren van de krijgsmacht. In de loop der jaren is de aandacht vanuit het parlement voor de organisatie en het functioneren van defensie sterk toegenomen. De discussie, het debat en de enquêtecommissie rond Srebrenica hebben daarbij een belangrijke rol gespeeld.

Maar er bestaat een spanning tussen het parlement en de media aan de ene kant en de krijgsmacht aan de andere kant. Daarbij heeft de krijgsmacht niet steeds het gevoel dat parlement en media voldoende inzicht tonen in de specifieke problematiek waarover wordt besloten. Veelal blijken specifieke incidenten aanleiding om in de media en in het parlement fundamentele vraagstukken aan de orde te stellen. De krijgsmacht is niet altijd betrokken bij deze probleemdefinitie. Aan de andere kant is men binnen de krijgsmacht ook nauwelijks bereid om in het openbare debat over de rol van de krijgsmacht een bijdrage te leveren. De discussies over de krijgsmacht worden gevoerd door de experts van Clingendael en militairen buiten dienst. De politiek en de media hebben dan ook niet steeds het gevoel dat de krijgsmacht hen op een juiste wijze bedient.

Deze constante spanning tussen krijgsmacht en Defensie aan de ene kant en het parlement en de media aan de andere kant kan gezond en nuttig zijn indien dit leidt tot een betere besluitvorming en een meer effectieve, efficiënte, legitieme en democratische krijgsmacht. Het is echter de vraag of deze spanning op dit moment die uitwerking heeft. De vooral in de media gevoerde debatten richten zich sterk op incidenten, waardoor een vertekend beeld van de krijgsmacht ontstaat. Het parlement praat behalve

over incidenten ook uitgebreid over algemene aspecten van de organisatie en het functioneren van de krijgsmacht. Maar deze meer algemene debatten komen slechts zijdelings in de media aan de orde.

Veiligheidszorg en de krijgsmacht

Veiligheid is een concept dat breder is dan alleen externe of internationale veiligheid. Het is meer dan het tegengaan van internationaal-regionale conflicten, burgeroorlogen en terrorisme. Klimaat en milieu verdienen ook aandacht. Veel burgers verstaan er vraagstukken van criminaliteit en overlast onder. De dagelijkse overlast in de wijken staat dichterbij de meeste burgers dan de grootschaliger problemen in de rest van de wereld. Na grote rampen is de veiligheid met betrekking tot risico's in de samenleving tevens een onderwerp dat veel aandacht krijgt. Dergelijke rampen en zware ongevallen raken een geheel ander deel van het openbaar bestuur. Binnen de krijgsmacht concentreren betrokkenen zich vooral op de internationale en externe veiligheid.

Integraal veiligheidsbeleid

Het is tijd te komen tot een breder en meer integraal veiligheidsbeleid in Nederland en daarbij niet alleen de traditionele internationale en militaire veiligheidsvraagstukken, maar ook andere vormen van veiligheid te integreren. Steeds meer wordt duidelijk dat de verschillende vormen van veiligheid intensief met elkaar samenhangen. Bepaalde vormen van terrorisme kennen een nauw verband met georganiseerde misdaad. Internationale veiligheidsvraagstukken krijgen mede door migratiestromen een vervolg in criminaliteitsbeelden.

Het zou dan ook wenselijk zijn niet alle onderdelen van de overheid die op de een of andere wijze bezig zijn met veiligheid apart te laten werken en functioneren, maar juist te bezien in hoeverre integratie van veiligheidsbeleid en veiligheidsorganisatie te

²² Vergelijk de vele rapporten die over de krijgsmacht zijn verschenen.

realiseren is. Betekent dit een integratie van krijgsmacht, politie en brandweer binnen de Nederlandse context? Dat lijkt (voorlopig) nog te ver te gaan, maar ik zie heel wel mogelijkheden de krijgsmacht in de toekomst intensiever te betrekken bij allerlei vraagstukken van maatschappelijke veiligheid.

Delen van de krijgsmacht kunnen een rol spelen bij bewaking en beveiliging of commandovoering. Militairen kunnen medewerking verlenen aan het oplossen van criminaliteit door kennis, mensen en middelen ter beschikking te stellen. Militairen kunnen een rol spelen bij de reïntegratie van criminele jongeren. Met enige aangepaste opleiding zijn militairen onder bijzondere omstandigheden inzetbaar als politie- of brandweerpersoneel. De civiel-militaire samenwerking ten aanzien van veiligheid kan verder uitgebreid worden.

Als dat in de toekomst zal leiden tot een verdergaande integratie van de betrokken diensten, dan zou ik dat toejuichen. Maar voorlopig is intensievere samenwerking het hoogst haalbare. Vanzelfsprekend zal het noodzakelijk zijn een en ander nauwkeurig juridisch vorm te geven. Maar een dergelijke noodzaak betekent niet dat geen verdergaande pogingen gedaan kunnen worden om de samenwerking te verbeteren.

Reorganisatie veiligheidsbestel²³

De huidige discussie over het veiligheidsbestel richt zich op politie, brandweer, GHOR,²⁴ Openbaar Ministerie (OM) en gemeenten. Slechts aan de zijlijn komt de krijgsmacht aan de orde. Het is zaak om in het licht van bovenstaande inhoudelijke en organisatorische uitgangspunten de rol van de krijgsmacht bij de vorming van een nieuw veiligheidsbestel meer vorm te geven.

Het is naar mijn oordeel tijd om het veiligheidsbestel grondig en fundamenteel te reorganiseren. Lang mocht niet over *echte* wijzigingen van het politiebestedel – of breder, van het veiligheidsbestel – worden gesproken. Dit taboe doet niet af aan het feit dat



Gezondheidsrisico's en militaire inzet: varkenspest

(Foto Directie Voorlichting MvD, R. van Bakel)

de huidige organisatie van het veiligheidsbestel ineffectief, inefficiënt en ondemocratisch is.²⁵ Het is inderdaad moeilijk, zo niet onmogelijk om met vele politieregio's,²⁶ brandweergio's, arrondissementen, GHOR-regio's²⁷ én gemeenten tot een succesvol veiligheidsbeleid te komen. Als daar de integratie van de krijgsmacht op een of andere wijze aan toegevoegd wordt, dan is de discussie al bijna onmogelijk.

Bestaande belangen houden fundamentele veranderingen tegen. De bestuurlijke drukte in het veiligheidsbestel neemt de laatste jaren alleen maar toe. Fictieve scheidingen tussen interne en externe veiligheid, tussen binnenlandse en buitenlandse veiligheid vertroebelen de discussie. Met marginale verbeteringen probeert men manhaftig – en soms tegen beter weten in – het huidige systeem in stand te hou-

den. Er is geen objectieve reden om niet nu het veiligheidsbestel fundamenteel ter discussie te stellen. Bij dit alles moet in het achterhoofd gehouden worden dat het steeds gaat om een verantwoord evenwicht tussen rechtsstatelijkheid, effectiviteit, efficiency en legitimiteit van de veiligheidszorg in Nederland.

Sectoraal of integraal

Mijn verwachting is dat het concept veiligheid steeds breder zal worden opgevat. Het gaat daarbij niet alleen om de vraag of en hoe iemand slachtoffer wordt van criminaliteit, maar ook welke risico's de burgers lopen als gevolg van industrie en verkeer, bij het voedsel of bij terreuraanslagen en andere internationale dreigingen. Het concept veiligheid is nu vooral sectoraal vormgegeven. Iedere sector in de samenleving of het openbaar bestuur kent zijn eigen veiligheidspro-

²³ Zie meer uitgebreid E.R. Muller, Uitdagingen in de veiligheidszorg, in: W. Huisman e.a. (red.), *Veiligheid en recht*, BJU, 2006, pp. 135-160.

²⁴ Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen.

²⁵ Zie de hierna genoemde rapporten van de Raad voor het openbaar bestuur, de Commissie Brinkman, de Commissie Leemhuis. Zie ook F. Vlek e.a. (red.), *Uit balans: politie en bestel in de knel*, Uitgeverij Kerkebosch, Zeist, 2004.

²⁶ Zie ook het *Rapport van de Commissie Evaluatie Politiebestedel* (Commissie Leemhuis), 2005 en de Raad van Hoofdcommissarissen, *Politie in ontwikkeling*, NPI 2005.

²⁷ Zie Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, *De GHOR-diaanse knoop doorgemaakt*, Den Haag, 2004.

blemen en veiligheidsorganisatie. Samenwerking tussen deze sectoren en organisaties komt moeizaam tot stand. Het sectoraal denken over veiligheid wordt steeds minder effectief. Betrokkenen in de verschillende sectoren beginnen te beseffen dat een intersectoraal of breed perspectief van veiligheid noodzakelijk is.

Veiligheid dient dan te worden opgevat als een samenbundeling van het voorkomen van risico's die een burger in het bestaan of functioneren kunnen bedreigen. Er kan pas gesproken worden van een veilige situatie indien alle reëel denkbare risico's zo klein mogelijk gemaakt zijn. Niet alleen het risico het slachtoffer te worden van strafbare feiten, maar ook het risico van een aanval door een terroristische organisatie of het risico om te komen bij een omvangrijke brand of ramp. Deze brede visie op het concept veiligheid veronderstelt dat alle betrokkenen daadwerkelijk kunnen en willen kijken buiten de grenzen van hun eigen sectoren.

Dit brede perspectief van veiligheid impliceert tevens dat de veiligheidszorg een integraler karakter zou moeten krijgen om effectief en efficiënt met de problematiek te kunnen omgaan. De veiligheidszorg dient met andere woorden een organisatorisch geïntegreerd karakter te krijgen. De afgelopen jaren hebben we gezien dat samenwerking en coördinatie tussen organisaties in de veiligheidszorg niet zonder problemen zijn. Organisatorische veranderingen naar een meer integrale veiligheidszorg gaan heel langzaam.

Ministerie van Veiligheid

Voor de organisatie van veiligheid betekent dit naar mijn oordeel een nauwere samenwerking tussen de betrokken instanties. Ik pleit daarom hier voor een grondige herziening van het veiligheidsbestel. Deze organisaties moeten op eenzelfde schaalniveau en onder eenduidige aansturing gebracht worden. Op rijksniveau moet één ambtsdrager verantwoordelijk worden voor veiligheid op alle terreinen.

Om deze reden pleit ik hier voor het benoemen van één minister van Veiligheid.²⁸ Hieronder is dit model tentatief en op hoofdlijnen verder uitgewerkt als mogelijke suggestie voor de (verre) toekomst.²⁹ Daarbij heb ik mij gericht op een haalbare visie.

Er komt een ministerie van Veiligheid dat verantwoordelijk is voor de organisatie en het beleid ten aanzien van politie (inclusief KLPD en KMar), brandweer, ambulances, inlichtingen- en veiligheidsdienst, detentie,³⁰ openbare ordehandhaving, rechtshandhaving (inclusief het OM), terreurbestrijding en crisismanagement. De uitvoeringstaken kunnen op afstand van dit beleidsministerie worden vormgegeven. Deze minister krijgt daarnaast doorzettingmacht op alle veiligheidsonderwerpen die spelen op andere ministeries.

Het ministerie van Veiligheid richt zich primair op sociale veiligheid en secundair op fysieke veiligheid. De elementen van fysieke veiligheid bij bijvoorbeeld de ministeries van Vrom, venw en LNV blijven daar bestaan, maar de minister van Veiligheid kent ten aanzien van deze vormen een coördinerende bevoegdheid. Het ministerie van Defensie blijft zich richten op de externe, buitenlandse veiligheid, terwijl het ministerie van Veiligheid zich richt op de interne, binnenlandse veiligheid.³¹

Aangezien er nauwe verbanden bestaan, is er intensief overleg en samenwerking tussen de beide ministers. Dat vereist het vormgeven van zeer intensieve samenwerkingsarrangementen tussen het ministerie van Veiligheid en het ministerie van Defensie. Daarbij dient tevens de mogelijke organisatorische samenvoeging

van onderdelen en taken te worden bezien. In geval van conflict of onvoldoende samenwerking tussen de beide ministeries zou de minister-president een doorslaggevende beslissing moeten kunnen nemen.

Alle elementen van veiligheid onderbrengen in één ministerie zou leiden tot een onwerkbaar geheel. Met deze beperkingen ontstaat geen geheel integraal ministerie van Veiligheid. Wel kan hiermee gepoogd worden de beleidsactiviteiten ten aanzien van de sociale veiligheid beter bij elkaar te brengen. De samenwerking tussen de verschillende ministeries zal daarmee een verplichtend karakter krijgen. Op die manier kan de inhoudelijke samenhang tussen de verschillende veiligheidsonderwerpen beter vorm krijgen.

Op regioniveau gaat de huidige ontwikkeling naar veiligheidsregio's door en dient deze zelfs nog een stapje verder te gaan. Brandweer, geneeskundige hulporganisaties en politie worden op het zelfde schaalniveau georganiseerd. Een bestuur zal deze drie staven van de veiligheidsregio aansturen, zodat opheffing van de aparte besturen voor elke kolom mogelijk is. In het bestuur zitten de (gekozen) burgemeesters uit de regio, de hoofdofficier en een door de minister van Veiligheid benoemde veiligheidsvoorzitter.

Het veiligheidsbestuur krijgt de verantwoordelijkheid voor het regionale overkoepelende beleid voor alle veiligheidsaangelegenheden. Het gezag en de beslissingsbevoegdheid over exacte inzet en optreden van brandweer, politie en geneeskundige dienst zal op lokaal niveau blijven liggen. De burgemeester zal op lokaal niveau

28 Vergelijk Tussenrapportage van de Gemengde Commissie Veiligheid en Rechtsorde, *Veiligheid: meer samenhang en slagkracht, beter informatie, minder beleidsdrukte*, Den Haag, 6 september 2005.

29 Vergelijk A. Peper, *Veiligheid als schaars goed*, in: E.R. Muller (red.), *Veiligheid*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2004, pp. 25-58.

30 Zie voor het detentiebestel E.R. Muller en P.C. Vegter, *Detentie: Gevangen in Nederland*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2005.

31 E.R. Muller, D. Starink, J.M.J. Bosch en I.M. de Jong (red.), *Krijgsmacht: Studies over de organisaties en het optreden*, Kluwer, 2004; zie tevens M. de Weger, *De binnenlandse veiligheids-taken van de Nederlandse krijgsmacht*, Van Gorcum, 2006.

met de geografisch verbonden officier van justitie, de lokale politiechef en brandweerchef overleggen over het lokale veiligheidsbeleid.

Er dient intensief overleg en samenwerking te bestaan tussen de krijgsmacht op regionaal niveau en de veiligheidsregio's. In het veiligheidsbestuur moet naar mijn oordeel ook een vertegenwoordiger van de krijgsmacht (eventueel zonder stemrecht) zitting hebben om tot een optimale inhoudelijke en organisatorische afstemming te kunnen komen.

Elke veiligheidsregio maakt zijn eigen prestatieafspraken met de minister van Veiligheid over alle aspecten van veiligheid.³² De afspraakthema's kunnen op centraal niveau in overleg met de regio's bepaald worden. Bij de exacte invulling van de afspraken moet echter rekening worden gehouden met de regionale omstandigheden. Geen opgelegde afspraken derhalve, maar afspraken in goed overleg.

Uiteraard is zo'n voorstel niet zonder kritiek.³³ Lost een dergelijk ministerie alle veiligheidsproblemen op? Natuurlijk niet. Maar het maakt een betere coördinatie en afstemming en vooral besluitvorming ten aanzien van cruciale aspecten van de veiligheidszorg mogelijk.

De grenzen tussen verschillende organisaties zijn minder intensief. Uiteindelijk is er een minister en een secretaris-generaal die daadwerkelijk knopen kunnen doorhakken. Naar mijn oordeel is dat gezien het huidige verbrokkelde veiligheidsbestel een belangrijke winst.

Levert een dergelijke grootscheepse reorganisatie per saldo voordelen op? Ongetwijfeld niet op korte termijn, want dan zullen de kosten hoger zijn dan de opbrengsten. Maar op langere termijn zal de besluitvorming verbeteren, zal de bestuurlijke drukte afnemen en zullen de bestaande belangenstellingen hopelijk verdwijnen.

Moet het OM gescheiden worden van de zittende magistratuur? Dat is een

moeilijke en fundamentele discussie, rond de vraag in hoeverre het OM effectief en efficiënt haar werk kan doen in de rechtszaal indien zij formeel en beheersmatig valt onder een ander ministerie dan de zittende magistratuur. Naar mijn oordeel zal dat in de dagelijkse praktijk weinig tot geen verschil maken.

Terrorismebestrijding en inlichtingendiensten

Een van de belangrijkste inhoudelijke bijdragen van de krijgsmacht lijkt te zitten in de ondersteuning van de bestrijding van het terrorisme. Dat is de reden om in de laatste paragraaf hier nog expliciet aandacht aan te besteden.

Ontwikkelingen

De belangrijkste ontwikkelingen rond terrorisme die kunnen leiden tot maatschappelijke ontwrichting zijn meervoudig. In de eerste plaats worden Nederland en West-Europa geconfronteerd met een nieuwe vorm van terrorisme. Het nieuwe terrorisme kenmerkt zich door diffuse doelen, het willen creëren van wereldwijde angst, het doden van zoveel mogelijk willekeurige slachtoffers, religieus fundamentalisme, internationaal karakter, fluïde netwerk, fluïde financiering en veel tijd.

De afgelopen jaren zijn vele voorbeelden van dit nieuwe terrorisme naar voren gekomen. Het nieuwe terrorisme is niet volledig anders dan het oude terrorisme, maar houdt een vernieuwing op essentiële punten in. Voor politie, inlichtingendiensten, bestuur, justitie, politiek en krijgsmacht betekent dit een inhoudelijke en organisatorische aanpassing van het anti-terreurbeleid. Cruciaal voor het nieuwe terrorisme is het catastrofale karakter van de aanslagen. De aanslagen zijn gericht op het realiseren van maximale fysieke, maar vooral ook psychologische ontwrichting van een samenleving.

In de tweede plaats is terrorisme een permanent probleem voor Nederland

en West-Europa. Wij zullen de komende decennia geconfronteerd blijven worden met terrorisme. Terrorismen is geen modeverschijnsel dat vanzelf weg zal gaan. De Nederlandse samenleving zal zich moeten instellen op een lange termijn. Daarbij gaat het primair om uitingen van het nieuwe terrorisme, maar tevens dient aandacht te blijven bestaan voor het oude. Doordat de aandacht van politie, inlichtingendiensten en andere instanties de afgelopen jaren vooral gericht was op het nieuwe terrorisme, hebben oude terroristische groeperingen de mogelijkheid gekregen zich te hergroeperen. De verwachting is tevens dat oude terroristische groeperingen in de toekomst methoden van het nieuwe terrorisme zullen overnemen. De combinatie van oud en nieuw terrorisme kan vergaande maatschappelijke ontwrichting tot gevolg hebben.

In de derde plaats zijn er verontrustende signalen voor aanslagen met nucleaire, biologische of chemische wapens door terroristen. Er zijn nog weinig concrete voorbeelden van geslaagde aanslagen met deze wapens, maar de informatie dat terroristische groepen beschikken over dergelijke wapens wordt steeds sterker. De ontwrichting die het gevolg zou zijn van een gerichte aanslag met nucleaire, biologische of chemische wapens is maximaal. Daarbij zal het niet alleen gaan om de fysieke schade en het aantal doden en gewonden, maar vooral ook om de psychologische ontwrichting door de angst die in een samenleving zal ontstaan indien een dergelijk aanslag succesvol plaatsvindt.

Vraagpunten en oplossingen

Om bovenstaande ontwikkelingen te kunnen beïnvloeden zijn meerdere maatregelen noodzakelijk. Daarbij dient uitgangspunt te zijn dat terrorisme zal blijven bestaan. Het is een

³² Vergelijk M. Groenhuijsen, Prestatieafspraken met de politie, in: *Delikt en Delinkwent*, 2003 pp. 560-566.

³³ Zie onder andere de oratie van J. de Wijkerslooth aan de Universiteit Leiden in 2005.

illusie te denken dat terrorisme uitgebannen kan worden. De politiek dient de verwachtingen ten aanzien van het bestrijden van terrorisme realistisch te laten zijn. De regering moet dat expliciet aan de burgers duidelijk maken. Er is een combinatie van sociaal-preventieve, technisch-fysieke, financiële, bestuurlijke, juridische, inlichtingengerelateerde, mediagerelateerde, militaire, organisatorische en internationale maatregelen nodig.³⁴

Dé oplossing voor het uitbannen van terrorisme bestaat niet. Het is zaak voor de politiek om een combinatie van maatregelen voor de lange termijn te realiseren en die combinatie steeds aan te passen aan de daadwerkelijke en reële dreiging in Nederland. Daarbij dient een te zware nadruk op uitbreiding van bevoegdheden te worden voorkomen.

Andere maatregelen zijn minstens zo effectief om het terrorisme te bestrijden. De politiek dient te zorgen voor een integraal antiterrorbeleid voor de lange termijn met prioritering en uitwerking van alle relevante maatregelen. Het gaat om een beleid dat minstens twintig jaar zal moeten kunnen worden gecontinueerd.

Cruciaal in Nederland zijn de verdere verbetering van *intelligence* aangaande terrorisme en van de organisatie en het functioneren van het Nederlands inlichtingenapparaat. De aanbevelingen van de Commissie Havermans en het kabinetsstandpunt hierover dienen met kracht te worden uitgevoerd.³⁵ Daarbij gaat het niet om de uitbreiding van bevoegdheden, maar om het effectiever en efficiënter benutten van de bestaande bevoegdheden en organisatie om de *intelligence* te optimaliseren in combinatie met een stevige

financiële en personele uitbreiding. Tevens dient de informatie die bij burgers, bedrijven en overheid beschikbaar is meer benut en ingezet te worden bij terrorismebestrijding. De initiatieven in Rotterdam en Amsterdam om met behulp van alle relevante overheidsinformatie radicaliserende jongeren in een vroegtijdig stadium te herkennen zijn waardevol.

De politiek – en primair de regering – dient een eenduidig beeld te geven van de werkelijke dreiging waarmee Nederland wordt geconfronteerd. Om maximale legitimiteit voor de noodzakelijke maatregelen te realiseren is meer openheid over de dreiging nodig.

het debat over de mogelijkheden en beperkingen van de terreurbestrijding in een democratische rechtsstaat zinvoller en meer verantwoord verlopen.³⁶ Tevens dient de regering het wetenschappelijk onderzoek naar terrorisme en terrorismebestrijding te stimuleren om optimaal gebruik te maken van de beschikbare wetenschappelijke kennis in Nederland.

Politiek – en vooral ook hulpverleningsdiensten – dienen zich intensiever bezig te houden met de voorbereiding op aanslagen met NBC-wapens. De kennis is slechts in geringe mate beschikbaar en mogelijkheden om daadwerkelijk op te treden zijn er niet

PREVENTIEF OPTREDEN TERRORISME

Jaja!
het begint
met een ROTJE...!



Cartoon: Peer Retera

Geheimhouding rond specifieke personen en groepen is vanzelfsprekend. Maar het is zonder meer mogelijk een breder beeld te geven van de feitelijke dreiging. Met een dergelijk beeld kan

of nauwelijks. De politiek dient explicieter aan te geven hoe de Nederlandse overheid, burgers en bedrijven zich moeten voorbereiden op dergelijke aanslagen.

³⁴ Zie voor voorbeelden hiervan de hiervoor genoemde literatuur.

³⁵ Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD, De AIVD in verandering, Den Haag, november 2004.

³⁶ Vergelijk M. Ignatieff, *Het minste kwaad: Politiek en moraal in het tijdperk van terrorisme*, Cosse, 2004.

Ten slotte zijn niet alleen inhoudelijke maatregelen noodzakelijk, maar in de Nederlandse situatie vooral ook organisatorische maatregelen. Er bestaat onduidelijkheid over de precieze bevoegdheden en verantwoordelijkheden van vele betrokkenen bij het antiterrorismebeleid. Deze onduidelijkheid doet zich voor in de verschillende fasen van de terreurbestrijding. De politiek moet met voorrang duidelijkheid creëren over de bevoegdheden van alle betrokkenen. Daarnaast zal het noodzakelijk zijn om de samenwerking binnen de overheid ten aanzien van terrorismebestrijding te verbeteren. Hiertoe hebben zowel de regering als verschillende commissies zinvolle aanzetten gegeven, die nu met kracht moeten worden uitgewerkt.

Samenwerking inlichtingendiensten

Intelligence is voor de terrorismebestrijding van cruciaal belang. Samenwerking tussen de beide Nederlandse inlichtingendiensten, de AIVD en de MIVD, speelt daarbij een belangrijke rol. De Onderzoeksgroep Inlichtingen en Veiligheid Defensie heeft in juni 2006 een rapport uitgebracht³⁷ waarin de volgende paragrafen over de samenwerking tussen beide diensten zijn opgenomen:

‘Artikel 58 van de Wiv2002³⁸ stelt dat de AIVD en de MIVD elkaar “zoveel mogelijk medewerking verlenen”. Deze medewerking bestaat volgens dit artikel onder andere uit de verstrekking van gegevens en het verlenen van technische en andere vormen van ondersteuning in het kader van de toepassing van bijzondere bevoegdheden. (...)

In de kabinetsreactie op het rapport werd (...) het convenant tussen AIVD en MIVD al aangekondigd. (...)

37 Onderzoeksgroep Inlichtingen en Veiligheid Defensie, *Inlichtingen en Veiligheid Defensie: Kwaliteit, Capaciteit en Samenwerking*. Zie pag. 159-162. De auteur was lid rapporteur.

38 Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002.

Bij de totstandkoming van het convenant inzake de samenwerking tussen de MIVD en de AIVD werd aangegeven dat de beide diensten hun onderscheiden taken, zoals vastgelegd in de Wiv2002, zelfstandig uitvoeren en dat een heldere taakverdeling de beste garantie op het voorkomen van doublures biedt. Waar mogelijk en relevant zouden de diensten echter moeten samenwerken. Complementariteit van beide diensten en het voorkomen van doublures staan bij deze samenwerking voorop. Het is volgens de ministers van belang dat de beide diensten elkaar versterken en aanvullen waar mogelijk. In het convenant zijn concrete termijnen voor de implementatie van de voornemens opgenomen, omdat er van wordt uitgegaan dat de verbetering van de samenwerking een groeiproces is. De SG's van BZK, Defensie en AZ bespreken de voortgang van de uitvoering van het convenant elk kwartaal.

In het convenant zijn concrete afspraken vastgelegd over de vorm en invulling van de samenwerking op onder andere de volgende terreinen: de uitwisseling van gegevens, de samenwerking in het kader van operationeel onderzoek, de wederzijdse technische ondersteuning bij de uitvoering van bijzondere bevoegdheden, de internationale samenwerking en de uitvoering van veiligheidsonderzoeken door beide diensten. Tevens zal op jaarlijkse basis worden gezien hoe tot personele uitwisseling kan worden gekomen. Ten slotte zullen gezamenlijke opleidingen worden voorbereid en verzorgd. (...)

De Onderzoeksgroep constateert dat de samenwerking tussen beide diensten aan het verbeteren is. Met het convenant is een stap voorwaarts gezet en winst geboekt in de groei naar efficiënte en effectieve samenwerking tussen de diensten. De Onderzoeksgroep onderschrijft de uitgangspunten die aan de opstelling van het convenant vooraf zijn gegaan (voorkomen van doublures, complementariteit). De minister van BZK heeft onlangs in de Kamer aange-



geven dat de werking van het convenant geleidelijk aan moet doordringen tot het niveau van de werkvloer en dat daarom niet valt uit te sluiten dat er soms iets niet helemaal goed gaat. Beide bewindslieden zullen bij de verdere uitvoering van het convenant de vinger aan de pols houden.

De minister van Defensie stelt dat iedere vorm van competitie tussen overheidsdiensten misplaatst is. Alle beschikbare krachten zijn hard nodig. Zij moeten op elkaar zijn afgestemd en elkaar versterken. De gemaakte afspraken vormen een absoluut noodzakelijke basis voor de verbetering van de samenwerking op de werkvloer. De uitwerking van het convenant loopt goed, en de gemaakte afspraken zijn voor het grootste deel al uitgevoerd. De resterende afspraken



betreffen veelal permanente uitgangspunten. Er vindt dan ook op directieniveau geregeld overleg tussen de diensten plaats en de uitvoering van het convenant wordt consequent ter hand genomen. De leiding van de diensten heeft hiervoor een duidelijke koers uitgezet. De afspraken zijn goed en de beweging is de goede kant op. Ook afdelingshoofden weten elkaar te vinden.

De leiding van beide diensten spreekt zich dan ook positief uit over de samenwerking en geeft aan meer samenwerking na te streven. Samenwerking met de AIVD is ook als beleidsspeerpunt van de MIVD be-

noemd. Ook op stafniveau is men over het algemeen positief over de samenwerking met de AIVD, bijvoorbeeld met betrekking tot communicatie (het gezamenlijk ontwikkelen van een spionagefolder) en het juridisch overleg met de AIVD.

Medewerkers binnen de verschillende afdelingen van de MIVD laten echter toch een wisselend geluid horen. Hieruit blijkt, zoals ook de ministers aan de Kamer meldden, dat de samenwerking nog niet voldoende in de haarvaten van de diensten aanwezig is, nog niet volledig is geïnternaliseerd. Sommigen geven aan dat er nauwelijks sprake is van concrete samenwerking, terwijl anderen de verbetering in de samenwerking benadrukken. Een en ander lijkt sterk af te hangen van het soort activiteit waarover wordt gesproken. Binnen ACIV³⁹ is men bijvoorbeeld over het algemeen tevreden over de samenwerking: aangegeven wordt dat met betrekking tot de veiligheidstaak goed overleg plaatsvindt. Op inlichtingen gebied is er echter ruimte voor verbetering, in het bijzonder wordt daar aangegeven dat sprake is van dublures bij proliferatie en andere onderdelen van de buitenlandstaak. Op het inlichtingenveld vindt dan ook nog geen brede pro-actieve gegevensuitwisseling plaats en er is ook nog geen van nature op samenwerking gerichte houding tussen AIVD en MIVD. Toch geven ook hier enkele individuele functionarissen aan dat het contact met hun counterpart van de AIVD positief is, dit blijkt echter sterk van het individuele contact af te hangen. (...)

De Onderzoeksgroep constateert dat de samenwerking tussen MIVD en AIVD naast de inhoud van het convenant nog verder versterkt en geïntensiveerd kan worden en dat een aantal nog bestaande dublures daadwerkelijk dient te worden voorkomen.

De Onderzoeksgroep pleit in elk geval voor het inrichten van geïntegreerde teams door AIVD en MIVD op een aantal specifieke onderwerpen. (...)

Ter afsluiting

De krijgsmacht is een cruciaal onderdeel van de democratische rechtsstaat. De kenmerken van de krijgsmacht zijn zodanig dat zij zich in het hart van de democratische rechtsstaat bevindt. Veiligheid is steeds minder scherp te onderscheiden in interne en externe veiligheid of in binnenlandse en internationale veiligheid. Zeker ten aanzien van vraagstukken van terrorismebestrijding is dit het geval. De krijgsmacht kan een meer prominente rol spelen in zowel de inhoudelijke uitvoering van het integraal veiligheidsbeleid als in de organisatie van het veiligheidsbestel. De legitimiteit van de krijgsmacht zal verbeteren indien de burgers van Nederland ook zien dat de krijgsmacht daadwerkelijk en rechtstreeks activiteiten ontplooit die van belang zijn voor de binnenlandse veiligheid. Het zal echter – vanwege de bestaande belangen – nog vele jaren duren voordat een dergelijke inhoudelijke en organisatorische integratie daadwerkelijk zal plaatsvinden. Maar het is vanwege de ernst en de ingrijpendheid van de integrale veiligheidsproblematiek meer dan waard om er naar te blijven streven.

39 Afdeling Contra Inlichtingen en Veiligheid.

Niet alleen in geval van nood

drs. B.J.A.M. Welten*

Inleiding

Wie kijkt naar de beleidsdocumenten die betrekking hebben op de rol van Defensie bij het waarborgen van de binnenlandse veiligheid moet onder de indruk raken. Onder de indruk van de stroomversnelling waarin dit thema de afgelopen jaren terecht is gekomen. Het besef van kwetsbaarheid voor een veelheid aan (nieuwe) dreigingen in een open en complexe democratische samenleving is groot. En dát is een belangrijke motor achter het nadenken over de relatie tussen civiel en militair. Hoewel ondertussen de bijdrage van de krijgsmacht aan de binnenlandse veiligheid van een 'terugval optie' tot een structurele taak is geworden, blijft het denken in crises doorslaggevend.

Zo ook in het crisisscenario 'Empire strikes back' van dit themanummer. Het scenario beschrijft een opeenstapeling van incidenten die een steeds groter beroep doen op de capaciteit van de politie en de hulpdiensten, terwijl tegelijkertijd de verschillende infrastructuurle netwerken onder druk komen te staan of het begeven. Dit alles in samenhang met het uiteenval- len van de sociale infrastructuur.

* Drs. Welten is korpschef van het regionale politiekorps Amsterdam-Amstelland.

In het scenario wordt – ongetwijfeld bewust – niet uitgewijd over welke beslissingen door het bestuur worden genomen om een crisis adequaat het hoofd te bieden, met uitzondering van de laatste alinea's. Daarin wordt aangegeven dat alle reservecapaciteit bij politie en hulpdiensten reeds is aangesproken terwijl de Koninklijke Marechaussee maximaal bijstand verleent.

Dat is het moment waarop het Ministerieel Beleidsteam tot de conclusie komt dat de traditionele capaciteiten onvoldoende soelaas bieden en de minister van Defensie, anticiperend op mogelijke bijstandopdrachten, het overige krijgsmacht personeel consigneert. Het impliciete model is dat de binnenlandse veiligheid in principe een zaak is van de politie en hulpdiensten, en dat slechts gebrek aan capaciteit de grondslag vormt voor het stapsgewijs inzetten van de krijgsmacht. Het is de vraag wat het houdbaarheidsgehalte is van deze lijn van denken.

Ondanks de beleidsmatige consensus over de noodzaak Defensie structureel te betrekken bij het waarborgen van de binnenlandse veiligheid blijft het overheersende gevoel dat de krijgsmacht pas in beeld (dient) te komen wanneer het echt niet anders kan. Wanneer het water figuurlijk – of soms ook letterlijk – tot aan de lippen staat, is een bijdrage van de krijgs-

macht aan de binnenlandse veiligheid aan de orde.

De nadruk op de specifieke rol van de krijgsmacht ten tijde van nationale crises is verklaarbaar en begrijpelijk, maar is tegelijkertijd niet de essentie van de bijdrage van de krijgsmacht aan het waarborgen van binnenlandse veiligheid. Het dient er – zo wordt in dit artikel betoogd – veeleer om te gaan op welke wijze verschillende bij veiligheid betrokken spelers een maximale bijdrage kunnen leveren aan het waarborgen van de nationale veiligheid, crisis of niet. Daarvoor is nadrukkelijk meer nodig dan pragmatische en incidentele samenwerking, hoe belangrijk dit op zichzelf ook is.

Het perspectief van dit artikel is dat van de politieprofessie. De visie en strategie van de politie bieden belangrijke aanknopingspunten voor structurele samenwerking tussen krijgsmacht en politie met het oog op het waarborgen van de binnenlandse veiligheid. De opbouw van dit artikel is als volgt. Allereerst komt het afnemende belang van het onderscheid tussen binnenlandse en buitenlandse veiligheid aan de orde. Hoewel dit ondertussen veelvuldig wordt gememo-reerd, zijn de consequenties hiervan nog niet goed doordacht. Wanneer binnenlandse en buitenlandse veiligheid in toenemende mate vervlochten raken, betekent dat ook dat de krijgs-

macht en de politie voor een deel met dezelfde ontwikkelingen hebben te maken en dat de respectievelijke taken elkaar op verschillende punten raken.

Daarna ga ik in op de strategie die in reactie op de veranderde veiligheidscontext is ontwikkeld binnen de politie. In die paragraaf wordt tevens ingegaan op de mogelijke synergie tussen politie en krijgsmacht. Daarbij ligt de nadruk op de samenwerking met Koninklijke Marechaussee als verbindende schakel tussen politie en krijgsmacht.

Het zal blijken dat binnen de politie en de krijgsmacht soortgelijke ontwikkelingen in gang zijn gezet, en dat de bruikbaarheid van binnen beide organisaties ontwikkelde concepten zich niet beperkt tot het eigen traditionele domein.

In de voorlaatste paragraaf worden wens en werkelijkheid beschouwd. Wat is er nodig om de volgende stappen te zetten en waar zitten de grootste barrières?

Ten slotte komt vanuit het dan uiteengezette perspectief nogmaals het scenario aan de orde dat in dit thema-nummer centraal staat.

Van wijk tot wereld

De tijd dat een grens getrokken kon worden om staten en dat op basis daarvan de veiligheid verdeeld kon

worden tussen politie – binnenlandse veiligheid – en krijgsmacht – buitenlandse veiligheid – is definitief voorbij. In een nota van Defensie (2006, p. 6) met de veelzeggende titel *Nieuw evenwicht, nieuwe ontwikkelingen. Naar een toekomstbestendige krijgsmacht* wordt dit helder beschreven. In deze nota wordt de belangrijke conclusie getrokken dat het ook voor de krijgsmacht in toenemende mate draait om bescherming van de samenleving naast bescherming van het grondgebied.

Dit niet in de laatste plaats omdat er sprake is van een diffuus dreigingsbeeld waarbij de dreigingen veelal een transnationaal karakter hebben en waarop de klassieke bescherming van het grondgebied geen adequaat antwoord is. Er is daarom aanleiding de functies van de krijgsmacht opnieuw tegen het licht te houden.

Voor de Nederlandse politie is het niet anders. Er heeft zich mede onder invloed van technologische en maatschappelijke ontwikkelingen een verandering voorgedaan in de belangrijkste criminogene factoren. In het visiedocument van de Raad van Hoofdcommissarissen (2005) met de titel *Politie in ontwikkeling. Visie op de politiefunctie* (hierna: PIO) worden in dat verband ontgrenzing, mobiliteit en de daaraan gekoppelde toegenomen anonimiteit centraal gesteld. Dit leidt er toe dat de lokale, interlokale en internationale veiligheid steeds meer verweven zijn geraakt.

Naast een sterke toename van de traditionele criminaliteit hebben de voornoemde criminogene factoren ook geleid tot een verandering van de verschijningsvorm van veel typen misdaad. Deze ontwikkelingen hebben onder meer gevolgen voor het in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw dominante operationele concept van de gebiedsgebonden politiezorg.

Hoewel de Nederlandse politie in het visiedocument geen afscheid neemt van haar lokale oriëntatie, is wel duidelijk dat zij zich hiertoe niet kan beperken. De functie van de politie speelt een rol op veel verschillende schaalniveaus: van wijk tot wereld.

In feite geldt voor zowel de krijgsmacht als de politie dat de dimensieschaal – en het daaraan gerelateerde onderscheid tussen binnen en buiten het nationale grondgebied – niet veel houvast biedt voor het afbakenen van de taken. Daarmee en daarnaast vervaagt ook het onderscheid tussen typen functies en andere klassieke criteria voor afbakening.

Het traditionele onderscheid tussen *peacekeeping* en *peacemaking* heeft bijvoorbeeld aan geldigheid verloren. De Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (2002) beschreef dit in *Politie en Krijgsmacht. Hun verhouding in de toekomst* ten aanzien van vredesoperaties treffend als een situatie waarbij de wijkagent in een tank rijdt.

Steeds meer partijen

Bij gebrek aan (nieuwe) grondslagen voor het organiseren van veiligheid is er een situatie ontstaan waarbij steeds meer partijen – ook in de private sfeer – zich met veiligheidstaken zijn gaan bezighouden, vaak zonder dat de onderlinge taakverdeling helder is. Het visiedocument *Politie in ontwikkeling* spreekt in dat verband van fragmentatie van de politiefunctie, overigens in potentie ook waar het de aansturing betreft. De fragmentatie van het brede veiligheidsveld vormt in toenemende mate zelf een veiligheidsrisico.



Tegelijkertijd is de druk om de veiligheid te waarborgen groot en is het ondenkbaar dat publieke organisaties zich beperken tot hun traditionele taken. Zo staat waar het gaat om de krijgsmacht in de *Rapportage Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking* (2006, p. 1):

De burger verwacht dat Defensie er ook binnen de Nederlandse grenzen staat als de nationale veiligheid in het geding is.

Het is alle hens aan dek voor veiligheid, maar het is daarbij wel cruciaal dat er helderheid is over hoe de verschillende spelers zich tot elkaar verhouden. Krijgsmacht en politie worden voor een deel geconfronteerd met hetzelfde type ontwikkelingen en er ligt overduidelijk een kans om in reactie hierop meer gezamenlijk op te treden.

Een belangrijke vraag daarbij is: hoe dan? Een niet minder belangrijke vraag is: willen beide organisaties dat ook?

Een visie op het veiligheidsveld

Ondersteuning van de civiele autoriteiten is sinds de Defensienota 2000 de derde hoofdtaak van Defensie. In *Nieuw evenwicht, nieuwe ontwikkelingen* (2006, p.11) wordt de bijbehorende ambitie geformuleerd: bijdragen *binnen* de grenzen van het Koninkrijk aan de veiligheid van onze samenleving onder civiel gezag. Er wordt gesteld dat vijftientig procent van het militaire deel van de krijgsmacht gegarandeerd beschikbaar zal zijn voor de uitvoering van binnenlandse taken.

Het gaat daarbij in het bijzonder om de uitvoering van nationale taken, zoals grensbewaking, militaire bijstand bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde evenals de handhaving van de openbare orde en veiligheid, en militaire bijstand bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen.

Een merkwaardige redenering, gegeven het vervagen van het onderscheid tussen binnen- en buitenlandse veiligheid. Het gaat niet om het percentage van de capaciteit dat door de krijgsmacht binnen of buiten de landsgrenzen wordt aangewend. De keerzijde van de medaille zou immers de merkwaardige ambitie zijn dat de politie *buiten* de grenzen van het Koninkrijk wil bijdragen aan de veiligheid van onze samenleving, en daar vijftientig procent van de capaciteit voor beschikbaar stelt.

Deze omkering maakt des te duidelijker dat het teruggrijpen op het onderscheid tussen binnenlandse en buitenlandse veiligheid uiteindelijk weinig soelaas biedt.



Cartoon: Peer Retera

Maar hoe dan wel? Het ontbreekt aan definitieve antwoorden, maar de visie en strategie zoals die zijn neergelegd in *Politie in ontwikkeling* bieden wellicht aanknopingspunten voor de richting.

Hierna worden vier elementen uit PIO besproken die een relatie hebben met de rol van de krijgsmacht bij het

waarborgen van de binnenlandse veiligheid: doen wat het meeste oplevert, programmasturing, nieuwe grenzen en informatiesturing.

Doen wat het meeste oplevert

De visie in PIO is ontwikkeld op basis van het uitgangspunt dat de politie datgene wil doen wat het meeste bijdraagt aan veiligheid. Dit is veel minder een open deur dan het op het eerste gezicht lijkt. Het betekent dat de capaciteit zodanig wordt ingezet dat deze optimaal wordt benut, en het valt nog niet altijd mee dat te (kunnen) beoordelen. Er is nogal wat voor nodig om te kunnen beoordelen wat het resultaat van een bepaalde inzet is, en hoe dit resultaat wordt vertaald in de bijdrage aan veiligheid.

Waar gaat dat heen?!



Dit is des te ingewikkelder omdat beschikbaarheid een waarde in zichzelf is, en omdat veiligheid altijd tot stand komt in samenwerking met anderen. En dan nog is de maakbaarheid van veiligheid beperkt. Dat neemt niet weg dat gezien de politisering van het veiligheidsvraagstuk en de bijbehorende prestatiedruk het onvermijdelijk is dat de toegevoegde waarde van

de politie-inzet meer expliciet wordt gemaakt.

Het bijbehorende beeld is dat van een politie-economie, waarbij inzichtelijk wordt gemaakt wat het rendement van gedane investeringen is. Bijdragen aan veiligheid is daarmee wezenlijk iets anders dan het uitvoeren van taken, en dat is een hele omslag.

Eenzelfde druk om de bijdrage aan het reduceren van een belangrijk maatschappelijk probleem als onveiligheid te expliciteren speelt ten aanzien van de krijgsmacht. Hoewel dit niet altijd eenvoudig is, gaat het hier wel om een positieve ontwikkeling. In dit verband is ook het eindrapport (2005) van de *Commissie Onderzoek Cultuur en Integriteit bij de Koninklijke Marechaussee* interessant. Een van de conclusies is dat de Koninklijke Marechaussee een omvangrijke zogenoemde ‘beschikbaarheids capaciteit’ heeft van meer dan dertig procent die zinvoller kan worden ingezet.

In reactie hierop stelt de minister van Defensie (brief van 9 juni 2006) dat er binnen de Koninklijke Marechaussee een capaciteitsmanagementmodel is ontwikkeld om werkaanbod en capaciteit beter op elkaar af te stemmen. Het is de vraag hoe dat wordt ingevuld. In lijn met de opmerkingen in de vorige alinea’s over de politie-economie, zou ook hier een koppeling moeten worden gemaakt met de opbrengsten in termen van veiligheid, hoe moeilijk dat wellicht ook is.

In het verlengde van de constatering dat er sprake is van dertig procent beschikbaarheids capaciteit pleit de Commissie voor een breder takenpakket voor de Koninklijke Marechaussee in overleg met Defensie, BZK en Justitie (2005, p. 58). Het gaat daarbij ook om herbezinning op en een andere invulling van de samenwerking met de regionale politiekorpsen. Ook daarbij dient ‘doen wat het meeste oplevert’ centraal te staan.

Programmasturing

In PIO is vanuit het besef dat de specifieke toegevoegde waarde van de politie alleen bepaald kan worden in

relatie tot anderen die een bijdrage leveren aan veiligheid, het concept ‘programmasturing’ geïntroduceerd. De achterliggende gedachte daarbij is dat samenwerking niet spontaan ontstaat, maar moet worden georganiseerd. Dergelijke samenwerking dient daarom vorm en inhoud te krijgen in gezamenlijke programma’s op het gebied van veiligheid onder verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur.

Programmasturing werkt horizontaal, zonder dat er sprake is van een onderlinge hiërarchie tussen partijen. Programmasturing is alleen effectief als programma’s bestuurlijk zo zijn ingericht dat de te bereiken doelen en ieders bijdrage daaraan zijn vastgelegd. Dit sluit aan bij de gedachte dat alle partijen hun bijdrage dienen te leveren aan het reduceren van onveiligheid. Zij doen dit elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, waarbij het bestuur eindverantwoordelijk is en de regie voert.

Dit is een principiële andere aanvliegroute dan te kijken naar eventuele overcapaciteit en op basis daarvan bijvoorbeeld binnenlandse taken toe te delen aan de krijgsmacht. De vraag dient te zijn op welke wijze de totale capaciteit zodanig kan worden ingezet dat – in relatie tot anderen – een maximale bijdrage aan veiligheid kan

worden geleverd. Daarbij spelen de verschillende capaciteiten en competenties van de in het programma participerende partijen vanzelfsprekend een belangrijke rol.

Langs die lijn kan ook een antwoord worden geformuleerd op de vraag welke criteria bepalend zijn voor de keuze om op bijvoorbeeld de politie dan wel de krijgsmacht een beroep te doen. In feite is dat een ontwikkeling die zich nu al aan het voltrekken is. Onder invloed van het wegvallen van het heldere traditionele taakverdelingscriterium – de politie heeft als geografisch werkerrein het Nederlandse grondgebied en de krijgsmacht de Nederlandse grens en daarbuiten – wordt in eerste instantie gekozen de krijgsmacht óók in te zetten voor taken op het nationale grondgebied waarbij het leveren van capaciteit centraal staat, en is nu een ontwikkeling zichtbaar waarbij er in toenemende mate een beroep wordt gedaan op de specialistische capaciteiten van de krijgsmacht.

In de nota *Nieuw evenwicht, nieuwe ontwikkelingen* (2006, p. 16) wordt in dat verband als een belangrijke richting voor de toekomst gewezen op de ontwikkeling ‘Van eiland naar archipel: op weg naar een geïntegreerde aanpak’.



Collectief optreden (Foto Mindef, DV, H. Keeris)

Door aan te sluiten bij de competenties van respectievelijk de krijgsmacht en de politie dienen zich nieuwe criteria aan (Welten, 2000, pp. 78-79). Daarbij zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan het onderscheid tussen individu en collectief. De politie heeft de taak individuen of goederen te beschermen tegen andere individuen, terwijl de krijgsmacht de taak heeft de bevolking als geheel te beschermen.

Vanuit dat perspectief is mogelijkere wijs een belangrijker rol weggelegd voor de krijgsmacht bij grootschalige verstoringen van de openbare orde, maar ook bij het bestrijden van misdaad- of terreurorganisaties die een dusdanig activiteitsvolume ontwikkelen dat er een ontwrichting van politiek, samenleving of economie dreigt (Bayley & Shearing, 2001).

gaat om de antiterreureenheden van de krijgsmacht en de zware arrestatieteam van de politie.

Een ander voorbeeld is het raakvlak tussen het politieoptreden in de vorm van Mobiele Eenheid en *crowd control* door militairen in vredesoperaties.

Een derde criterium heeft betrekking op geografische omstandigheden: de politie legt zich toe op de bewoonde gebieden, de krijgsmacht op open ruimtes, zoals het hogere luchtruim, de open zee en het niet (of nauwelijks) bewoonde platteland. Het voordeel van deze indeling is dat ze terugrijpt op de ontstaansgeschiedenis van beide organisaties. Bovendien sluit deze indeling aan bij de wapensystemen van de krijgsmacht en de wens van de politie zich te concentreren op de bevolking.

we criminogene factoren worden genomen: mobiliteit, anonimiteit en ontgrenzing.

In PIO wordt in reactie daarop gesproken over de noodzaak meer aandacht te besteden aan de (knooppunten in de) infrastructuur. Het gaat hierbij ook om een nieuwe invulling van traditionele taken die ook op het terrein van de krijgsmacht liggen, zoals de grensbewaking. Hiermee wordt ook zichtbaar wat de mogelijke betekenis is van de voornoemde taakverdelingscriteria.

Nieuwe grenzen

In de analyses in PIO wordt geconstateerd dat de politie de wijken in is gezogen en dat zij daardoor onvoldoende aandacht heeft gehad voor de geografische ruimte buiten de woongebieden, in het bijzonder voor de infrastructuur.

Er is daarom gekozen voor een nieuwe territoriale oriëntatie van politie naast – en in samenhang met – de vertrouwde lokale oriëntatie.

Voor deze nieuwe territoriale oriëntatie van de politie wordt in PIO de term *nodale oriëntatie* geïntroduceerd. Met de nodale oriëntatie wordt het belang onderstreept van een grotere aandacht voor stromen en voor de plaatsen waar stromen bij elkaar komen: de zogenaamde knooppunten (*nodes*).

De territoriale benadering beperkt zich niet langer tot de wijk, maar in de nieuwe benadering wordt de geografische ruimte onderverdeeld in woongebieden, open ruimte en infrastructuur (wegennet, vaarwater, luchthavens en communicatienetwerken). Mensen, goederen, geld en informatie verplaatsen zich via de infrastructuur, waarbij in PIO verschillende infrastructurele netwerken van verschillende schaal en aard worden onderscheiden:

- intrastedelijke infrastructuur (bijvoorbeeld doorgaande routes in de stad);
- interstedelijke infrastructuur (weg, water- en railverbindingen);



Antiterreureenheid. Special Forces kct

(Foto Mindef, DV, H. Keeris)

Een ander mogelijk criterium is de intensiteit van de gewelddoening of de dreiging met geweld. Grootschalige en zware gewelddoening is de specialiteit van de krijgsmacht; kleinschalige en lichtere gewelddoening is de specialiteit van de politie. Dit zijn twee stereotypen, uiteinden van een schaal waar de organisaties elkaar ergens in het midden vinden. Dit heeft gestalte gekregen waar het

Bovenstaande criteria zijn niet bedoeld om een scherpe scheidslijn te trekken tussen politie en krijgsmacht, maar kunnen wel behulpzaam zijn bij het bepalen van de toegevoegde waarde van de respectievelijke organisaties. In sommige gevallen gaat het hierbij om traditionele taken die een nieuwe vorm krijgen onder invloed van de veranderde omstandigheden. Als aangrijpingspunt kunnen de nieu-

- internationale infrastructuur (het Europees verbindingennet, internationaal luchtverkeer, havens);
- virtuele infrastructuur (bijvoorbeeld computernetwerken).

De knooppunten op deze netwerken vormen nieuwe aangrijpingspunten voor het uitoefenen van de politie-functie. Op deze knooppunten kan de politie effectief controles uitoefenen gericht op het identificeren van potentiële en actuele bedreigingen van de sociale veiligheid.

Daar waar de veiligheid van plaatsen alleen kan worden geborgd door controle in stromenland, lijkt aandacht van de politie voor de stromen gerechtvaardigd. Bijvoorbeeld: een gebiedsgebonden benadering van ramkraken door Oost-Europese criminele organisaties is gedoemd te mislukken zonder aanvullende aandacht voor de infrastructuur.

Of, om een ander voorbeeld te noemen: een succesvolle aanpak van terrorisme is ondenkbaar zonder de koppeling van plaatsgebonden handelen (signalering in de wijk) met relevante, soms wereldwijde, stromen van mensen, goederen, geld en informatie. Deze voorbeelden geven aan dat de nodale oriëntatie ook bedoeld is als

een invulling van het inzicht dat de politie dient te opereren van wijk tot wereld. De nodale oriëntatie heeft nadrukkelijk ook een internationale dimensie.

De nodale oriëntatie is tevens een reactie op het wegvallen van traditionele functies, zoals de grensbewaking. Het ligt daarmee ook voor de hand te kijken naar wat dat doet met de rol van de krijgsmacht, en die van de Koninklijke Marechaussee in het bijzonder. De traditionele grensbewaking vervult een aantal functies. In de eerste plaats zorgt een grens voor een helder onderscheid tussen binnenland en buitenland waardoor de veiligheid op beide domeinen vervolgens op eigen wijze georganiseerd kan worden.

In de tweede plaats levert de grensbewaking een belangrijke bijdrage aan het opheffen van anonimiteit. Bij de grens wordt duidelijk wie het land binnenkomen of verlaten. In de derde plaats zorgt grensbewaking voor controle van mobiliteit: mensen en goederen worden tijdelijk gelokaliseerd. De behoefte aan deze functies is niet afgenomen, maar krijgt niet meer op dezelfde wijze gestalte. De 'harde' grens rondom het grondgebied is ver-

dwenen of verplaatst naar 'nieuwe' knooppunten.

Controle aan de grens is vervangen door mobiele controle in de grensstreek en de luchthaven Schiphol is een centraal knooppunt waar grensbewaking wordt vormgegeven. Andere voorbeelden van deze meer dynamische grensbewaking zijn de controle van binnenkomende schepen via het Noordzeekanaal en de controles op de internationale trein van Parijs naar Amsterdam.

Grensbewaking krijgt in feite in toenemende mate vorm als controle en toezicht op de infrastructuur en op de knooppunten van stromen.

Met het verdwijnen van 'harde' buitengrenzen krijgt ook bewaken en beveiligen een prominentere plaats. Waar vroeger bewaken en beveiligen alleen betrekking had op zeer uitzonderlijke plaatsen – vaak ook rechtstreeks gerelateerd aan de infrastructuur voor de krijgsmacht – en personen neemt het belang van deze functie nu toe. Een goed voorbeeld is de aandacht voor de vitale infrastructuur: de bescherming van nationale belangen vereist in toenemende mate bewaking binnen de landsgrenzen.

Dit komt doordat – internationale – bedreigingen niet langer primair de integriteit van het grondgebied van de staat betreffen, maar veeleer gerelateerd zijn aan kwetsbare plaatsen en personen op dat grondgebied. In een wereld waar stromen centraal staan, verplaatst ook het bewaken zich van de landsgrenzen naar de kwetsbare knooppunten op de (economische) infrastructuur.

De Koninklijke Marechaussee speelt hierbij een belangrijke rol en ondersteunt bij het bewaken, met name daar waar de dreiging zich mogelijk hoog in het geweldsspectrum bevindt.

De nodale oriëntatie leidt – vanuit het uitgangspunt dat zowel krijgsmacht als politie een maximale bijdrage aan veiligheid dient te leveren – tot verschillende verantwoordelijkheden voor zowel krijgsmacht als po-



Grensbewaking: KMAR
(Foto Mindef, DV, H. Keeris)

...HARDE BUITENGRENZEN VERDWINEN..



litie. Van belang is dat de bijdragen vorm krijgen vanuit een gedeeld perspectief en gebaseerd zijn op de specifieke competenties van de onderscheiden organisaties.

De nodale oriëntatie sluit aan bij lopende ontwikkelingen van zowel de politie als de krijgsmacht en kan van daaruit leiden tot een verdere versterking van de samenwerking tussen beide organisaties met het oog op het waarborgen van veiligheid.

Bij de nodale oriëntatie wordt er van uitgegaan dat door niet alleen aanwezig te zijn op plaatsen, maar ook op de knooppunten van stromen, het verlies aan handelingsvermogen bij de overheid door de opkomst van de informatiesamenleving kan worden gecompenseerd. Waar dit verlies aan handelingsvermogen voor een belangrijk deel voortkomt uit de technologische ontwikkeling, geldt ook voor het antwoord hierop dat technologie een belangrijke rol speelt. Dit geldt voor de controle op fysieke stromen (infrastructuur en knooppunten) en

zeker ook wanneer gekeken wordt naar (virtuele) stromen van informatie.

Ook in dat opzicht zijn er nu gelijksoortige ontwikkelingen zichtbaar bij de politie en bijvoorbeeld de Koninklijke Marechaussee. De politie maakt bijvoorbeeld in toenemende mate gebruik van de technologische mogelijkheden om automatisch kentekens te scannen en deze te relateren aan verschillende databestanden (Hoogewoning, 2006). Dit geldt evenzeer voor de Koninklijke Marechaussee (brief van de minister van Defensie, 9 juni 2006).

Een van de ontwikkelingen in dat kader is het project @migo, waarbij aan de grens met België met camera's wordt gewerkt, en hierbij kan ook gedacht worden aan de inzet van intelligente camera's op Schiphol. Het gaat hier om een bredere ontwikkeling in de richting van informatiesturing.

Informatiegestuurd optreden

Informatie is feitelijk de grondstof van het politiebeprijf. De wettelijke

politietaken kunnen alleen efficiënt en effectief worden uitgevoerd als de politie beschikt over een adequate informatiepositie. Op basis hiervan kan sturing plaatsvinden op operationeel, tactisch en strategisch niveau. De kwantiteit en kwaliteit van de informatiehuishouding bepalen in belangrijke mate haar doeltreffendheid en doelmatigheid.

De politie ontwikkelt zich – gegeven de nadruk op doeltreffendheid en doelmatigheid en het centrale belang van verantwoording voor de legitimiteit – in toenemende mate tot een kennisintensieve uitvoeringsorganisatie.

De politie is een kennis- en informatieverwerkende organisatie die, zo niet feitelijk dan toch in potentie, beschikt over een unieke informatiepositie. Dit als resultante van haar opsporingsbevoegdheid en de daaraan gekoppelde bevoegdheden tot het opslaan van informatie en haar 24-uurs aanwezigheid in het publieke domein.

De politie is als geen andere organisatie in staat binnen haar werkgebieden informatie te verzamelen op basis van waarneming ter plaatse en tevens op basis van contacten met burgers en via de netwerken waarin de politie participeert. Waarneming en het verzamelen van informatie vormt in die redenering niet alleen de grondslag voor het dagelijkse opereren van de politie op lokaal niveau, maar ook voor de analyse en veredeling van informatie voor verschillende andere veiligheidsdoelen. In die benadering vormt de dagelijkse uitvoering van politietaken de basis voor de algehele uitvoering van de politiefunctie.

Voor het operationele proces van de opsporing (in ruime zin: inclusief proactieve en preventieve activiteiten) heeft de politie *Informatie Gestuurde Opsporing* (IGO) ontwikkeld. Kern van dit concept is een sterke koppeling tussen het opsporingsproces en het informatieproces (RHC, 2004, p. 22). Met IGO wordt het mogelijk keuzes te maken in de opsporing, waardoor een maximaal resultaat

wordt bereikt en waar een transparante en verdedigbare verantwoording van de inzet van politie naar het OM uit voortvloeit.

Gegevens en informatie moeten leiden tot sturing op strategisch niveau voor het formuleren van beleid voor misdaadbestrijding en sturing op tactisch niveau voor het maken van concrete keuzes in onderzoeken.

Analyse van gegevens en informatie vormt het hart van dit besluitvormingsproces.

In PIO wordt gesteld dat het sturingsmodel IGO ook toepasbaar is voor andere werkprocessen van de politie, zoals handhaving, noodhulp, intake en nazorg. Het gaat dan niet langer alleen om informatiegestuurde *opsporing* maar om informatiegestuurde *politiezorg* (Versteegh, 2005). Een concept dat naar verwachting ook in de Europese politieverwerking een steeds belangrijker plaats zal innemen.

Bij de krijgsmacht doet zich eenzelfde ontwikkeling voor. De overeenkomst tussen krijgsmacht en politie is overduidelijk waar het de Koninklijke Marechaussee betreft (brief van de minister van Defensie, 9 juni 2006, pp. 4-5). Bij de Koninklijke Marechaussee is sprake van een herinrichting van de opsporingsfunctie, waarbij het gaat om het omschakelen van incidentgericht naar procesgericht werken en de verbetering van de informatievoorziening. Het informatiegestuurde politioptreden speelt hierbij een belangrijke rol.

Daarnaast is de herinrichting van het Mobiel Toezicht Vreemdelingen (MTV) gericht op de invoering van het informatiegestuurde optreden. Een van de doelstellingen daarbij is ook dat het MTV zal gaan fungeren als generator van gegevens die kunnen leiden tot onderzoeken naar terrorisme en criminele activiteiten.

Ten aanzien van de bredere krijgsmacht is de ontwikkeling van 'genetwerkte' informatievoorziening – in internationaal verband aangeduid

met de term *Network Enabled Capabilities* (NEC) – een belangrijke richting (*Nieuw evenwicht, nieuwe ontwikkelingen*, pp. 21-2). Dit concept draait om het kunnen ontsluiten en delen van informatie waarbij sensoren, wapenplatforms en eenheden onderdeel zijn van één netwerk waarbij de relevante informatie op ieder punt en tijdstip beschikbaar is.

De ambitie is NEC tevens in te zetten om ook de multidisciplinaire samenwerking bij nationale crisisbeheersing te verbeteren. In de *Rapportage Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking* (2006) is aangekondigd dat het concept wordt uitgewerkt en dat het operationeel op alle niveaus zal worden beproefd in de volgende landelijke rampenbestrijdingsoefening *Voyager 2007*. Dit is een buitengemeen belangrijke ontwikkeling, maar het concept van de NEC heeft in potentie een grotere reikwijdte.

In de theorievorming rondom *Network Centric Warfare* worden drie niveaus onderscheiden. Het gaat hierbij om het fysieke, informatie, en het cognitieve niveau. Met name dit laatste niveau is in het kader van dit artikel van belang. Bij multidisciplinair optreden – of, meer algemeen, bij samenwerken – gaat het er niet alleen om dat iedereen de benodigde informatie heeft, maar ook dat er een gedeeld beeld is van hoe deze informatie te interpreteren en om te zetten in afzonderlijke handelingen die alle bijdragen aan het bereiken van het gedeelde einddoel. In feite vormen NEC de technologische pendant van programmasturing.

Noodzakelijke randvoorwaarden

Op tal van terreinen en functies kunnen krijgsmacht en politie elkaar versterken en, zoals hiervoor is besproken, hebben beide organisaties reeds te maken met dezelfde ontwikkelrichtingen.

Bovendien zijn er voldoende aanknopingspunten – in ieder geval vanuit

het perspectief van de politieprofessie – om verdergaande samenwerking vorm te geven.

Dit zal echter niet zonder slag of stoot verlopen. Meer algemeen wordt in PIO een aantal randvoorwaarden geformuleerd dat de in het document geformuleerde strategie mogelijk maakt.

Deze randvoorwaarden spelen ook bij het onderwerp van dit artikel een centrale rol. De randvoorwaarden luiden als volgt.

- **Gedeeld veiligheidsconcept.**
De relatie met de samenwerkingspartners is idealiter zo ingericht dat partijen tot een gedeelde perceptie van de organisatie, duidelijkheid over de intenties, en een gedeeld beeld van adequaat optreden komen.
- **Informatiegestuurd werken.**
De betrokken organisaties verzamelen, verwerken, veredelen en analyseren informatie. Informatie is bepalend voor de sturing van de uitvoering.
- **Informatie-uitwisseling.**
De betrokken organisaties delen kennis en informatie met andere partners met een veiligheidsfunctie in het totale veiligheidsdomein. Het gaat hier zowel om informatie brengen als informatie halen.
- **Helderheid in verantwoordelijkheden.**
Er moet helderheid zijn over de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de verschillende partners met een veiligheidsfunctie in het totale veiligheidsdomein.

Vertaling naar de samenwerking tussen krijgsmacht en politie leidt tot een aantal belangrijke ambities. Allereerst is er de noodzaak tot een samenhangende strategie van nationale veiligheid te komen waarbinnen de verschillende partijen een geëigende rol krijgen. Het loslaten van de dreiging-georiënteerde benadering en de overgang naar een benadering die uitgaat

van de vitale belangen is een belangrijke stap in de goede richting. Dit biedt aanknopingspunten om te komen tot een samenhangende strategie, waarbij vervolgens bij de inzet van capaciteiten de bijdrage die verschillende partijen kunnen leveren aan veiligheid bepalend dient te zijn. In de tweede plaats dient verder invulling te worden gegeven aan het informatiegestuurde werken en de informatie-uitwisseling. Hiervoor is al gesproken van het generaliseren van de netwerkcentrische benadering.

En tot slot dient er helderheid te komen in de verantwoordelijkheden. De bestuurlijke afspraken in het kader van de intensivering van de civiel-militaire samenwerking zijn een pragmatische oplossing die tekortschiet bij samenwerking langs de lijnen zoals in dit artikel aangegeven. Er zal verder nagedacht moeten worden over hoe heldere afspraken te bewerkstelligen. Het gaat daarbij in ieder geval om het nationale niveau, los van de volstrekt voor de hand liggende vraag of dit uiteindelijk zou moeten leiden tot een ministerie van Veiligheid.

Daarnaast ligt het voor de hand om aansluitend bij de lopende beleidsontwikkeling de samenwerking bestuurlijk en operationeel vorm te geven op het niveau van de veiligheidsregio. Hierbij is conform de *Rapportage Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking* een belangrijke rol weggelegd voor de Regionaal Militair Commandanten (RMC-en) die moeten kunnen adviseren over de inzetmogelijkheden van militaire capaciteiten. De veiligheidsregio dient dan ook daadwerkelijk een veiligheidsregio te zijn die over meer gaat dan alleen het optreden bij rampen en crises. Het niveau van de regio is daarnaast om pragmatische redenen – naast het nationale niveau – een geëigende schaal om structurele samenwerking verder vorm te geven.

Bovenstaande randvoorwaarden zijn in hoge mate logisch voor wie nadenkt over een bundeling van krachten met het oog op het waarborgen

van de interne veiligheid. Wellicht de belangrijkste randvoorwaarde ontbreekt in het rijtje: willen we het ook? Weerstanden bevinden zich bij zowel het bestuur als de beide uitvoerende organisaties. Waar het gaat om weerstanden op bestuurlijke niveau leidt opnieuw de positie van de Koninklijke Marechaussee tot inzicht. De eerder genoemde *Commissie Onderzoek Cultuur en Integriteit bij de Koninklijke Marechaussee* stelt (2005, p. 15) dat bestuurders in hoge mate prijs stellen op het bestaan van een ‘militaire politieorganisatie’ met het oog op:

- versterking van de reguliere politie bij openbare-ordeverstoringen;
- een ‘terugval positie’ voor eventuele acties (terreur) met een hoog niveau in het geweldsspectrum;
- snel inzetbare, centraal aangestuurde politiecapaciteit met competenties voor allerlei noodsituaties;
- de minister van Defensie wil een eigen ‘militaire politie’ en is bereid capaciteit voor civiele taken beschikbaar te stellen.

speelt ongetwijfeld ook een rol bij de wens van de minister van Defensie. Eenzelfde beeld komt naar voren in het proefschrift van Michiel de Weger (2006) *De binnenlandse veiligheidstaken van de Nederlandse krijgsmacht*. In zijn historische beschrijving komt naar voren dat de belangrijkste overwegingen om de krijgsmacht – de Koninklijke Marechaussee in het bijzonder – in te zetten zijn dat er gebrek is aan politiecapaciteit en dat de politie onvoldoende rechtstreeks kan worden aangestuurd.

De Weger concludeert dat de regering onvoldoende oog heeft voor de consequenties van haar handelen op lange termijn en verwacht dat wanneer de politie geen extra capaciteit voor actuele problemen krijgt, de binnenlandse taak van de krijgsmacht langzaam en schoksgewijs blijft groeien.

Daarnaast geeft het proefschrift zicht op de machtsstrijd tussen BZK en Justitie met betrekking tot de zeggenschap over de politie.



Versterking politie: KMAR (Foto Mindef, dv, H. Keeris)

Deze redenen duiden op het belang van de krijgsmacht als ‘terugval optie’ waarbij directe aansturing beschouwd wordt als een belangrijk voordeel. Die directe aansturing

In de *Rapportage Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking* wordt ook gewezen op weerstanden bij het bestuur waar het gaat om civiele-militaire samenwerking (2006, p. 15):

Zowel op centraal als op decentraal niveau weten civiele bestuurders en militaire commandanten elkaar niet altijd te vinden en is soms zelfs sprake van een bepaalde terughoudendheid om naar elkaar toe te stappen.

Een omslag in het denken lijkt in deze geen overbodige luxe.

Ook binnen de krijgsmacht en binnen de politie staat men niet altijd te trappelen om verdergaande samenwerking vorm te geven. Dit komt door verschillen in cultuur, maar vooral ook door de wederzijdse perceptie daarvan. Bovendien lijkt de in dit artikel voorgestelde ontwikkelrichting de afzonderlijke organisaties in ieder geval op de korte termijn kwetsbaarder te maken. Taken en functies staan immers ter discussie en eenvoudige antwoorden zijn niet voorhanden. Toch zal uiteindelijk de legitimiteit van beide organisaties gediend zijn bij het expliciteren van de bijdrage die – in samenhang met anderen – geleverd wordt aan de nationale veiligheid.

De binnenlandse crisis opnieuw bekeken

Wanneer bovenstaande ontwikkelrichting wordt gevolgd, ziet de betrokkenheid van de krijgsmacht in het scenario 'Empire strikes back' er fundamenteel anders uit. De krijgsmacht speelt dan ook in de reguliere situatie een belangrijke rol bij het waarborgen van de binnenlandse veiligheid. Bij een opeenstapeling van incidenten neemt de intensiteit van de bemoeienis geleidelijk toe. Het voor defensie gebruikelijk uitgangspunt van escalatiedominantie geldt daarmee evenzeer in de binnenlandse context. Het gaat dan ook niet meer primair om het opvangen van capaciteitstekorten, maar om de bijdrage van defensie aan primaire functies en processen.

Wie kijkt naar de primaire processen van grootschalig en bijzonder optreden zoals vastgelegd in het

Referentiekader conflict en crisisbeheersing (2004) van de Nederlandse politie kan die logica niet ontgaan, of het daarbij nu gaat om mobiliteit, ordehandhaving, bewaking en beveiliging of een van de andere hoofdprocessen. Voor alle deze processen geldt dat er ook in de reguliere omstandigheden sprake dient te zijn van samenwerking met de krijgsmacht.

Wie het scenario nog eens doorleest vanuit dat perspectief, kan zich gemakkelijk een voorstelling maken van de wijze waarop bij toenemende escalatie krijgsmacht en politie hun reguliere taken in samenhang intensiveren. Wie zich ook nog eens een voorstelling probeert te maken van de omvang van de problemen waar de overheid zich in het scenario voor gesteld ziet, kan tot geen andere conclusie komen dan dat een bundeling van krachten verder dient te gaan dan het verlenen van bijstand wanneer het water tot aan de lippen staat.

Literatuur

- Commissie Onderzoek Cultuur en Integriteit bij de Koninklijke Marechaussee, *Eindrapport Commissie Onderzoek Cultuur en Integriteit bij de Koninklijke Marechaussee*, 2005. Bijlage bij *Kamerstukken II 2004-05*, 30 176, nr. 2.
- Hoogewoning, F.C. en P.M.A. Homminga, 'Veiligheidsbeleid en nodale oriëntatie'. In: *Openbaar bestuur*, nummer 4, april 2006, pp. 20-23.
- Koninklijke Marechaussee, *Beleidsplan Kmar 2010*, 2005. Bijlage bij *Kamerstukken II 2004-05*, 30 176, nr. 2.
- Minister van BZK en minister van Defensie, *Rapportage Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking*, 24 mei 2006. *Kamerstukken II 2005-06*, 30 300 X, nr. 106.
- Minister van Defensie, De Prinsjesdagbrief, *Op weg naar een nieuw evenwicht: De krijgsmacht in de komende jaren*, 16 september 2003. *Kamerstukken II 2003-04*, 29 200 X, nr. 4.
- Minister van Defensie, *Nieuw evenwicht, nieuwe ontwikkelingen. Naar een toekomstbestendige krijgsmacht*, 2 juni 2006. *Kamerstukken II 2005-06*, 30 300 X, nr. 107.
- Minister van Defensie, brief van de minister over het functioneren van de Koninklijke Marechaussee van 9 juni 2006, *Kamerstukken II 2005-06*, 30 176, nr. 7.
- Minister van Defensie en minister van BZK, *Defensie en nationale veiligheid*, 22 april 2005. *Kamerstukken II 2004-05*, 29 800 X, nr. 84.
- Nederlandse politie, *Referentiekader Conflict en crisisbeheersing*, 2004.
- Projectgroep Forensische Opsporing, Raad van Hoofdcommissarissen, *Spelverdeler in de opsporing. Een visie op Forensische Opsporing*, 2004.
- Projectgroep Visie op de politiefunctie, Raad van Hoofdcommissarissen, *Politie in ontwikkeling. Visie op de politiefunctie*, 2005.
- Rand Europe, *Overheid en nationale veiligheid. Aanpassingen in structuur en beleid in 5 landen*, 2005.
- SMVP, *Politie en krijgsmacht. Hun verhouding in de toekomst*, Dordrecht, 2002.
- SMVP, *Structurele samenwerking tussen politie en krijgsmacht*, Dordrecht, 2003.
- Versteegh, Peter, *Informatiegestuurde veiligheidszorg*, Stichting SMVP Producties, 2005.
- Weger, M. de, *De binnenlandse veiligheids-taken van de Nederlandse krijgsmacht*, Van Gorcum, Assen, 2006.
- Welten, B.J.A.M., *Interne veiligheid vereist een bundeling van krachten. Een verkenning van de vervlechting tussen politie en krijgsmacht*, Doctoraalscriptie Politicologie, VU, 2000.

Partners in incidentmanagement

dr. P.L.J. Bos MCDm*

Inleiding

Binnenlandse veiligheid staat de laatste jaren sterk in de belangstelling. De nieuwe (aanstaande) Wet op de veiligheidsregio's moet verandering brengen in de benadering van vraagstukken van fysieke veiligheid waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn.¹ Volgens de nieuwe wet zijn er 25 veiligheidsregio's, waarin volgens het principe van 'verlengd lokaal bestuur' intergemeentelijk wordt samengewerkt rond fysieke veiligheidsproblemen en veiligheidsbelangen die de gemeentegrenzen overstijgen.

Alhoewel de nieuwe wet het lokale gezag met betrekking tot veiligheidsvraagstukken formeel niet ter discussie stelt, wordt de uitvoering van fysiek veiligheidsmanagement verplicht overgedragen aan het regionale samenwerkingsniveau. In die zin maakt

de concept-wetstekst een ambigue indruk. Het principe van verlengd lokaal bestuur, intergemeentelijke samenwerking van onderop, verhoudt zich immers slecht tot de nu bij wet voorziene verplichte taakoverdracht op uitvoeringsgebied.

Tegelijkertijd neemt de invloed van het Rijk op de output van de (inter)gemeentelijke samenwerking drastisch toe. Er zijn binnen de nieuwe wet vele mogelijkheden om bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) als Rijk invloed uit te oefenen op het verlengd lokaal bestuur. Per saldo is daarom in de optiek van gemeenten sprake van centralisatie van veiligheidsmanagement en gemeentelijk gezagsverlies.

Mede om deze reden is het 'maken' van de nieuwe veiligheidsregio geen eenvoudige opdracht. Daar komt bij dat niet iedereen er van overtuigd is dat de nieuwe wet daadwerkelijk een bestaand probleem oplost. De wet wordt voor het gevoel zonder aanwijsbare winst van bovenaf opgedrongen, terwijl de wetgever (vooral nog) nalaat de financiering van beter fysiek veiligheidsmanagement doeltreffend en geloofwaardig te organiseren. Het is voor het lokaal gezag niet eenvoudig de gemeenteraad uit te leggen dat de regionalisering van veiligheid om flinke gemeentelijke financiële impulsen

vraagt tegen de achtergrond van gevoeld lokaal gezagsverlies en weinig financiële hulp van bovenaf.

Dat laat onverlet dat het juist een uitdaging moet zijn om als samenwerkende gemeenten, samen met partners in veiligheidsmanagement, daadwerkelijk inhoud te geven aan het doel van de nieuwe Wet op de veiligheidsregio's: een verbeterde beheersing van fysieke veiligheidsproblemen en veiligheidsbelangen die de gemeentegrenzen overstijgen.

Het is daarom de opgave niet telkens de vraag te stellen welke problemen de wet oplost, maar in te zien welke veiligheidsproblemen en -belangen wij nog niet onderkennen of ten onrechte denken reeds te hebben opgelost. Om maar dicht bij het inleidende scenario 'Empire strikes back' te blijven: kunnen wij ons zo'n scenario voorstellen en kunnen wij het in al zijn complexiteit aan, op basis van een gedegen en samenwerkende preparatie? Partnerschap in veiligheidsmanagement is de nieuwe weg.

Dit artikel handelt over de vraag of wij met elkaar in staat zijn met en door samenwerking op regionale schaal een verbeterd 'veiligheidsvermogen' te organiseren. Na de introductie van het nieuwe begrip veiligheidsvermogen en een conceptuele onderbouwing daarvan, ga ik in op de

* Dr. Bos is commandant van de regionale brandweer Zuid-Holland Zuid en commandant van de brandweer Dordrecht. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

¹ Wet op de veiligheidsregio's (werktitel), concept; www.rampenbeheersing.nl. Bij het schrijven van dit artikel is uitgegaan van de concept-wetstekst zoals deze in juli 2006, tezamen met de concept Memorie van Toelichting, aan het land ter consultatie is aangeboden. De uiteindelijke wetstekst kan op onderdelen anders zijn, waardoor delen van het artikel in een ander daglicht kunnen komen te staan.

vraag welke rol de brandweer moet spelen in het organiseren van dat verbeterd vermogen. Nu nog is de brandweer bij bestaande wet de organiserende spil van de rampenbestrijding en, bij gevolg daarvan, van de fysieke veiligheid. De nieuwe wet maakt daaraan een einde. Gezien mijn brandweerachtergrond zal ik daarbij wat ruimer aandacht besteden aan de grote veranderingen die de brandweerorganisatie thans doormaakt. Ten slotte plaats ik de centrale vraagstelling in het licht van de nieuwe positie die de Defensieorganisatie inneemt op het gebied van binnenlandse veiligheid.

Het veiligheidsvermogen



Multidisciplinaire aanpak
(Foto brandweer Dordrecht)

Het organiseren van de nieuwe multidisciplinaire veiligheidsorganisatie is meer dan het tekenen van een nieuwe hark. Met het maken van de veiligheidsregio zal immers het regionaal veiligheidsvermogen inhoud en vorm moeten krijgen. Dat vermogen komt deels tot stand door monodisciplinaire bijdragen van hulpverleningsdiensten en andere partners, maar wordt vooral bepaald door een nieuwe visie op wat de veiligheidsregio aan toegevoegde waarde voor de gemeenschap

² Wet rampen en zware ongevallen, *Stb.* 1985, 88.

moet leveren: integraal veiligheidsmanagement.

Gebrek aan een helder kader

Het gaat te ver te stellen dat op dit moment het veiligheidsmanagement van fysieke veiligheidsproblemen en veiligheidsbelangen die de gemeentegrens overstijgen geen of onvoldoende aandacht krijgt. Wat wel klopt, is dat er geen breed gedragen visie op integraal (fysiek) veiligheidsmanagement is. Dit probleem, het gebrek aan een helder kader, laat zich eenvoudig verklaren.

Ten eerste is er nu één dominante speler, de (regionale) brandweer, aan wie het primaat van het operationeel leiderschap bij de rampenbestrijding is

toegekend. Dat primaat biedt evenwel onvoldoende basis om leiding te geven aan integraal veiligheidsmanagement, noch geeft het de brandweer het gezag om een brede visie op integraal veiligheidsmanagement te ontwikkelen.

Ten tweede is er veel begripsverwarring binnen het domein van fysieke veiligheid. Er zijn vele definities van 'ramp' en 'crisis' in omloop en even zovele van 'rampenbestrijding' en 'crisisbeheersing', terwijl wetgeving en landelijke beleidskaders op dit punt niet op elkaar zijn afgestemd.

Om de verwarring compleet te maken spreekt de huidige wet² ook over 'zware ongevallen'. Begripsverwarring is niet alleen lastig omdat het voortdurend uitnodigt tot herdefiniëren; het laat tegelijkertijd ruimte voor zelfstandige interpretatie en bijgevolg domeinafbakening.

Ten derde wordt het monodisciplinaire werk van de spelers in het werkveld van rampenbestrijding en crisisbeheersing invulling gegeven langs het concept van de 'veiligheidsketen'. De veiligheidsketen onderscheidt proactie, preventie, preparatie, repressie en nazorg. Maar in de optiek van de politie is preventie iets geheel anders dan in de optiek van de brandweer of de geneeskundige keten. Daarom wordt de discussie over een gezamenlijk concept van veiligheidsmanagement voortdurend vanuit een verschillend belang en een verschillend besef van de werkelijkheid gevoerd.

Ten vierde is in het perspectief van rampenbestrijding en crisismanagement lange tijd bijna alleen maar de nadruk gelegd op het repressief optreden en de daarbij horende preparatie. Voor wat betreft het laatste geldt overigens dat multidisciplinaire preparatie een betrekkelijk nieuw fenomeen is. Daarom is er tot nu toe relatief weinig aandacht gegeven aan 'risicomanagement': de gezamenlijke inspanning om veiligheidsrisico's, fysiek van aard, te onderkennen, te wegen, te mitigeren, te accepteren en te beheersen. Hetzelfde geldt voor het domein van de 'nazorg', waar de invulling bovendien grotendeels repressief van aard is geweest. De politiek-bestuurlijke aspecten van nazorg en de noodzaak van beleidsevaluatie en beleidsbijstelling als nazorgopdracht zijn nog maar van recent besef.

Ten vijfde is lange tijd geen aandacht gegeven aan het feit dat veiligheidsmanagement niet uitsluitend een overheidsaangelegenheid is. Er zijn veel partners in veiligheid, om te beginnen bij de individuele burger. Maar ook binnen de semi-publieke en private sector zijn tal van spelers met

wie moet worden samengewerkt om een goed veiligheidsproduct te maken. Vaak wordt vergeten dat veiligheidsallianties voor veel partners van betekenis kunnen zijn en dat er in veel denkbare situaties – scenario's – een gezamenlijk veiligheidsbelang te duiden is. Zolang veiligheidsmanagement een zaak van enkelen is, dreigt het risico van verkoking en tunnelvisie. Een kijk op hoe het wel zou kunnen komt dan niet vanzelf.

Eigenlijk zou de nieuwe Wet op de veiligheidsregio's bovenstaande problemen moeten oplossen. De concepttekst van de nieuwe wet belooft helaas geen verbetering. Integendeel, er is ook in de nieuwe wet te veel ruimte voor begripsverwarring, domeindiscussies en definitiediscussies. De concepttekst nodigt gebruikers uit tot handelen volgens het adagium van Mark Twain: *when in doubt: do the right thing*. Ook andere problemen zoals hiervoor besproken worden met de nieuwe wet niet opgelost. De mono-georiënteerde veiligheidsketen is er nog steeds in terug te vinden, een stevig kader voor risicomanagement en nazorg ontbreekt en de openingen naar partnerschap zijn ver te zoeken. Dat is jammer, de wet zou veel krachtiger kunnen zijn. Als de wet eleganter en meer kaderstellend zou zijn, zou hij ook veel meer uitnodigen tot vernieuwend werken en partnerschap.

De nieuwe wet als kader

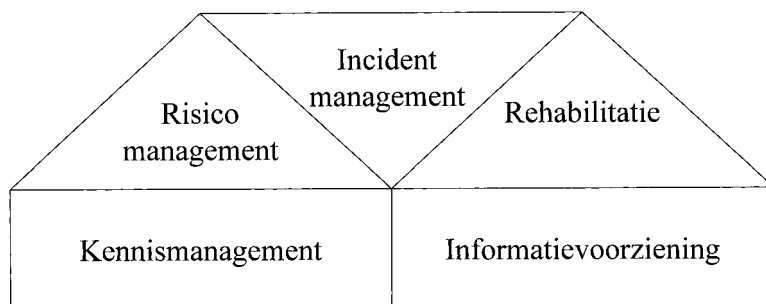
Als voorbeeld voor zo'n nieuw kader introduceer ik hier het concept van het 'veiligheidsvermogen'. Het is een eenvoudige, maar hanteerbare en richtinggevende voorstelling van zaken, die kansen biedt om samenwerkend, vernieuwend en verbredend aan de slag te gaan. Fysieke veiligheidsproblemen en veiligheidsbelangen die de gemeentegrens overstijgen kunnen langs onderstaande beleidsvelden met een nieuwe impuls worden aangepakt. In de uitwerking van de beleidsvelden zijn de regio's vanzelfsprekend vrij. Daarmee wordt het belang van een eigen identiteit en organisatiestructuur van de 25 veiligheidsregio's onderschreven, gegeven hun

risicoverscheidenheid en bestuurlijke diversiteit.

Voorwaarde voor succesvol gebruik van het concept is enerzijds dat het geheel in de plaats komt van bestaande kaders en begrippen, dan wel dat deze begrippen in perspectief worden geplaatst. Anderzijds geldt dat het concept door de spelers in en om de veiligheidsregio wordt gedragen. Kortom, het mag niet nog verwarrender worden en spelers moeten het een aantrekkelijk alternatief vinden. Het liefst komt een dergelijk concept dus van onderop tot stand. In het licht van al hetgeen hiervoor gezegd is over de problemen van samenwerking en domeingedrag lijkt dat wellicht een onmogelijke opgave. Mijn stelling is echter dat juist een neutrale invalshoek bestaande sentimenten zou kunnen wegnemen.

ratie', 'repressie' en 'nazorg' niet langer als taakveld in de wet te benoemen. Het is niet bezwaarlijk, zelfs functioneel, als de termen monodisciplinair in gebruik blijven; maar niet in deze wet.

- *Incidentmanagement*. Het probleem van de begripsverwarring rond 'ramp', 'crisis', 'zwaar ongeval', enzovoorts wordt opgelost door slechts de neutrale term 'incidentmanagement' als focus van handelen te introduceren. Daarmee is niet gezegd dat de begrippen 'ramp' en 'crisis' geheel moeten verdwijnen, maar wel dat zij voortaan ondersteunend zijn in de vraag hoe om te gaan met incidenten en hoe erop voor te bereiden. 'Rampen' kunnen wij in dat verband eenvoudig associëren met leed en schade en 'crises' met allerlei soorten (nationaal



Figuur 1: Het (multidisciplinair) veiligheidsvermogen

Het model lost bovengenoemde problemen als volgt op:

- Het probleem van de dominante speler 'brandweer' wordt mede opgelost door in het model geen typische brandweertermologie te gebruiken. Dit in aanvulling op het feit dat de nieuwe wet het primaat van de rampenbestrijding niet langer bij de brandweer legt. In het verlengde hiervan zullen andere partners zich uitgenodigd voelen mee te denken en mee te werken aan het verbeteren van het veiligheidsvermogen.
- Het probleem van de veiligheidsketen wordt opgelost door de termen 'proactie', 'preventie', 'prepa-

belang. Termen als 'zwaar ongeval', 'ongevallen bij brand' en 'ongevallen anders dan bij brand' kunnen vanzelfsprekend achterwege blijven.

- *Risicomanagement*. Ter vervanging van 'proactie' en 'preventie' wordt de term 'risicomanagement' geïntroduceerd. Risicomanagement omvat niet alleen het duiden van risico's, maar ook de weging ervan en het beslissen over de vraag of en in welke mate een restrisico acceptabel is. Risicomanagement is meer dan 'risicobeheer', dat als term een te statische benadering van een gewichtig operationeel en politiek-bestuurlijk vraagstuk uitdrukt.



Incidentmanagement
(Foto brandweer Dordrecht)

- *Rehabilitatie.* De term nazorg krijgt een bredere betekenis door bijvoorbeeld ‘rehabilitatie’ te hanteren. Rehabilitatie is een internationaal gebruikte term om in de brede zin des woords ‘wederopbouw’ te duiden. Rehabilitatie geeft goed aan wat er allemaal moet gebeuren nadat een incident van enige omvang heeft plaatsgevonden. ‘Nazorg’ legt teveel de nadruk op alleen maar zorg. Rehabilitatie laat meer ruimte voor juist alle leed- en belanggerelateerde zaken die op de een of andere manier de aandacht behoeven na enig incident, om het even of dat op operationeel, tactisch of politiek-strategisch niveau is. De casus ‘Empire strikes back’ spreekt ter zake boekdelen.

Als risicomangement, incidentmanagement en rehabilitatie de uitvoeringsgerichte beleidsvelden zijn waarmee de veiligheidsregio zich voortaan (in de loop der tijd) bezig zou kunnen houden, dan laten de velden zich steunen door solide pijlers van ‘kennismanagement’ en ‘informatievoorziening’. Daarmee plaatst het concept van het veiligheidsvermogen deze twee strategische aandachtsvelden op de voorgrond. Nu zijn zij wel op diverse plaatsen in de nieuwe wetstekst terug te vinden, maar zijn zij niet als zodanig herkenbaar en komen zij als strategisch

aandachtsveld onvoldoende tot hun recht.

- *Kennismanagement.* Er zijn in het verleden diverse onderzoeken en audits geweest naar het optreden van hulpverleningsdiensten en de prestaties van operationele uitvoerders bij diverse soorten incidenten, klein en groot. Hoewel al deze onderzoeken hun invloed hebben gehad op het streven naar verbetering en professionalisering, moet toch worden vastgesteld dat het lerend vermogen van beleidsmakers en operationele hulpdiensten niet bijzonder groot is. Daarbij gaat het niet alleen om de grote incidenten, maar ook om de dagelijkse. De afgelopen jaren is er niet voor niets zoveel nadruk gelegd op het nut van het ter harte nemen van onderzoeksrapporten en de noodzaak van het doen van gedegen (zelf)onderzoek. Het borgen van veilig optreden en voortdurende prestatieverbetering moeten kernwaarden van een professionele hulpverleningsorganisatie zijn. Vandaar de noodzaak het beleidsonderwerp kennismanagement te institutionaliseren. Vanzelfsprekend gaat het bij kennismanagement niet alleen om het evalueren en leren uit ervaring. Ook opleidingen, onderwijs, onderzoek, wetenschap en innovatie behoren tot dit beleidsveld. Hier is een we-

reld te winnen wanneer de partners in veiligheid elkaar vinden onder één vlag.

- *Informatievoorziening.* Informatie- en communicatievoorziening bij rampenbestrijding en crisisbeheersing is door de Adviescommissie Coördinatie ICT Rampenbestrijding (ACIR) al een paar jaar geleden als sterk voor verbetering vatbaar aangemerkt.³ Als de nieuwe wet op de veiligheidsregio’s de verankering van een zo belangrijk beleidsveld regelt, ligt het voor de hand hieraan ook in conceptueel en beleidsmatig opzicht enig gewicht toe te kennen. Daarmee krijgt de Raad Multidisciplinaire Informatievoorziening Veiligheid (Raad MIV), die zich richt op een gemeenschappelijke aanpak van het convergeren van informatievoorziening en het verbeteren van het niveau van informatievoorziening, een anker in de veiligheidsregio. Het tegengaan van versplintering en fragmentatie in communicatie en informatievoorziening is met de oprichting van de Raad MIV op de goede weg, maar de veiligheidsregio’s moeten zelf ook aan de slag.

Het geheel van risicomangement, incidentmanagement, rehabilitatie, kennismanagement en informatievoorziening is zo een alomvattend beleidskader waarbinnen de veiligheidsregio bestuurlijke en operationele keuzes in meerjarenperspectief kan maken. Daarom zou het concept in de nieuwe wet moeten aanhaken bij de nieuwe planfiguur ‘beleidsplan veiligheid’. Dit beleidsplan zal in de toekomst het huidige ‘beheersplan rampenbestrijding’ vervangen en is in de concept-wetgevingstekst terug te vinden in de artikelen 12 en 13. Vanzelfsprekend valt te overwegen een dergelijk concept van veiligheidsvermogen bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) op te leggen. Artikel 12.3 van de nieuwe Wet op de veiligheidsregio’s geeft daartoe een moge-

³ ACIR, *Kamerstukken II*, 2004-05, 26 956, nr. 37.

lijkheid, maar een gedragen inhoud van zo'n beleidsplan (desnoods naderhand vast te leggen in een AMvB) heeft beslist de voorkeur.

De brandweer als partner



De brandweer als partner
(Foto brandweer Dordrecht)

Crisis of verandering

Sommigen beweren dat de brandweer in een staat van institutionele crisis verkeert. Een uitspraak die gemakkelijk verkeerd kan worden uitgelegd en waarmee de suggestie wordt gewekt dat de brandweer een organisatie in neergang is. Het tegendeel is waar. De brandweer heeft de laatste jaren een behoorlijke professionalisering doorgevoerd en stelt zichzelf steeds hogere eisen. Het is wel juist te zeggen dat veranderen bij de brandweer niet eenvoudig is. Daarbij komt dat de brandweer zichzelf als branche niet heel sterk weet te positioneren in het politiek-strategische beleidsveld en een allesbehalve sterke lobby heeft.

De verklaring hiervoor wordt vaak gezocht in de archetypische houding van de brandweer: inventief-probleemoplossend, actiegericht-hulpverlenend en conformistisch. Hiervan mag je, zo is de denkfout, geen enorm zelfsturend en politiek-zelfbewust optreden verwachten. Een wat sterkere verklaring stouwt op het feit dat de brandweer altijd gemeentelijk georganiseerd is geweest, zowel wat betreft het gezag als het beheer. De minister van BZK is formeel systeemverantwoordelijk, maar de rijkssturing heeft zich altijd beperkt tot enkele niet al te harde richtlijnen en matige doelsubsidies.

niseerd is geweest, zowel wat betreft het gezag als het beheer. De minister van BZK is formeel systeemverantwoordelijk, maar de rijkssturing heeft zich altijd beperkt tot enkele niet al te harde richtlijnen en matige doelsubsidies.

De brandweer heeft zich ontwikkeld in een sfeer van vrijheid in lokale gebondenheid. Om die reden is er altijd veel ruimte geweest voor professioneel meningsverschil en een eigen invulling van de professie op lokaal niveau. Bijgevolg was het nooit eenvoudig als branche een vuist te maken. Branchebeleid en -budget zijn immers gebonden aan honderden gemeenten.

Als het gaat om de invloedspostie wordt wel eens een vergelijking met de politie gemaakt, met als vaandrigdrager de Raad van Hoofddcommissarissen. De vergelijking gaat natuurlijk niet op. De politie is sinds de Politiewet 1993 van bovenaf georganiseerd, met alle positionerings- en invloedsvoordelen van dien.⁴ Daarbij komt, dat de beleidsvelden van brandweer en politie totaal verschillen. De brandweer is als organisatie veel minder gevoelig voor de mening en sturing van de samenleving. Het beleidsveld 'brandweer' kent geen grote maatschappijgevoelige strafrechtelijke component en heeft in

tegenstelling tot het werkveld van de politie relatief weinig te maken met sectorale en thematische wet- en beleidsregelgeving die de gemoederen in de samenleving doen verhitten en (daardoor) sterk mediagevoelig zijn. Vraagstukken van fysieke veiligheid (brandweer) en sociale veiligheid (politie) genereren verschillende vormen en soorten van maatschappelijke aandacht. Branden gaan uit, hoe dan ook, en iedereen heeft altijd zijn best gedaan. Dat beperkt als het ware de invloedspostie van de brandweer.

Het gebrek aan invloed zou er mede debet aan zijn dat de brandweer zich in de toekomst niet langer als rampenbestrijdingsorganisatie bij uitstek mag opwerpen. Waar tot op heden het operationeel leiderschap bij rampen en zware ongevallen bij wet bij de brandweer ligt, laat de nieuwe wet over het primaat van deze multidisciplinaire-operationele aansturingstaak geen enkele onduidelijkheid bestaan.⁵ De brandweer levert niet langer bij wet de operationeel leider, noch doen anderen dat.

Maar daar blijft het niet bij. De brandweer manifesteert zich op dit moment zeer nadrukkelijk als hoeder van brandveiligheid in het proces van gemeentelijke vergunningverlening en handhaving. Nieuwe bouwregelgeving, die onder meer ten doel heeft het totale proces van vergunningverlening te vereenvoudigen, doet de vraag rijzen of de brandweer zich in de toekomst het domein van de gebruiksvergunning kan blijven toe-eigenen.⁶ Een verlies van die positie kan betekenen dat het deskundig brandweeradvies bij vergunningverlening en handhaving tussen wal en schip raakt. Dat op zich is een zeer

⁴ Politiewet 1993, *Stb.* 1993, 724.

⁵ Vergelijk de Wet rampen en zware ongevallen, artikel 11, lid 2 en de concept Wet op de veiligheidsregio's, artikel 34.

⁶ Met de gebruiksvergunning wordt het brandveilig gebruik in het kader van de bouwregelgeving geregeld. Een nieuw in te voeren gebruiksbesluit heeft tot doel het aantal gebruiksvergunningplichtige gevallen met 80% te verminderen. Zie ook www.VROM.nl.



Repressie
(Foto brandweer Dordrecht)

onwenselijke situatie met het oog op de veiligheid in het algemeen en de veiligheid van het eigen personeel bij het repressief optreden!

Sommigen, zowel binnen als buiten de brandweer, zien dit allemaal als institutioneel positieverlies. Een donker perspectief: het primaat van het operationeel leiderschap kwijt en een gevoeld verlies van de schakel 'preventie' uit de brandweerveiligheidsketen, terwijl de brandweer zich in de schakel 'proactie', als functioneel beleidsbeïnvloedend orgaan op lokaal niveau, toch al niet al te sterk manifesteerde. Voeg daarbij het algemeen beïnvloedend en lobbyend tekort, alsmede de zwakke en niet al te eendrachtige positie van de brandweerbranche en dan is in de ogen van velen de institutionele crisis compleet. Vanzelfsprekend zijn de brandweeracties rondom de afschaffing van het Functioneel Leeftijdsonslag (FLO) volgens deze 'velen' ook geen bewijs van een branche die 'lekker in zijn vel zit'.

De realiteit is anders. Genoemde verklaringen zijn niet uit de lucht gegrepen, maar moeten vooral worden gezien als een duiding van condities waaronder de brandweer aan zijn verandering werkt. Dat de verandering pas met de nieuwe wetgeving in een

stroomversnelling komt is niet zo raar. Impulsen in het verleden, kwaliteitsprojecten en zelfs de ergste rampen gaven eerder voer aan de gedachte als brandweer het speelveld te vergroten, dan aan de wens het anders en beter te organiseren.

Maar feit is dat de brandweer in het licht van haar organisatievorm een zeer grote professionaliteit ten toon spreidt. Meer dan 80 procent van de brandweermensen is vrijwilliger; de kurk waar de brandweer op drijft. Al

ALS DE VRIJWILLIGHEID WEGVALT.....



deze vrijwilligers hebben, met steun van hun beroepscollega's, de afgelopen jaren kans gezien te voldoen aan de steeds zwaarder wordende opleidings- en oefeningen. We moeten dus vaststellen dat de brandweer, gemeten naar haar organisatievorm, een zeer betrouwbare en solide partner in veiligheid is. Het is uiteraard zaak de vrijwilligheid te blijven ondersteunen en de beschikbaarheid en inzetbaarheid van vrijwilligers goed te borgen.

De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat de brandweer op een aantal punten ook kan verbeteren. In de opgave van verdere professionalisering ziet de brandweer zich wat betreft randvoorwaarden voor een aantal belangrijke uitdagingen gesteld:⁷

- de competenties van het hogere kader van de brandweer moeten verder worden ontwikkeld om beter resultaatgericht en meer met politiek-bestuurlijk gevoel te kunnen managen;
- het innovatievermogen van de brandweer moet worden vergroot om tot productverbetering te komen;
- de brandweer moet meegaan met complexe maatschappelijke veranderingen die samenhangen met verdichting, technologische vooruitgang, maatschappelijke druk en juridisering;
- binnen en vanuit de brandweer moet de informatie-uitwisseling op strategisch en operationeel niveau professioneler worden georganiseerd;
- het lerend vermogen van de brandweer moet verder worden ontwikkeld door zelfreflectief, zelfkritisch en vooruitstrevend te zijn;

⁷ Vergelijk de rapportage risicoanalyse domein brandweezorg 2006 van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, brief 18 april 2006. De IOOV-analyse is tot stand gekomen op basis van onderzoek onder brandweermensen met gebruikmaking van een *group-decision-room* methode.

- de regionalisering van de brandweer moet succesvol verlopen en zijn meerwaarde tonen.

De regionalisering van de brandweer

De nieuwe Wet op de veiligheidsregio's voorziet in het (op termijn) geheel regionaliseren van de brandweerorganisatie.⁸ Nu bestaan er gemeentelijke brandweerkorpsen naast regionale. De regionale brandweer is op dit moment het synergetisch effect bij de som der inspanningen van individuele gemeenten, die elk hun eigen gemeentelijke brandweer aansturen. Dat verandert met de nieuwe wet, die als uitgangspunt hanteert dat er (slechts) één (regionale) brandweerorganisatie is. Daarbij heeft het bestuur van de veiligheidsregio tot taak de regionale brandweer in te stellen en in stand te houden. Het bestuur van de veiligheidsregio is dus eindverantwoordelijk voor de organisatie en neemt besluiten bij conflicterende belangen waar het de organisatie betreft. De individuele colleges van burgemeester en wethouders behouden het gezag over de brandweer. In een aantal gevallen draagt het college van B. en W. specifiek benoemde onderdelen van de zorg voor de brandweer over aan het bestuur van de veiligheidsregio.⁹

Omdat ook minister en veiligheidsbestuur in de toekomst krachtiger eisen kunnen stellen aan de kwaliteit van personeel en operationeel optreden, komt met de nieuwe wet een einde aan de situatie van het regionaal organiseren in lokale gebondenheid. Een wenkend perspectief vanuit de uitvoeringsoptiek wellicht. Immers, wie kan zich niet vinden in de doelstellingen bij de nieuwe wettelijke positionering van de brandweer: één regionale brandweerorganisatie die werkt met het kwaliteits- en efficiëncyvoordeel van het organiseren op grotere schaal.

Het organiseren van onderlinge bijstand, het grootschalig optreden, het optreden in buitengewone omstandig-

heden, de voorzetting van het optreden, het verzorgen van de restdekking, het sturen op de snelheid van opschaling, het sturen op de kwaliteit van de te leveren interregionale bijstand en het sturen op de kwaliteit van de uitvoering worden voortaan niet meer bepaald door de optelsom van lokale bijdragen, maar door eenduidige aansturing.

Door capaciteit, kennis en kunde te bundelen wordt de kwaliteit van het optreden verhoogd. Hierdoor ontstaat een sterkere uitvoeringsorganisatie, met meer slagkracht, waarbinnen beter kan worden omgegaan met schaarse middelen. Ook zijn er meer mogelijkheden voor *management development* en kan slagvaardiger worden opgeleid en geoefend.

Vanuit gezagsoptiek – burgemeester en colleges van B. en W. – wordt het nogal eens anders gevoeld. En dat valt heel goed te begrijpen. Waar formeel het beheer het gezag zou moeten volgen, vrezende bestuurders de praktijk van het omgekeerde. Veel aspecten van brandveiligheid worden, met name op het gebied van vergunningverlening en handhaving, in de haartvaten van de gemeentelijke processen georganiseerd. Er is angst dat met de regionalisering het gemeentelijk belang op de achtergrond raakt en de integratie van gemeentelijke processen wordt doorbroken.

Ook leeft de vrees dat het regionaliseren contraproductief kan werken omdat de lokale binding en betrokkenheid wegvloeit en de brandweervrijwilliger er op termijn geen heil meer in ziet. Een regionale brandweer die de binding met de gemeente niet kan vasthouden heeft dus zowel een legitimiteitsprobleem als een capaciteitsprobleem. Wat betreft dat laatste geldt in veel van de 25 regio's nog steeds: 'wie de vrijwilligers verliest, verliest de brandweer'.

Het omvormen naar één regionale brandweerorganisatie kent dus nogal wat uitdagingen. Op de eerste plaats is het van groot belang de band met de

gemeente te borgen. Daarnaast wordt een groot beroep gedaan op de leiding van de brandweerorganisatie om de verandering adequaat te organiseren, de lokale brandweer goed uit de gemeentelijke organisaties te ontvlechten, de kwalitatieve gelijkschakeling van huidige lokale brandweren te organiseren en waar nodig prestatieverbeteringen door te voeren. Het is dan ook de vraag of de brandweer zelf de voorliggende opdracht tot veranderen kan managen. Waar brandweermensen vanuit een gerespecteerde *can do*-houding geneigd zijn veel zelf te willen doen, is het in dit geval raadzaam hulp bij het veranderen te vragen.

De brandweer als partner

Volop nieuwe kansen voor de brandweer, maar ook een geweldige veranderopgave. Het is daarom de vraag wat de brandweer voor zichzelf als *core business* ziet. Hoe kan de brandweer van de toekomst de beste partner zijn in de uitvoering van het multidisciplinair incidentmanagement? Moet de brandweer vasthouden aan verworven primaten zoals het operationeel leiderschap bij rampenbestrijding? Is het beslist noodzakelijk als brandweer een brede veiligheidsinstek (met inbegrip van alle proactieve en preventieve activiteiten) te blijven ambiëren of is het verstandiger met kracht in te zetten op de repressieve taakuitvoering en de voorbereiding daarop?

Kan de brandweer, met het oog op de eerder genoemde uitdagingen wat betreft randvoorwaarden, (het zich permitteren) leiding (te) geven aan de vulling van een nieuw veiligheidsconcept en een nieuwe veiligheidsorganisatie? Met het stellen van de vraag is gezegd dat de brandweertop de verantwoordelijkheid heeft zowel de eigen belangen als de gemeenschap-

⁸ Concept Wet op de veiligheidsregio's, art. 2 en 3 en 11.

⁹ www.rampenbeheersing.nl. Concept Memorie van Toelichting par. 5.1. Overigens is er juist over dit vraagstuk veel discussie. De concept-wetstekst zal zeker op dit punt kritiek uit het land oogsten omdat hij zwaar torent aan het lokale gezag.

pelijke belangen bij het vormgeven van het regionaal veiligheidsvermogen voor ogen te houden. Het gaat er om de brandweer zo te organiseren dat het partnerschap in de veiligheidsregio daadwerkelijk tot ontplooiing kan komen. Elke partner levert een professionele specialistische bijdrage, waarbij ook de anderen moeten investeren in het multidisciplinair 'denken en doen' en waar nodig los moeten komen van kolomdenken.

heidsregio is het op dit moment een enorme opgave dit soort scenario's tot ontwikkeling te brengen.

Op de eerste plaats is er het grote probleem dat op regionaal niveau nog niet veel aan scenario-ontwikkeling wordt gedaan. De regio's duiden nu (soorten) maatrampen voor hun gebied en bepalen vervolgens in welke hulpbehoefte bij een maatramp van enige omvang moet worden voorzien. Op basis van deze veelal magere vei-

analyse is eenmalig en veel te statisch van opzet.

De nieuwe wet voorziet gelukkig in de mogelijkheid om langs de weg van 'crisisplan' en 'rampbestrijdingsplannen' veel concreter te worden in de preparatie op regionaal niveau. Het 'regionaal crisisplan' moet de ve gemeentelijke rampenplannen vervangen, waardoor het mogelijk wordt veel beter te sturen op net als bij Defensie gehanteerde grondbeginselen van optreden zoals: economisch gebruik van middelen, eenheid van inspanning, eenvoud en flexibiliteit. Voeg daaraan toe een eigentijdser en dynamischer systeem van risicoanalyse, 'dagdagelijks' van opzet, en de slagvaardigheid van de veiligheidsregio wordt exponentieel groter.

... ENORME OPGAWE OM SCENARIO'S
TOT ONTWIKKELING TE BRENGEN...



Voor de brandweer betekent het dat zij open moet staan voor verandering en waar nodig bestaande verworvenheden en taken moet kunnen overdragen aan anderen als dat voor de zaak als geheel (het veiligheidsvermogen) het beste is. Het leiding geven aan die verandering vraagt leiderschap met durf. Per saldo komt het partnerschap van de brandweer het beste tot zijn recht als de brandweer stevige keuzes maakt over wat zij wel en niet voor haar rekening wil nemen.

Defensie als 'nieuwe' partner

Planvorming en scenarioanalyse
Het scenario 'Empire strikes back' is eigenlijk een koppeling van verschillende deelscenario's. Voor de veilig-

heidsanalyse worden beleidsbeslissingen genomen en krijgt preparatie gestalte. Dat laatste gebeurt door 'operationele prestaties' te duiden en daaruit een 'inzetbehoefte' af te leiden.

Het probleem is echter dat een dergelijke benadering van risicomanagement en incidentmanagement ons wel heel ver afhoudt van wat we in de praktijk moeten doen en kunnen doen. Maatrampen zeggen ons helemaal niets en de vooral indicatieve operationele uitwerking is teveel procesgericht en geeft slechts indrukken van wat nodig zou kunnen zijn. De beschrijving van een maatramp blijft een papieren exercitie, veel te generiek en veel te afstandelijk om als veiligheidsregio goed gesteld te staan voor complexe incidenten. De risico-

Ten tweede is het de vraag of zelfs het beginscenario van 'Empire strikes back', 'dijkdoorbraak als gevolg van opzettelijke explosie waarna grote overstroming', door de regio bedacht zou zijn. Die kans is klein, juist omdat het hier gaat om een complex combinatiescenario waarbij bovendien de factor terreur een rol speelt. In de praktijk blijkt het reageren op terreur toch veelal langs een andere weg tot voorbereiding te komen, in elk geval niet in of via de veiligheidsregio.

Dat laatste heeft ook te maken met het feit dat de regio absoluut niet wordt gezien als partner op het gebied van terreurmanagement. De veiligheidsregio heeft doorgaans geen contacten ter zake en heeft nagenoeg geen inlichtingenpositie. De nieuwe wet op de veiligheidsregio regelt dat evenmin. Deels begrijpelijk, maar enige verbetering op dit punt zou welkom zijn. Als het beginscenario al niet bedacht is, ligt het voor de hand te verwachten dat het geëscaleerde scenario ook niet in beeld komt.

Behalve het onvermogen om tot scenario-ontwikkeling te komen is, ten derde, de doorsnee veiligheidsregio op dit moment niet goed in staat incidenten en incidentmanagement te projecteren in tijd. Dat geldt voor zowel de voorbereidende als de uit-

voerende fase van incidentmanagement. Maar al te vaak wordt uitsluitend gereageerd op het ontstane probleem en wordt vergeten vooruit te kijken. Zelfs in de responsfase zijn er al problemen. Een goede beheersing van het eerste halve uur waarin het incident tot ontwikkeling komt is cruciaal voor de verdere beheersing en sturing van het geheel. De praktijk is vaak dat de gecoördineerde multidisciplinaire inspanning van beheersing en aansturing zich richt op het inhalen van wat in het eerste halve uur verloren is gegaan.

Daarnaast is het niet gebruikelijk om prioriteit te geven aan *contingency planning* en de projectie van voortzetting, verzwarend en escalatie van een incident. Het is doorgaans domweg geen issue! De nieuwe multidisciplinaire uitvoeringsorganisatie van de veiligheidsregio's moet daarin beslist verandering brengen. Het 'Empire-scenario' laat al te duidelijk zien dat vooruitkijken en 'de zaken vóór zijn' essentieel zijn voor succesvol incidentmanagement, ongeacht de vragen of escalatie te voorkomen is en incidenten zoals 'Empire' eigenlijk wel beheersbaar zijn.

Om goed voorbereid te zijn en slagvaardig te kunnen optreden, zou elke regio voortaan aan scenarioanalyse moeten doen, in plaats van aan maatrampanalyse. Het doel van zo'n scenarioanalyse is concreet te worden: wie, wat, waar, wanneer en hoe. Gegeven de duiding van het scenario is het mogelijk voorbereidingen te treffen ten aanzien van opschaling, commandovoering, (operationele) informatievoorziening, communicatie, de geschatte benodigde primaire capaciteit op de bron, in de bronomgeving en in het effectgebied, en het benoemen van de voortzettingcapaciteit.

Ten slotte is het mogelijk een beeld te geven van alle aspecten die in het kader van rehabilitatie voorstelbaar zijn. In deze opgave, zo is mijn ervaring, kan de krijgsmachtorganisatie voor de veiligheidsregio's van gewel-

dige betekenis zijn. Scenarioanalyse en operationele planvorming zijn krijgsmachtcompetenties waarmee de veiligheidsregio zijn voordeel kan doen!

Het geweldsspectrum als obsoleet paradigma

In het 'Empire-scenario' komt het erop aan op het juiste moment de juiste middelen in te zetten, op voorwaarde van een gedegen escalatieprojectie. De krijgsmacht zou in dit scenario al veel eerder speler moeten worden. Kijken we alleen al naar het overstromingsscenario, dan mag duidelijk zijn dat de reguliere hulpdiensten absoluut niet in staat zijn om aan de gehele hulpvraag tegemoet te komen. De brandweer bijvoorbeeld, kan in een dergelijk scenario maar weinig extra

capaciteit op straat brengen, gegeven het feit dat de restdekking voor regulier brandweeroptreden gegarandeerd moet blijven.

Het op tijd inschakelen van de krijgsmacht is cruciaal. Het is de enige organisatie die met een grote hoeveelheid aan middelen en manschappen additionele capaciteit kan leveren bij grootschalig optreden. Additioneel is hier geen synoniem voor 'vangnet', maar bedoeld als aanvullend op de reguliere capaciteit. Daarbij moeten wij wel beseffen dat de inzet van de krijgsmacht, zeker in dit soort scenario's, de regionale schaal al snel overstijgt. Sterker nog, de inzet van de krijgsmacht zal in veel gevallen eerder een meer nationaal georiënteerde inzet kennen dan een strikt regionale.



Obsoleet geweldsparadigma (Foto NIMH)

Het scenario maakt dus duidelijk dat de inzet van de krijgsmacht niet langer alleen maar geweldsgerelateerd hoeft te zijn. Het paradigma van het geweldsspectrum waarin de krijgsmacht optreedt, is in zeker opzicht obsoleet. Het veronderstelt immers dat ten principale elke krijgsmachtinzet een geweldsinzet is. Weliswaar op een continuüm, maar toch. Bovendien blijkt dat hoog in het geweldsspectrum in de praktijk soms heel weinig geweld wordt gebruikt, en omgekeerd.

Primair is de vraag aan de orde: 'waarom zetten wij de krijgsmacht met welke middelen in', met daarbij de vraag 'hoeveel geweld verwachten wij'?

Ook voor de krijgsmacht geldt mijns inziens dat haar inzet vooral incidentgebonden is en dat daarbij een keuze kan worden gemaakt tussen inzet van wapens en/of algemene middelen ten behoeve van alle soorten incidenten, binnenlands of buitenlands, die aspecten van enig leed en/of enig (nationaal) belang in zich dragen. In die zin zou het Defensie passen zich aan te sluiten bij het *concept van het veiligheidsvermogen* zoals eerder in dit artikel voorgesteld. Net als de brandweer zou ook Defensie een dergelijke fundamentele 'zelfvraag' kunnen stellen. Er is namelijk geen enkel betoog denkbaar dat uitzonderingen zou moeten toestaan voor sommige partners in veiligheid!

Hoewel de intensivering van de civiel-militaire samenwerking op het eerste gezicht vooral van toepassing lijkt te zijn op de fysieke component van het veiligheidsvermogen – het leveren van mensen en middelen – moet de relevantie van de mentale en conceptuele relatie met Defensie niet worden onderschat. De krijgsmacht kan op veel manieren van betekenis zijn voor de opbouw van de veiligheidsregio en voor de invulling van het regionale veiligheidsvermogen. Het kan bijvoorbeeld helemaal geen kwaad te kijken hoe Defensie invulling geeft aan effectief leiderschap en bevelvoering. Maar ook militaire grondbeginselen, doctrines en proces-

dures kunnen de regio heel goed helpen bij het organiseren van het incidentmanagement. Het zou nog niet zo vreemd zijn als de krijgsmacht zich meer verbindt met de drie processen die cruciaal zijn in het succesvol managen van veiligheidsvraagstukken op regionaal niveau:

- Geïntegreerde melding en opschaling
- Geïntegreerde leiding en coördinatie
- Geïntegreerd operationeel informatiemangement

Het zijn in het algemeen zwak ontwikkelde processen. Defensie heeft onmiskenbaar veel ervaring met deze processen en de veiligheidsregio's zouden hiermee hun voordeel moeten doen; elke dag, dus niet alleen bij incidenten.

defensiemedewerker permanent gedetacheerd is bij de veiligheidsregio. Daar pleit ik voor. Hij of zij moet de regio en de mensen die er werken leren kennen. De defensieliaison moet gevoel krijgen voor de politiek-bestuurlijke en ambtelijk-operationele werkelijkheid van de regio waarin hij of zij werkt. Op dit vlak valt voor defensiemedewerkers nog een wereld te winnen.

Overigens moet worden bedacht dat het voordelen heeft om op regionaal niveau een vaste speler van Defensie in huis te hebben in die situaties waar crisisbeheersing op rijksniveau wordt aangestuurd en ook met Defensiemiddelen wordt uitgevoerd. Maar er is ook een omgekeerde werking. 'Groen' op straat is voor velen nog steeds een mentale brug te ver. Het roept associaties op met 'geweld' en



De nieuw aan te stellen defensieliaisons van de Regionaal Militaire Commando's (RMC's) moeten in het te verrichten werk bij veiligheidsregio's gaan meedenken om zo het feitelijk opbouwen van de veiligheidsregio te ondersteunen. Uiteraard wordt de samenwerking indringender als er een

'noodtoestand'. Het lokale en bovenlokale opperbevel zal moeten wennen aan de binnenlandse rol en taakstelling van de krijgsmacht. Hetzelfde geldt voor de civiele operators. Niet alleen de krijgsmacht moet 'ingroeien', ook de civiele kant heeft die opdracht. Het helpt daarom enorm als

de krijgsmacht dagelijks temidden van de civiele spelers verkeert.

Defensie in de toekomst

Door op regionaal veiligheidsniveau permanent aanwezig te zijn, kan Defensie met meer succes haar capaciteiten ter beschikking stellen en haar kennis en kunde overdragen. Het intensiveringsbeleid civiel-militaire samenwerking is in dat opzicht een forse stap. Ten opzichte van de oude vangnetsituatie is ontegenzeggelijk winst geboekt. Defensie keert zich ook naar binnen, in de goede zin van het woord, en dat valt zeer toe te juichen. De veiligheidsvraagstukken waarmee Nederland te maken heeft zijn niet eenvoudig. Het kan dan niet zo zijn dat niet alle beschikbare middelen worden gebruikt om die binnenlandse veiligheid zo goed mogelijk te organiseren.

Hardere en betere afspraken over de inzet van militaire middelen bij binnenlands incidentmanagement passen logischerwijze in de beleidsversterkingen die Nederland doorvoert op het gebied van veiligheidsmanagement. Het nieuwe veiligheidsbeleid stoelt immers op een verregaande samenwerking van alle partijen, die zich voortaan partners in veiligheidsmanagement mogen noemen.

Defensie is een belangrijke partij, naast vele andere publieke en private partners. Geen enkele organisatie beschikt over een zo uitgebreid arsenaal aan middelen waaraan bij een ramp of crisis behoefte kan bestaan. Het fungeren als vangnet, tot voor kort regel, is een de facto ontkenning van het partnerschap. De aanstaande intensivering juist een erkenning. Dat er daarbij ook voor Defensie voordelen aan de samenwerking kleven spreekt voor zich.

Een stevige nationale verankering plaatst Defensie nadrukkelijker in de samenleving en verankert in zeker opzicht ook de middelen waarover Defensie beschikt. Daar is niets mis mee,

aangezien twee van de drie hoofdtaken van onze krijgsmacht zeer nadrukkelijk nationaal georiënteerd zijn.

Wij staan aan het begin van een mooie veiligheidsbeweging: meer integraal, meer samen en meer multidisciplinair. Veiligheidsmanagement als netwerk-in-actie, gegrondvest op de idee dat samenwerking niet alleen in 's lands voordeel is, maar ook in het voordeel van de veiligheidspartners. Partnerschap klinkt aantrekkelijk, maar vraagt wel om invulling. Dat geldt ook voor de relatie met Defensie. Als wij gezamenlijk inderdaad meer dan een vangnetrelatie willen onderhouden moet er gewerkt worden om nader tot elkaar te komen.

Defensie komt niet in een gespreid veiligheidsbed. De veranderingen op het gebied van veiligheidsmanagement zijn nog maar net in gang gezet. De ordening van gezag en wetgeving is nog gaande. Tegelijkertijd worden binnen en over brandweer, politie en de organisatie van de geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen flinke inrichtingsdiscussies gevoerd. En dat allemaal tegen de achtergrond van een noodzaak om meer te doen dan samen de pen te vatten en een hark te tekenen.

Samenvattend

De voornaamste opgave voor de veiligheidsregio is niet zozeer zichzelf bestuurlijk te laten ontstaan, maar iets te institutionaliseren dat er voorheen niet was: *het veiligheidsvermogen*. Defensie kan daarin een meebouwend partner van betekenis zijn. In dit artikel heb ik een beeld geschetst van de veranderingen die plaatsvinden in het domein van de fysieke veiligheid en van de veranderingen en uitdagingen waarmee de brandweer, als huidig vaandeldrager van multidisciplinaire samenwerking, wordt geconfronteerd.

De nieuwe (aanstaande) Wet op de veiligheidsregio's voorziet in de mogelijkheid om op regionaal niveau, in

de 25 veiligheidsregio's, beter intergemeentelijk samen te werken rond fysieke veiligheidsproblemen en veiligheidsbelangen die de gemeentegrens overstijgen. De opgave om fysieke veiligheid voortaan centraal te plaatsen is moeilijk genoeg. Dat betekent namelijk dat fysiek veiligheidsbeleid veel proactiever wordt gevoerd, dat beleidsvraagstukken ook primair vanuit veiligheidsoptiek worden gesteld. Veiligheidsbeleid, als multidisciplinair en integraal wegings- en keuzevraagstuk, is pas heel recent aan een opmars begonnen, eerst in het veld van sociale veiligheid en nu in het veld van fysieke veiligheid.

De concept-wetstekst kan eleganter en het verdient aanbeveling het nieuwe veiligheidsdomein conceptueel in de wet te verankeren. Daartoe is in dit artikel een voorstel gedaan. Het valt te verwachten dat de introductie en het gebruik van zo'n conceptueel kader partners uitnodigt de samenwerking te zoeken en hen uitdaagt het werk binnen het veiligheidsdomein breder op te vatten dan thans het geval is.

De brandweer, een betrouwbare en gewaardeerde organisatie, zal zich moeten afvragen wat haar *core business* voor de toekomst wordt. Defensie belandt midden in het proces van het in woord en daad belangrijk maken van iets dat al gewoon belangrijk is. Wij zijn zeer wel in staat in Nederland met en door samenwerking op regionale schaal een verbeterd veiligheidsvermogen te organiseren. Defensie is een welkome partner maar zal zich ook echt moeten inspannen om daadwerkelijk partner te kunnen zijn. Dus meer doen dan alleen maar leveren bij tekorten; ook meer integreren. Wat betreft het laatste is het heel interessant het editoriaal in de Militaire Spectator van afgelopen maart er nog eens op na te lezen.¹⁰

¹⁰ 'Nationale Operaties' in: *Militaire Spectator* 175 (3) (2006) pp. 98-99.

De nachtwaker ontslagen

dr. ing. S. Schaap*

Inleiding

Veiligheid als publiek domein

Het denken over veiligheid krijgt wereldwijd nieuwe impulsen. Daarvoor zijn verschillende aanleidingen, met soms grote symbolische waarde. Genoemd kunnen worden de terroristische aanval op de Twin Towers en de orkaan Katrina bij New Orleans. Wat betreft het terrorisme is de vraag niet zozeer óf er sprake is van een nieuw veiligheidsrisico, maar veeleer wat de aard van deze dreiging is, welke oorzaken en structuur deze dreiging heeft en hoe hiermee moet worden omgegaan.

New Orleans lijkt bij eerst benadering eenvoudiger van aard, maar is dit niet. 'Katrina' maakt duidelijk dat ook het overstromingsrisico een gecompliceerde kwestie is geworden, op een wereldwijde schaal en met een veel-

heid aan – soms nieuwe – oorzaken; dus dringt zich ook hier de vraag op, hoe hierop een antwoord te vinden.

De kracht van de verbeelding

Het terrorisme geniet veel meer belangstelling van publiek en politiek dan het overstromingsrisico. Ook wordt deze belangstelling ruim vertaald in budgetten en maatregelen. Het is echter de vraag of dit zo blijft. Wereldwijd zijn er processen gaande die de aandacht veel sterker zullen richten op overstromingen. Het overstromingsrisico wordt een van de grootste problemen van de komende eeuwen – zo het dit nu al niet is. Dit raakt niet alleen de kusten en delta's, maar ook de riviergebieden stroomopwaarts.

Het overstromingsrisico is niet alleen gecompliceerd, maar kampt ook met een psychologisch probleem: het gevaar van water spreekt onvoldoende tot de *verbeelding*. Het probleem mag wijd verbreid zijn en de gevolgen groot, de beelden blijven veelal niet lang nawerken: men vergeet, vestigt zich weer snel en roekeloos in de getroffen regio's en voert voorgenomen maatregelen onvoldoende uit.

Hoe anders met de dreiging van terrorisme. Hier werkt de verbeeldingskracht volop en wordt er van de overheid een veelheid aan maatregelen

geëist. Zou een objectieve risicoanalyse de basis vormen voor het veiligheidsbeleid, dan zou de aandacht wereldwijd veel meer geconcentreerd zijn op het voorkomen van overstromingen en het beperken van de gevolgen daarvan. Ook in Nederland is het overstromingsrisico groter dan alle overige collectieve risico's tezamen.¹

Centrale vraag

Centraal in deze bijdrage staat de vraag wat voor veranderingen het veiligheidsvraagstuk heeft ondergaan en hoe hiermee moet worden omgegaan. Vanuit dit perspectief kunnen genoemde, symbolisch geworden gebeurtenissen wellicht iets duidelijk maken. Deze bijdrage schetst een analogie tussen beide dreigingen. Nu moet met een analogie voorzichtig worden omgegaan: de vergelijkbaarheid heeft beperkingen. Toch laten het overstromingsrisico en het terrorismegevaar overeenkomsten zien, zoals in de complexiteit van het probleem, ingrijpende veranderingen in de samenleving die ermee samenhangen en wijzigingen die er nodig zijn in de veiligheidsfilosofie en publieke verantwoordelijkheden.

Deze bijdrage brengt beschouwingen bijeen over het waterbeheer en filosofische overwegingen over de veiligheid in bredere zin. Dit mag te maken hebben met de toevallige achtergrond

* Dr. Schaap is dijkgraaf van het Waterschap Groot Salland en voorzitter van de Unie van Waterschappen. Daarnaast is hij docent filosofie aan de Vrije Universiteit te Amsterdam en de Karel Universiteit te Praag.

¹ Vergelijk het rapport: *Risico's in bedijkte termijnen. Een thematische evaluatie van het Nederlandse veiligheidsbeleid tegen overstromingen*, Milieu- en Natuurplanbureau RIVM en MNP (RIVM rapport 500799002), Bilthoven, mei 2004, m.n. p. 150, beschikbaar op <http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/500799002.html> (benaderd 21-8-2006).

van de auteur. Wezenlijker is dat nieuwe en complexe kwesties het niet kunnen stellen zonder indringende analyses.

Daartoe is ooit de filosofie ontwikkeld. Nu moet worden gewaakt voor zelfoverschatting: de filosofie heeft niet overal een antwoord op, zeker niet als problemen praktisch van aard zijn. Het bijeenbrengen van praktische kwesties en filosofische analyses heeft in dit verband echter een bijzondere rechtvaardiging. Genoemde veiligheidskwesties draaien beide om de vraag hoe aan verantwoordelijkheden in het publieke domein inhoud moet worden gegeven. Anders gezegd: de vraag is hoe nieuwe bedreigingen van de *publieke orde* het hoofd moet worden geboden.

De dreiging van buiten

Het Nederlandse waterbeheer kent van oudsher twee aansprekende adagia: *wie 't water deert, die 't water keert* en *pompen of verzuipen*. Het eerste adagium slaat op de dreiging van het buitenwater: de zee en de grote rivieren. Hoogwater bedreigt het te beschermen gebied, dus moet het worden gekeerd. Dit heeft geleid tot een aansprekende Nederlandse kundigheid, de bouw van dijken en andere keermiddelen. De vijand komt van *buiten* en moet daar worden gehouden.

Het tweede adagium slaat op het gebiedseigen water: regenwater en kwelwater. Eigenlijk komt ook deze dreiging van *buiten*, maar ze moet nu uit het te beschermen gebied worden verwijderd. Dus werd het ingenieuze systeem van watergangen, bemaling en kunstwerken ontwikkeld. Eeuwenlang kon met deze werkwijze een voortdurend groeiend probleem het hoofd worden geboden, zij het dat noodzakelijke maatregelen vaak volgden op overstromingen.

Nogmaals, het overstromingsrisico spreekt te weinig tot de verbeelding. Wat onder deskundigen al lang bekend is en in Nederland al tot ver-



Wateroverlast 1998
(Foto Waterschap Groot Salland)

nieuwelingen in het beleid heeft geleid, werd door Katrina ineens evident: de formule van simpel verweer tegen vijanden van *buiten* werkt niet meer afdoende. De bedreiging is veel complexer van aard geworden en komt in velerlei zin ook uit de bedreigde gebieden zelf.

Daarbij is er nog iets veranderd en wel in de gevolgsfeer van het veiligheidsrisico: overstromingen kunnen uiterst ingrijpende gevolgen hebben voor de bedreigde gebieden. Er is bij overstromingen niet zozeer sprake van schade, maar veeleer van een totaal ontwrichte publieke orde. Wat is er eigenlijk veranderd, dat de oude afweerstrategie niet meer werkt?

De nachtwaker

Om hierover wat meer duidelijk te maken moet in beeld worden gebracht hoe het moderne staatsrechtelijke denken het beschermen van de publieke orde interpreteert. Hoe beschouwt dit denken het veiligheidsrisico en hoe definieert het de publieke verantwoordelijkheid om dit risico het hoofd te bieden?

Ten tijde van de opkomst van de nationale staat beschouwt men de bedreiging van de orde in de samen-

leving op gelijke wijze als in het klassieke waterbeheer: de dreiging komt van buiten en moet in de publieke arena worden opgelost. Daartoe ontwikkelt men het concept van de nachtwakerstaat. Thomas Hobbes is een van de vertolkers daarvan.²

In de eerste helft van de 17-de eeuw ontwikkelt hij dit concept als antwoord op de acuut dreigende ontwrichting van de samenleving: door burgeroorlogen of externe vijanden. In zijn staat krijgt de publieke soeverein (de Leviathan) een welhaast absolute macht. Dit machtsmonopolie moet echter goed worden verstaan: het gaat om de beschikking over de publieke instrumenten om de orde te handhaven ten gunste van vredig levende en werkende private burgers. Het *private* bestaan (van de bourgeoisie) en het *publieke* leven (van de citizen) worden twee te onderscheiden leefsfieren. Volledige onderwerping aan de publieke macht biedt de burger privaat heil. Gechargeerd zou kunnen worden gesteld dat de burger alles is toegestaan, tenzij de wet het verbiedt.

² Thomas Hobbes, *Leviathan, or the Matter, Form & Power of a Commonwealth, ecclesiastical and civil*, London, 1885 (org.); Basil Blackwell, Oxford, 1960 (herdruk).

Voor de publieke autoriteit komt de dreiging van buiten de rechtsstaat: daartoe beschikt zij over de instrumenten wetgeving, politie, justitie en militie. Overtreding van de wet geldt als een *externe* bedreiging van de publieke orde, waartegen een eenvoudig verweer mogelijk is. De dreiging van buiten geldt externe vijanden, maar ook criminelen of anderen die de wet niet aanvaarden. Deze vijand is in hoge mate zichtbaar of tenminste herkenbaar. De aanval op het publieke domein moet *binnen* dit domein zelf worden opgelost.

Deze zichtbaarheid van de bedreiging en de wijze van verweer daartegen liggen geheel in lijn met de beide adagia van de waterschappen. Binnen stelt men zich veilig tegen de aanval van buiten. Niet vreemd dat de vroegere dijkgraaf een vergelijkbaar instrumentarium en sanctierecht had als Hobbes' soeverein: de bezitontneming, verbanning en zelfs de doodstraf. Ook begrippen als 'lantwere' en 'dijkleger' hebben een analoge betekenis.

Is er sindsdien iets veranderd? Zo dit concept al gewerkt heeft, werkt het

dan nog steeds? Kunnen de private en publieke sfeer nog zo gemakkelijk worden onderscheiden naar aard en gescheiden naar bevoegdheid? Is de bedreiging nog zo zichtbaar en komt deze nog zo strikt van buiten het publieke domein? Kan nog aan het eenvoudige nachtwakermodel worden vastgehouden?

De nachtwakerfilosofie heeft wellicht nog een trouwe aanhanger in George W. Bush: zijn Irak-beleid bevat een klassiek antwoord op de terrorismedreiging. Je valt de vijand aan, verslaat hem, vestigt in het land een rechtsstaat met militie, politie en justitie en regelt zelfs het moderne onderscheid van *privaat* en *publiek* door de nieuwe orde een democratisch fundament te geven.

Echter, wat gebeurt er vervolgens? De terreur neemt alleen maar toe en het land glijdt juist mede door de wijze van ingrijpen af naar een burgeroorlog. Betekent dit dat de nachtwakeroplossing nu zelfs een oorzaak is van de ontwrichting? Nogmaals, wat is er veranderd? En ter lering: heeft deze verandering zich ook voorgedaan in het waterbeheer?



Dijkleger anno 2002 (Foto Waterschap Groot Salland)

Van macht naar gezag

Het voert in dit verband te ver om gedetailleerde beschouwingen te geven over politieke filosofie en daaraan verwante maatschappelijke en politieke veranderingen. Enkele denklijnen kunnen echter verhelderen. Een eerste is dat het model van onderwerping aan een soevereine macht nagenoeg overal sterk gerelativeerd is. Dit is verwoord in de samenwerkingstheorie van bijvoorbeeld John Locke.³ De mondige private burger maakt de absolute positie van de staatsmacht betrekkelijk; de bourgeois acht zich niet meer onvoorwaardelijk ondergeschikt aan de soeverein en diens wet, maar claimt als *citoyen* constituerende bevoegdheden.

Dit maakt de publieke sfeer directer dienstbaar aan de private. De mondige burger is niet meer alleen maar onderdaan. Dit houdt tevens in dat de nachtwakermacht alleen nog te handhaven is door de morele bereidheid van de burger deze als de zijne te zien.

De legaliteit kan het niet langer stellen zonder moraliteit. De publieke moraal van de burger vormt het fundament van de rechtsstaat. Soevereine macht verandert in soeverein gezag. Als de publieke sfeer de private niet meer ten goede komt, wordt de samenwerking opgezegd.

Dergelijke ontwikkelingen hebben zich sindsdien in de burgerlijke samenleving doorgezet. De burger wordt mondiger, het publieke gezag meer dienstbaar. Dit kan ook het proces van democratisering worden genoemd.

Dit proces dwingt evenwel tot vragen over de verhouding van democratie en rechtsstaat: houden het staatsgezag en de daarbij behorende verantwoordelijkheden voor het publieke domein stand als de burger zeggenschap claimt over de staat?

³ Vergelijk voor het samenwerkingsverdrag: John Locke, *Two Treatises of Government*, Black Swan, London, 1699 (org.); Cambridge University Press, 1960 (herdruk).

Anders gezegd: blijft de bourgeois voldoende citoyen? Behoudt de burger zijn morele verbondenheid met de publieke sfeer? Ook als het proces van democratisering een steeds directer karakter krijgt? Kan de publieke autoriteit met voldoende gezag optreden in de samenleving en de publieke orde handhaven? Nogmaals, komt de bedreiging van het publieke domein nog wel zo strikt van *buiten* en kan deze aanval nog wel strikt van *binnen* worden afgeweerd?

Ondermijnd gezag

Dit is de vraag. Het nachtwakermodel erodeert. Het democratiseringsproces leidt tot een fundamentele verandering: het geleidelijk verschuiven van de *hiërarchische* positie van de soeverein in een *dienende*. Dit heeft gevolgen voor de rechtsstaat en het staatsgezag. De ongelimiteerde, private rechten van de bourgeois worden maatgevend, wat bijvoorbeeld tot uitdrukking komt in de zogenaamde welzijnsstaat. Meer en meer roept de private burger de publieke autoriteit ter verantwoording ten behoeve van zijn private heil.

In Hobbes' filosofie mocht de soeverein geen enkele publieke concessie doen aan de private burger: dat zou onmiddellijk een oorlogstoestand inluiden. Nu wordt het steeds moeilijker de burger te bewegen enig *privaat* heil in te leveren voor het *publieke* goed.

Hierdoor komt een wezenlijk kenmerk van het democratisch besluitvormingsproces onder druk te staan, namelijk het accepteren van compromissen. Het compromis kan gedefinieerd worden als de bereidheid iets van het eigen gelijk in te leveren. De burger eist echter steeds meer het compromisloze private gelijk. Staat én politieke representatie lijken mee te gaan in het centraal stellen van het private heil van de burger.

In premoderne tijden was de private sfeer min of meer eigendom van de publieke autoriteit; privaats en publiek

waren nauwelijks te onderscheiden. De machthebber beschikte met enige willekeur over zijn bevolking. Nu lijkt de bevolking met enige willekeur over de soevereine macht van voorheen te beschikken.

Dit heeft gevolgen voor het staatsgezag: het verbreekt. Het fundament van moraliteit wordt onder de legaliteit weggeslagen. De dienstbaarheid van de staat leidt ertoe dat er weinig voor nodig is of de staat wordt met cynisme door deze burger bejegend. De burger keert zich met groot, zogezegd amoreel gemak tegen een hem niet welgevallige staat. In een laatste poging de burger welgezend te houden, levert de zich democratiserende politiek ook nog haar publieke gezag in.

In de jongste ideologie, die van triomfale zegening van de markt, wordt de aloude *onderdaan* nu als *klant* gedefinieerd. De overheid moet de klant welgezend zijn, wil deze de overheid en haar diensten aanvaarden. Waarom zou de klant geen privaatrechtelijk oordeel mogen vellen over de overheid: door net als in het private leven de klantrelatie te beëindigen, dan wel het lidmaatschap op te zeggen?

Waar dit zich voordoet, heeft dit gevolgen voor het veiligheidsrisico: dit komt niet alleen meer van buiten, maar ook van binnen. Wat dreigt, is dat het gezag van de publieke sfeer niet langer wordt aanvaard, dat de dienstbaarheid daaraan wordt opgezegd, dat de burger zelfs ten strijde trekt tegen het publieke gezag. Zelfs de politieke revolutie kon nog gezien worden als een aanval van buiten, te pareren met een nachtwakerinstrumentarium.

Kan het terrorisme ook gezien worden als demonstratie van de nieuwe houding van de burger, zij het extreem van aard? Kan hierop nog klassiek worden gereageerd, zoals Bush wellicht hoopt? Of moet geconcludeerd worden dat de burger de nachtwaker heeft ontslagen? Heeft een poging, hem opnieuw aan te stellen als

een garantie voor de veiligheid, nog zin? Of moet geoordeeld worden dat de maatschappelijke én de politieke wereld intussen te veel veranderd zijn om dit eenvoudige model overeind te houden?

Moet de staat, als monopolist van de publieke macht, dit ontslag aanvaarden? Dwingt het terrorisme nog eens tot de vraag of de soeverein nog wel in staat is het veiligheidsprobleem van *binnen* uit op te lossen? Waar liggen oplossingen?

Wat leert ons in deze het waterbeheer? Het is van belang na te gaan hoe is gereageerd op veranderingen in het veiligheidsrisico door overstromingen.

Van keren naar grensoverschrijdend beheren

De publiekrechtelijke organisatie van het waterbeheer door waterschappen heeft, grofweg gesproken, een tweeledige herkomst. Allereerst moest het land worden beschermd tegen de overstromingsdreiging vanuit de zee en de grote rivieren. De duurzame veiligheid en leefbaarheid in de te beschermen gebieden eiste het indijken van de bedreigde regio's. Het afweren van de dreiging van buiten werd vanuit de bedreigde, laag gelegen regio's zelf georganiseerd. Een door waterschappen beheerd stelsel van autonome dijkkringen moest de aanval van buiten afslaan.

Iets overeenkomstigs voltrok zich toen de inpolderingen van laag gelegen streken, meren en veengebieden op gang kwamen. In de polders werkte vrije afstroming van water niet meer; dus werd het urgent om de bescherming tegen gebiedseigen water ter hand te nemen. Nederland slaagde hierin door bemalingstechnieken te ontwikkelen.

De organisatie hiervan kwam op gang op initiatief van grondeigenaren (boeren en grootgrondbezitters), buurtschappen, de adel en kerkelijke autoriteiten. Ook langs deze regionale weg ontstonden waterschappen.



Balgstuw (11-9-2002) (Foto HBG, T. Borsboom)

Een belangrijk kenmerk van de waterschappen was de doorzettingsmacht en het sanctierecht van bestuurlijke vertegenwoordigers. Men kreeg de publieke autoriteit om het aanleggen en onderhouden van dijken af te dwingen en belasting te heffen voor publieke werken. De waterschappen vormen dus een stelsel van decentrale publieke autoriteiten, bevoegd om private offers op te leggen voor het publieke heil.

In een bepaald opzicht hebben de waterschappen Nederland gevormd. Ze hebben het land veilig, bewoonbaar en leefbaar gemaakt, maar als gevolg daarvan ook van gedaante veranderd. Dit laatste is voor de onderhavige thematiek van belang. Deze veranderingen hebben namelijk grote gevolgen voor het veiligheidsbeleid tegen overstromingen en dus ook voor de organisatie van het publieke gezag. Naar zal blijken hebben ook de in algemene zin veranderde gezagsverhoudingen gevolgen voor dit veiligheidsbeleid.

Eeuwenlang hebben de vele honderden waterschappen Nederland min of meer veilig en bewoonbaar weten te houden. Dit wil niet zeggen dat zich geen calamiteiten hebben voorgedaan, integendeel. Overstromingen zijn van alle tijden, maar steeds kon

hierop vanuit een nagenoeg onveranderde waterschapsstructuur worden gereageerd. Gereageerd is in deze de juiste term. Na een ramp paste men het veiligheidssysteem namelijk aan: zwaardere dijken, grotere gemalen, technische vernieuwingen.

De rampen veranderden dus niet de naar *binnen* gekeerde houding van de waterschappen en de overtuiging dat de bedreiging van *buiten* komt. Zo kon een betrekkelijk veilig en leefbaar land zich op vele terreinen ont-

wikkelen: een grotere bevolkingsomvang, economische groei, de opbouw van een complexe infrastructuur, et cetera.

Daarbij had zich sinds de Franse tijd een centralistische vernieuwing voorgedaan: het instellen van Rijkswaterstaat en daarmee verbonden een rijksverantwoordelijkheid voor de wetgeving, het strategische waterbeheer en het beheer van de grote wateren (zoals de Noordzee, de grote rivieren en de Zuiderzee).

Keerzijde van het succes

Een drietal recente schokken heeft de naar *binnen* gekeerde houding in het waterbeheer opengebroken, met vergaande gevolgen voor het veiligheidsbeleid, een proces dat nog niet afgesloten is. Om welke schokken gaat het? Allereerst de watersnood van 1953; de Noordzee bleek een grotere gevarenbron dan was aangenomen. De bijna-ramp van 1995 maakte duidelijk dat ook de grote rivieren een groter risico vormden dan gedacht. En ten slotte bleek na de hevige regenval in 1998 dat ook het gebiedseigen regenwater onvoldoende kon worden geborgen dan wel afgevoerd: het systeem schoot tekort.



Zwarte Water, Hasselt (Foto Waterschap Groot Salland)

De waarschuwingen leidden tot de bekende Deltaplannen en het Nationale Bestuursakkoord Water. Bovendien bracht de ramp van 1953 een ongekend fusie- en integratieproces op gang in de waterschapswereld: het aantal waterschappen nam af tot 26 nu, alle dus redelijk groot en professioneel, opgewassen tegen de nieuwe waterstaatkundige uitdagingen.

Nu is het verleidelijk te denken dat de problemen uitsluitend toegeschreven kunnen worden aan een grotere dreiging van *buiten*: een gevaarlijker Noordzee, een grotere waterafvoer door de rivieren en heviger regenval. Het is ook verleidelijk deze problemen toe te schrijven aan externe oorzaken alleen, zoals de alom gevreesde klimaatverandering. Zo eenvoudig ligt het echter niet. De problematiek is veel gecompliceerder en juist dit dwingt tot een andere wijze van omgaan met deze veiligheidskwesitie.

Een van de gevarenbronnen is gelegen in het waterstaatkundige succes zelf: dit heeft nieuwe problemen gecreëerd. Vanaf het moment dat in Nederland het waterbeheer op gang kwam (dijkbescherming, inpoldering, bemaling en peilbeheersing) is een onomkeerbaar proces van bodemdaling ingezet. Sommige regio's zijn meer dan zes meter onder zeeniveau komen te liggen.

Een succesvolle waterafvoer leidde tot nog een ander probleem: het op grote schaal en vaak structureel verdrogen van landbouw- en natuurgebieden. Vervolgens bleek het ingenieuze systeem van waterafvoer onvoldoende in staat de snelle uitbreiding van stedelijke gebieden en een steeds intensiever agrarisch grondgebruik bij te houden.

Door het succesvolle beleid van de waterbeheerders konden het stedelijk en landelijk gebied zeer intensief worden ingericht.

In 1998 bleek dat een te geringe bufferende capaciteit tot overstromingsrisico's leidde: grote gebieden kwamen onder water te staan en de schade was groot.

Deze combinatie van bevolkingsgroei en intensieve inrichting van de gebieden, naast bodemdaling en een sterk toenemend overstromingsrisico, doet zich overal ter wereld voor in de urbane en agrarisch gebruikte regio's.

Het gaat hierbij om kustgebieden, rivierdelta's en de regio's langs de grote rivieren. En overal blijkt hoe groot het veiligheidsrisico geworden is en hoe dit nog toeneemt.

daan, men gaat onverdroten door met risicovergroten processen.

En als er iets mis gaat, stelt de burger onmiddellijk de overheid aansprakelijk voor de door hem geleden schade.

Grensoverschrijdingen

Wat is er eigenlijk nieuw? En als dit niet echt nieuw mocht zijn, waardoor intensiveert zich het probleem? Er



EN ALS ER IETS MISGAAT, STELT DE BURGER ONMIDDELIJK DE OVERHEID AANSPRAKELIJK

Alom handhaaft zich hardnekkig de neiging om dit als een aanval van buiten te definiëren, waartegen van binnen maatregelen moeten worden getroffen – als men al tot maatregelen overgaat. Wat dit laatste betreft speelt namelijk ook nog het genoemde probleem dat het overstromingsrisico te weinig tot de verbeelding spreekt, zowel bij het publiek als in de politiek. Men neigt ertoe traag en inadequaat op de problemen te reageren, men vergeet wat zich heeft voorge-

zijn eigenlijk drie oorzakelijke factoren: de problemen worden van binnenuit gecreëerd, de problemen krijgen een grensoverschrijdend karakter en er wordt inadequaat gereageerd.

Bovendien is er een ingrijpend genomen gevolg voor de veiligheids-situatie: als zich een overstroming voordoet zijn de effecten veelal exponentieel veel groter dan voorheen. Dit alles kan met de aloude veiligheidsstrategie niet meer worden opgelost.

Ook in het waterbeheer is de klassieke nachtwakeroplossing achterhaald. Het is nodig deze punten wat diepgaander te analyseren, alvorens op de consequenties in te gaan.

Na de recente dijkversterkingen en het aanleggen van de ingenieuze tussenschakels (afsluitdijk en deltawerken) is de kans dat zich in Nederland een overstroming voordoet kleiner dan ooit. In deze zin is Nederland veiliger dan ooit, dit op een niveau dat nergens ter wereld wordt bereikt.

In termen van een risicoanalyse gaat deze conclusie echter niet op. Risico is het product van kans en gevolg. De kans op een overstroming mag kleiner zijn dan ooit, de gevolgen van een eventuele overstroming zijn echter exponentieel veel groter dan ooit. Als zich bijvoorbeeld in Zuid-Holland een overstroming van de omvang als in 'Empire strikes back' voordoet, stroomt het water niet alleen een gebied binnen dat door bodemdaling ver onder zeeniveau is gedaald, maar ook een zeer dichtbevolkt gebied met enorme economische belangen en met een buitengewoon risico van milieucalamiteiten.

Daar komt nog wat bij: al bij een geringe waterstand zal de gehele infrastructuur verlamd blijken te zijn. Het wegennet wordt bijvoorbeeld onbruikbaar door ongelijkvloerse kruisingen, tunnels en viaducten. Evacuatie zullen nagenoeg onmogelijk zijn. Een eenvoudige berekening leert dat de preventie van dergelijke risico's veel meer nadruk moet krijgen: dus onder meer dijkverzwaringen.

Behalve het effect naar binnen speelt echter ook een sterk vergroot effect naar buiten de zogenaamde bovenwaterschappelijke gevolgen. Als de regio Rotterdam onder water staat, gaan bedrijven in Twente failliet en ondervindt het Duitse achterland enorme schade. Het binnen is dus een zeer groot *buiten* geworden, waarmee rekening moet worden gehouden.

Bodemdaling en een onverantwoorde ruimtelijke inrichting versterken de

gevolgen nog aanzienlijk. Dit kan een waterschap niet meer alleen oplossen. De effecten zijn al met al zo groot, dat het klassieke gebed van de risicobewuste dijkgraaf niet langer verantwoord is. Het *geef ons heden ons dagelijks brood en af en toe een watersnood* vraagt een ander slotwoord: *bijna-watersnood*.

Omgekeerde grensoverschrijdende effecten doen zich voor in de stroomgebieden van de grote rivieren. Het gaat hierbij om het gevaar van afwentelen van de risico's. Als Duitsland stroomopwaarts langs de Rijn veiligheidsmaatregelen treft, zoals dijkversterkingen, wordt de kans op overstromingen daar geringer. Door de watermassa's echter stroomafwaarts te drijven, neemt het gevaar op overstromingen benedenstrooms toe en wordt Nederland dus onveiliger. Dit is een variant op het aloude 'overdijken': door de dijk aan de ene kant van de rivier wat hoger te maken dan aan de andere kant, krijgt de hogere kant een veel hoger veiligheidsniveau.

Niet zomaar verbieden de Nederlandse regelgeving en de komende Europese Hoogwaterrichtlijn het afwentelen van deze risico's. Deze kwestie kan een waterschap niet oplossen. Dit kan zelfs een Europese lidstaat niet alleen oplossen. Hier is een grensoverschrijdende aanpak geboden. Hiervoor is reeds gekozen in de beleidsoptie *Ruimte voor de Rivier*: een samenhangend pakket van maatregelen om de grote rivieren meer berging en meer doorstromingscapaciteit te geven.

Ingewikkelder nog is de samenhang van het waterbeheer en de ruimtelijke ordening. Om een gebied voldoende bergend vermogen te geven bij hevige regenval en zo schade tegen te gaan, moeten waterbeheersmaatregelen en de ruimtelijke inrichting van een gebied op elkaar worden afgestemd. Het waterschap én de daarvoor verantwoordelijke overheden kunnen hierin niet langer een strikt autonome verantwoordelijkheid claimen. Overheden zijn dus tot samenwerking

gedwongen, ze kunnen de problemen niet zonder elkaars inbreng oplossen.

Betrekkelijke soevereiniteit

Deze grensoverschrijdingen zijn wellicht niet ten principale nieuw, maar zeker wel qua complexiteit en intensiteit. Nederland en de Europese Unie hebben hiertoe een nieuw ordeningscriterium gedefinieerd, de stroomgebieden. Interessant is dat deze los staan van staatkundige grenzen, dus die van gemeenten, provincies en de nationale staten. In deze stroomgebieden mogen de risico's niet meer op elkaar worden afgewenteld, wat dus tot samenwerking en afstemming dwingt.

Het gaat hierbij om grensoverschrijdende vormen van samenwerking, conform die tussen het waterbeheer en de ruimtelijke inrichting. Cruciaal is dus dat de waterbeheerder zijn problemen niet meer zelf voor het eigen gebied kan definiëren en oplossen. Anders gezegd, de soevereiniteit in het eigen gebied krijgt een betrekkelijk karakter: betrekkelijk hier letterlijk te interpreteren als een zaak van onderlinge betrekkingen.

Niet alleen loert het gevaar op velerlei wijze, ook moet dit via een breed spectrum aan maatregelen door samenwerkende partners worden aangepakt. Met dit aspect van de territoriale veiligheid is het dus niet eenvoudig gesteld: een veelheid van oorzaken van de risico's, het gevaar van een vergaande verlamming van de infrastructuur, een groot aantal grensoverschrijdende effecten en de noodzaak van vergaande samenwerking.

Wat voor het overstromingsrisico geldt, lijkt ook op te gaan voor het domein van vrede en veiligheid, met name het terrorisme: ook hier is sprake van een ingewikkeld krachtenspel met een groot risico van verlamming van de structuren. Ook hier blijken staatkundige grenzen betrekkelijk te zijn en is onduidelijk geworden wat nu eigenlijk buiten en binnen is.

De burger als risicobron

Terug naar een al eerder geconstateerd probleem: hoe zit het eigenlijk met de gezagsbasis van de aloude waterbeheerder, met zijn doorzettingsmacht en sanctiebevoegdheden? Naast de toegenomen complexiteit van de problematiek dringt zich de vraag op of de burger nog bereid is het gezag van de waterstaatkundige autoriteiten te aanvaarden en de benodigde maatregelen te aanvaarden. Of blijkt ook hier de erosie van de publieke moraal en het publieke gezag?

Hiervoor werd al geconstateerd dat het overstromingsrisico bij publiek en politiek te weinig tot de verbeelding spreekt. Het grote risico dat de zuidwestelijke delta liep was voor 1953 genoegzaam bekend. Toch werden maatregelen voortdurend uitgesteld; de overheid had andere prioriteiten. Hetzelfde deed zich voor in het rivierengebied. Voor 1995 was al breedvoerig op het risico van te zwakke rivierdijken gewezen. Toch greep de politiek elk argument aan om maatregelen uit te stellen.

Complicerend voor het dijkbeheer is de gedeelde verantwoordelijkheid van Rijk en waterschappen. Voor hun gehele taakgebied zijn de waterschappen bestuurlijk en financieel autonoom; ze bezitten een eigen belastingstelsel. Alleen voor de primaire waterkeringen heeft het Rijk een investeringsverplichting. Het Rijk bepaalt de wettelijke veiligheidsnormen en ondersteunt de waterschappen met de aanleg van de keringen.

Keer op keer blijkt hier nalatigheid, zowel in de bestuurlijke besluitvorming als de financiering van de verplichtingen. Daarbij tonen de parlementariërs zich buitengewoon gevoelig voor bezwaren van burgers en belangengroepen. Dit leidde tot jarenlang uitstel van de rivierdijkversterking; bij de onlangs door de Tweede Kamer aangenomen Planologische Kernbeslissing (hierna: PKB) *Ruimte voor de Rivier* dreigde iets overeenkomstigs.

Ook de burger toont keer op keer een geringe bereidheid tot private *concessies* voor het publieke goed; dit ondanks een wettelijk compensatierecht. Kleine aantallen burgers blijken in staat procedures langdurig te frustreren. Nu ondersteunt het staatsrecht dit door een veelheid aan bezwaar- en beroepsmogelijkheden in elke stap van de wettelijke procedures. Private burgers kunnen de besluitvorming van het representerende bestuur dus langdurig verlammen.

Anders gezegd, de directe democratie is in de aanval op de vertegenwoordigende, dit met inzet van de organen voor bezwaar en beroep en de nieuwsmedia. Het probleem grijpt echter dieper. Er lijkt onder de burgers een afnemende waardering te zijn voor het publieke domein en daardoor het te behartigen belang. De gezagsrelatie kantelt.

Nogmaals, het private heil wint te gemakkelijk van het publieke goed. Dit geldt zelfs voor een evidente risicobron als overstromingen. Er moet onvoorstelbaar veel energie worden gestoken in het tevreden stellen van burgers die met veiligheidsmaatregelen worden geconfronteerd. Medewerking moet veelal als het ware worden gekocht. Dit gebrek aan publieke zin heeft aanzienlijk bijgedragen aan de riskante situaties van voor 1995 en zal ook de uitvoering van de PKB *Ruimte voor de Rivier* parten spelen. Zelfs na harde waarschuwingen blijkt de acceptatie van maatregelen weer snel af te nemen.

Wegvallend publiek gezag

De opstelling van publiek en politiek, alsmede de daarmee samenhangende versterking van de directe democratie, zouden een veiligheidsrisico kunnen betekenen. Wat het veiligheidsbeleid tegen overstromingen betreft kan dan ook gesteld worden dat niet alleen de burger moet worden beschermd, maar dat deze ook tegen zichzelf moet worden beschermd. De steeds directere

democratie vormt een risico voor de besluitvormingskracht en doorzettingsmacht van de representatieve gezagsstructuren.

Wat betekent dit voor het rechtsstatelijke gezag? Betekent dit dat de democratie niet alleen een grote waarde is, maar in haar directe en gepolitiëerde gedaante ook een risico vormt voor de veiligheid, althans voor vitale onderdelen daarvan? Nu is deze veiligheid een zaak van het publieke domein en voor het borgen van deze veiligheid is publiek gezag onmisbaar. Betekent dit dat het beleid voor de veiligheid tot conflicten kan leiden tussen de rechtsstaat en het rechtsstatelijk gezag enerzijds en de privaatrechtelijke preoccupatie van de burger anderzijds? Betekent dit dat de klant zich thans teveel doet gelden? De klant ontbreekt het per definitie aan publieke zin. Tegelijk echter buigt thans ook het publieke gezag te gemakkelijk voor de eisen van de klant.

En dan een in dit licht beangstigende hypothese: zou ook het terrorisme een – zij het extreme – uiting kunnen zijn van het wegvallende staatsgezag en een toenemende, cynisch geworden private instelling van de burger? Zegt deze klant niet alleen het vertrouwen in de staat op, maar verklaart hij in enen ook de oorlog aan de hem hinderlijke staat? Is het terrorisme een uiting van erosie van het staatsgezag en vormt dit een kern van het daaruit voortvloeiende veiligheidsrisico?

Zou dan toch maar niet de staatsmacht moeten worden hersteld? Zou de klassieke nachtwaker niet weer grip moeten krijgen op weerspannige onderdanen? Dit zal moeilijk gaan. En wat dit betreft kan wellicht uit de situatie in het waterbeheer per analogie een en ander worden afgeleid.

Conclusies

Vanuit het perspectief van het waterbeheer kunnen enkele conclusies worden afgeleid voor een duurzaam veiligheidsbeleid.



TERRORISME: CYNISCH GEWORDEN PRIVATE INSTELLING VAN DE BURGER?

Allereerst laat het beheersen van het overstromingsrisico zien dat het begrip 'overheid' een brede invulling vereist. Voor deze breedte vormen de regionale, grensoverschrijdende en bovennationale dimensies wezenlijke componenten. Buiten en binnen lopen daarbij op een gecompliceerde wijze in elkaar over, met ook nog wederzijdse afhankelijkheden.

Iets soortgelijks doet zich voor in het veiligheidsdomein in bredere zin. Dit vraagt om erkenning van het betrekkelijke in het beginsel van soevereiniteit: een eenvoudige monopoliepositie van de macht en het gezag van de soeverein is niet houdbaar.

Vervolgens zal er zwaar moeten worden geïnvesteerd in de positie van het publieke domein, wil het veiligheidsbeleid een succesvolle invulling krijgen. Hoeveel overheidsmacht in deze ook nodig zal zijn, zal het accent daarbij moeten liggen op het overheidsgezag. Vanwege dit gezag zal moeten worden geïnvesteerd in de publieke moraal van overheden en burgers. Geen veiligheidsbeleid zonder

doorzettingskracht van het brede overheidsdomein. Daarbij past geen klantideologie. Overigens past ook een hiërarchisch gestuurde onderdaan niet in dit model.

Omwille van de veiligheid in het publieke domein zal de burger moeten beseffen dat het publieke goed ook zijn private belang dient. Dus zal hij als citizen in het veiligheidsdomein het gezag en de doorzettingsmacht van de rechtsstatelijke structuren moeten aanvaarden. Dit vraagt op korte termijn al het terugdringen van een te groot accent van de directe democratie ten gunste van de representatieve. In het veiligheidsdomein zal de burger ook tegen zichzelf moeten worden beschermd; dit laatste is een *conditio sine qua non* van het publieke domein.

De erosie in het gezag van de soeverein in brede zin is een oorzaak van de veiligheidsrisico's, ook van het terrorisme. Zonder gezagsrelatie van burger en overheid dreigt het gevaar van een overreactie in de machtsfeer. Irak, Afghanistan en Libanon

laten zien hoe broos zo'n vlucht in machtsposities is geworden. Uiteraard sluiten macht en gezag elkaar niet uit; zonder gezag zijn echter de politieke en militaire macht tot mislukken gedoemd.

Wellicht moeten cruciale onderdelen van het veiligheidsdomein buiten de gepolitiseerde arena worden gehouden. Niet zomaar is het waterbeheer van oudsher op functionele wijze georganiseerd: het waterschap is een democratie met overheidsgezag, maar houdt zich in bestuurlijke en financiële zin buiten brede, verpolitieke afwegingen. Bedacht moet worden dat het vitale veiligheidsdomein een bestaansvoorwaarde is voor de vele overige doelstellingen en activiteiten binnen de samenleving.

Een verantwoord en evenwichtig veiligheidsbeleid kan het niet stellen zonder een integrale risicoanalyse. Zo'n analyse maakt niet alleen duidelijk waarop zich de aandacht moet concentreren, maar ook hoeveel aandacht verantwoord is. Analooq aan het beleid inzake overstromingen kan daaruit volgen dat ook voor terrorismebestrijding een bovennormatief restrisico moet worden geaccepteerd. Erkend moet worden dat absolute veiligheid niet kan worden gerealiseerd. Ook zo'n claim ondermijnt het overheidsgezag.

Nog een laatste opmerking over de publieke moraal als voorwaarde voor de publieke borging van de veiligheid. Deze moraal wordt niet levensvatbaar via politieke programma's alleen. Ze is een zaak van diepte-investeringen in de cultuur en de ideewereld van burger en overheid. Zo'n investering vergt tijd en grote inspanning.

Het vitale belang van de Rijnmond

Strategisch waardevol maar kwetsbaar

ir. R. Willems*

Inleiding

Of je er nu doorheen rijdt, of overheen vliegt, niets in Nederland ziet er zo op het oog robuuster uit dan het industriële complex tussen Rotterdam en de Noordzee. Over tientallen kilometers rijgen olietanks, raffinaderijen, chemische fabrieken, procesindustrie, elektriciteitscentrales en silo's zich er aaneen. Met daartussen containerterminals, op- en overslagloodsen, railemplacementen, water met daarop alles van mammoettanker tot binnenvaartschip, en vooral natuurlijk wegen en vrachtauto's. Met de diverse pijpleidingssystemen, onzichtbaar maar essentieel in transportvolume, vormt dit alles een fijngevoerd netwerk van logistieke linten waarover wat hier en elders is gemaakt heen en weer wordt gesleept.

Maar hoe robuust is het in werkelijkheid? Kan het zijn dat het Rijnmondgebied juist heel kwetsbaar is, voor bijvoorbeeld natuurgeweld, geopolitieke conflicten, of andere verstoringen, zoals terrorisme?

Mijn analyse in deze special van de *Militaire Spectator* van de economische en strategische waarde van het Rijnmondgebied, en de zwakten van

* Ir. Willems is President-Directeur van Shell Nederland B.V.



Rijnmondgebied (Foto Havenbedrijf Rotterdam)

het stelsel, zal uitmonden in de constatering dat het gebied intrinsiek inderdaad kwetsbaar is. En dat bescherming ervan een hogere prioriteit dient te krijgen dan zij nu heeft.

De in het gebied opererende organisaties die bedrijven beveiligen moeten onderling beter samenwerken. Daarbij zijn ook de directe contacten en de coördinatie tussen de bedrijven en de overheid erg belangrijk. Op dit gebied zijn inmiddels aantoonbaar grote verbeteringen gerealiseerd, wat ik als een goede zaak beschouw. 'Elkaar kennen is elkaar beter kunnen begrijpen, zodat je elkaar beter kunt helpen', is mijn motto.

Overigens wil ik mij in deze bijdrage niet beperken tot het Rijnmondgebied, maar zal ik ook kijken naar de gasector, waarbij ik mij met name richt op NAM (producent) en Gasunie (transporteur). Gas maakt een essentieel onderdeel uit van de Nederlandse – en West-Europese – energievoorziening en de bescherming van deze vitale functie tegen onder meer terrorisme heeft al een wat langere historie dan die in het Rijnmondgebied, zodat er lessen zijn te leren.

Laten we nu eerst het Rijnmondgebied eens aan een wat nauwkeuriger sterkte- en zwakteanalyse onderwerpen.

Het was maar een klein krantenberichtje, ergens eind mei als ik me goed herinner. Het vertelde dat de grootste containeroverslag van Rotterdam een grootschalige computerstoring had gekend na de conversie naar een nieuw softwareprogramma. Als gevolg daarvan waren her en der in West-Europa treinen vol containers soms dagenlang op de emplacements blijven staan terwijl er ook dagelijks vele honderden vrachtwagens elk vier of vijf uur vertraging opliepen bij het brengen of halen van de laadkisten.

Een 'simpele' computerstoring is dus in staat om een van 's werelds grootste containerterminals te verlammen. Het is een beangstigende realiteit van afhankelijkheid.

Vrijwel nergens nog voorraden

Het bericht zette me aan het denken over *überhaupt* een van de meest over het hoofd geziene bij-effecten van onze globale dwang tot schaalvergroting en efficiëntie, namelijk onze groeiende afhankelijkheid van het voortdurend feilloos presteren van de logistieke systemen.

Het sloot aan bij de verbazing die *New York Times* journalist Thomas Friedman neerschreef in zijn jongste

boek 'De Aarde is Plat'. Friedman constateerde dat onze goederenvoorziening inmiddels helemaal gestuurd wordt door 'just in time' leverantiesystemen die vaak letterlijk de aarde omspannen.

Simpel gezegd: wat u vandaag in de winkel koopt, of wat in een fabriek wordt geassembleerd, wordt vannacht weer uit het magazijn aangevuld terwijl het morgen weer geproduceerd

wordt en naar dat magazijn wordt getransporteerd. Alles geautomatiseerd aangestuurd.

Alles ook 'just in time' en hyperefficiënt. Er zijn vrijwel nergens nog grote voorraden; vrachtwagens, treinwagons en schepen zijn onze (mobiele) magazijnen geworden. Componenten worden vaak pas enkele uren voor gebruik op de assemblagelijijn aangevoerd. Wat betekent dat bij enige interruptie de magazijnen letterlijk stil staan en de assemblage en productie abrupt stopt.

Zó efficiënt is het logistiek proces geworden dat we de continu tot het plafond gevulde winkels, waar ook nog eens voortdurend uitverkoop lijkt te heersen, als normaal zijn gaan beschouwen. Net als het feit dat er elke dag stroom is, water, gas en dat er zonder interruptie benzine, diesel en kerosine uit de leidingen en pompen komt.

Dat heeft ons collectief het idee gegeven dat de productie-, distributie- en transportsystemen, en daarmee onze hele economie, een vanzelfsprekendheid zijn, en bovendien dat ze van



... VRACHTWAGENS, TREINWAGONS EN SCHEPEN ZIJN ONZE (MOBIELE) MAGAZIJNEN GEWORDEN ...



Mobiele voorraad (Foto Shell Nederland)



ZEG NOOIT 'NOOIT'

een granieten soliditeit zijn. Tot het moment waarop een nieuw computersysteem faalt, een zeedijk breekt, elektriciteitsmasten knakken of een tunnelcomplex wordt opgeblazen. Of vul elke wilde gedachte maar in. En geef daarbij de fantasie vooral ongeremd de ruimte want de geschiedenis, recente en oude, heeft telkens laten zien dat de werkelijkheid elk bedenksel in absurditeit blijkt te kunnen overtreffen.

Wat dit betreft is het 'Empire strikes back'-scenario uit deze *Militaire Spectator* weliswaar een bedachte opeenstapeling van door de mens gecreëerde rampen, maar '9/11' en opvolgers hebben ons één ding weer hard geleerd: zeg nooit 'nooit'.

Onze bevoorradingssystemen, of het nu gaat om industriële producten of om consumentengoederen, zijn in werkelijkheid fragiele systemen. Er zitten relatief weinig buffers in omdat voorraadvorming zoveel mogelijk is verminderd in het streven naar efficiëntie, laag kapitaalbeslag en snel kunnen inspelen op de wens van een grillige consument.

Het is als een uurwerk dat met de grootste nauwkeurigheid in elkaar steekt – en verbluffend nauwkeurig de

tijd weergeeft. Maar er mag absoluut geen zandkorrel in het raderwerk komen.

Onze bevoorrading staat en valt met ononderbroken logistieke systemen; stagneert het daar, dan raken de winkels al na twee dagen leeg. Omdat we thuis evenmin voorraden hebben (hoe lang geleden is het alweer dat de Bescherming Bevolking (BB) in haar 'wenken' aanbeval om thuis 'koud te eten voedsel' in voorraad te hebben, alsmede 'drinkwater, een noodpri-

vaat, verbandmiddelen, zaklantaarn, mogelijkheid om naar de radio te luisteren, kaarsen en zeep'? Het was september 1961...) zal het hamsteren nu ongetwijfeld nog dezelfde dag starten. Waarbij 'maatschappelijk verantwoord gedrag' vermoedelijk net zo snel leeg zal zijn blijken te zijn als de schappen in de winkel.

Kortom, *Supply Chain Security* betekent een kritische factor in onze hele samenleving. Bescherming van de logistieke functie van een havengebied is inmiddels net zo belangrijk geworden als individuele objectbescherming.

Rijnmondgebied in grote getallen

Als ik inzoom op de economische betekenis van het Rijnmondgebied, dan zijn dit de 'grote getallen':

- Ongeveer 1,2 miljoen inwoners.
- Ruim een half miljoen banen waarvan zo'n 315.000 'havengerelateerd'.
- Een achterland van zo'n 350 miljoen mensen.
- Het Rijnmondgebied genereert rond 10 procent van het totale Nederlandse BNP terwijl de directe en



LNG-tanker (Foto Shell Nederland)

indirecte havenactiviteiten goed zijn voor ruim 7 procent van het BNP, ofwel 25 miljard euro per jaar aan toegevoegde waarde in een jaar.

- 35.000 Zeeschepen per jaar.

De drie belangrijkste economische clusters in het Rijnmondgebied zijn:

- Scheepvaart, transport en logistiek.
- Petrochemie in het bijzonder, procesindustrie in het algemeen.
- Glastuinbouw.

Alles ondersteund door een netwerk van handel, geld, verzekering, et cetera.

Wat verder opvalt is dat de Rotterdamse haven vooral een olie- en chemiehaven is. Gemeten in overslagvolume draaide de haven in 2005 voor bijna de helft, 46 procent om nauwkeurig te zijn, op de aan- en afvoer van ruwe olie, olieproducten en chemische bulkproducten.

Rotterdam is veruit het grootste oliedraaipunt in Europa met haar raffinaderijen, chemische fabrieken, tankparken en pijpleidingnetwerken. Over de Duitse Rijn en zijn zijrivieren en kanalen ploegen tankers zich als een snoer stroomopwaarts met hun ladingen uit het Rijnmondgebied.

De strategische betekenis van het Rotterdamse haven- en industriegebied stijgt dus ver uit boven regionaal of landsbelang – Rotterdam gaat heel West-Europa aan.

Olievoorraden in tijd van nood

Overigens vormt olie een uitzondering op de voorraadloze 'just in time' logistiek. Sinds de oliecrisis van 1973 heeft een aantal OESO-landen het IEA (*International Energy Agency*) opgericht, het in Parijs gevestigde coördinatieapparaat dat als belangrijkste taak heeft om de olievoorziening veilig te stellen in crisistijden.

De deelnemende landen (inmiddels

26) hebben de volgende afspraken gemaakt:

- Landen houden elk een voorraad aan van minimaal 90 dagen netto olie-importen. Deze voorraad hoeft niet per sé alleen in eigen land te liggen, veel ervan ligt bijvoorbeeld in het ARA-gebied (Amsterdam, Rotterdam, Antwerpen). In Nederland wordt de voorraad beheerd door COVA, het Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten.
- Bij problemen nemen landen maatregelen, zoals een vermindering van de consumptie, omschakeling van olie op andere brandstoffen en eventueel het opvoeren van de binnenlandse energieproductie.
- Bij ernstige verstoringen van de aanvoer – volgens de norm een reductie met minstens zeven procent – treedt een door het IEA gestuurd olie-allocatieschema in werking waarbij olie uit de strategische voorraden en uit actuele aanvoer wordt verdeeld over de lidstaten.

Het allocatieschema is bijvoorbeeld in 1990-91 in werking gesteld. Door de invasie door Irak van Koeweit en de daarop volgende Amerikaanse acties, viel 4,3 miljoen vaten olieproductie per dag weg, op een wereldtotaal toen van 65 miljoen vaten per dag.

Op kleine schaal werd het schema vorig jaar ingezet om de effecten van de orkaan Katrina in het Amerikaanse Golfgebied te verminderen. Ook vanuit Nederlandse voorraden stroomde toen nogal wat benzine richting vs waar tal van productieplatforms en raffinaderijen buiten bedrijf waren gesteld.

De inzet van strategische oliereserves gebeurt dus alleen om (dreigende) tekorten aan te vullen, niet om in de markt te interveniëren bij oplopende prijzen, hoe vaak politici daar overigens wel om vragen.

De qua omvang grootste strategische oliereserve van de wereld is die van

de vs, op dit moment 700 miljoen vaten ruwe olie. Inmiddels is ook China begonnen met het opbouwen van een 'noodvoorraad'.

De strategische olievoorraden hebben tot nu toe goed gefunctioneerd. Hoewel ze slechts weinig keren zijn ingezet, weerhoudt de aanwezigheid ervan landen om het 'oliewapen' in te zetten als politiek drukmiddel.

In theorie hebben nogal wat olie-exporterende landen de mogelijkheid om olie als drukmiddel te gebruiken. Immers, de wereldproductiecapaciteit ligt al enige tijd maar weinig hoger dan het wereldgebruik. Zou een groter exportland om welke reden dan ook de kraan dicht (willen/moeten) draaien, dan is er nauwelijks vrije productiecapaciteit elders aanwezig om de uitval op te vangen.

In zo'n situatie is elk gerucht van dreiging of interruptie goed voor opwaartse reacties in de markt. Stakingen in Venezuela, onrust in Nigeria, bomaanslagen in Saoedi-Arabië, een nieuw orkaanseizoen breekt aan in de Golf van Mexico, Iran verrijkt uranium, Israël en Hezbollah raken slaags in Libanon; het resultaat is telkens gelijk: oplopende ruwe-olieprijzen.

Met steeds dezelfde verklaring uit de markt: 'Angst voor een mogelijke aanstaande krapte in de aanvoer'. Zelfs als de haard van de onrust landen betreft die geen druppel olie produceren, zoals Noord-Korea, Israël en Libanon.

Mede hierdoor is de olieprijs de afgelopen twee jaar aanzienlijk gestegen, tot ver boven het niveau van de marginale kosten, de kostprijs van de duurste olievelden die nu geproduceerd moeten worden om aan de wereldvraag te voldoen. Deze marginale productiekosten liggen momenteel in de orde van grootte van \$20-25 per vat.

'Security of Supply'

In feite heeft op dit moment alleen Saoedi-Arabië een noemenswaardige

vrije productiecapaciteit, maar zelfs dan gaat het om weinig meer dan 1 miljoen vaten ruwe olie per dag, op een wereldtotaal van inmiddels zo'n 82 miljoen vaten per dag aan consumptie. Alle andere olieproducerende landen, binnen en buiten de OPEC, draaien op 100 procent capaciteit. Overigens zijn er ook andere redenen waarom een 'oliewapen' in de praktijk veel minder effectief is dan in theorie. Bijvoorbeeld omdat oliestromen over de wereld relatief gemakkelijk en snel zijn te verleggen. Als olie-exporterend land A politieke druk zou willen uitoefenen op importerend land X, dan is het voor X niet moeilijk om voortaan de olie uit land B of C te laten komen terwijl de olie van A dan naar de afnemers van B en C gaat waarmee A geen politiek geschil heeft. Eenmaal op zee heeft olie geen nationaliteit meer.

Olie leent zich door de aard van het distributiesysteem (hoofdzakelijk tankers, een veelvoud aan wereldwijd opererende marktpartijen en veel spotcontracten) veel minder voor het uitoefenen van politieke druk dan aardgas. Gas wordt vooral per pijpleiding geleverd (nu 70 procent van alle grensoverschrijdende leveringen en 100 procent van het binnenlands gebruik) en dat is een niet erg flexibel transportmiddel. Leverancier en afnemer zijn bij leidingtransport direct aan elkaar verbonden, meestal ook via langlopende contracten.

We zien dat het streven naar 'security of supply', dus het hebben van (veel) meer dan één leverancier, momenteel dan ook vooral speelt op het gebied van aardgasleveranties. LNG (vloeibaar aardgas) is een heel geschikte diversificatie omdat het de flexibiliteit van tankvaart biedt, zij het dat het aantal aanbieders vooralsnog vrij beperkt is. (In 2002 maakte LNG 6 procent uit van de hele wereldgasconsumptie en volgens het IEA zal dat in 2030 ruim 14 procent zijn.)

De grootste barrière bij het zelfs maar in overweging nemen om olie in te zetten als politiek drukmiddel, is ove-

rigens de afhankelijkheid van de exporterende landen van de inkomsten ervan. Vaak wordt gesproken over 'de vloek van olie', waarmee wordt bedoeld dat olie-exporterende landen een zeer eenzijdig opgebouwde economie hebben, met alle economische en dus ook sociale risico's van dien bij een verstoring van de inkomstestroom.

Hier even een zijstapje: in 2004 betekende olie voor 's werelds grootste producent en exporteur Saoedi-Arabië 75 procent van de overheidsinkomsten, 90 procent van de exportopbrengsten en 45 procent van het BNP. En toch stond het land, in de ranglijst van het IMF (*International Monetary Fund*), nog maar op de 46-ste plaats bij BNP-per-capita (omgerekend naar koopkrachtpariteit), gelijk aan bijvoorbeeld Slowakije. Nigeria, een andere grote olie-exporteur, stond op die lijst zelfs op de 146-ste plaats (van totaal 180), vlak onder het dorre en grondstofloze Afghanistan.

Anders gezegd: olie-exporterende landen zouden zichzelf de grootste schade toebrengen bij een productievermindering. In bijna alle olie-exporterende landen, Noorwegen misschien uitgezonderd, houden de olie-inkomsten de economie en de overheidsbegroting overeind, en vormen dus een belangrijke maatschappelijke stabiliteitsfactor.

Overigens maakt de zeer geringe vrije productiecapaciteit bij olie duidelijk dat terroristische aanslagen op grote olieproductiecentra – of havencomplexen en scheepvaartverbindingen – een grote bedreiging voor de hele wereld vormen.

Een hek is niet meer voldoende

Laten we terugkeren naar de Nederlandse energiesector in het algemeen en het Rijnmondgebied in het bijzonder. Grote belangen, dus ook grote risico's bij verstoringen en daarom een

absolute prioriteit bij de bescherming ervan. Lang achter ons ligt de tijd dat de beveiliging voldoende gewaarborgd was met een hek, een man aan de poort en een eigen bedrijfsbrandweer.

Terzijde: bij Shell zijn veiligheid (*safety*) en beveiliging (*security*) twee aparte bedrijfsfuncties. In dit verhaal gaat het om *security*. Veiligheid (veilig werken, geen ongevallen) is onderdeel van ons HSE-beleid: *Health, Safety and Environment*.

In Nederland ging de terrorismealarmwekker eigenlijk voor de eerste keer af in 1972, met de aan Palestijnen toegeschreven bomaanslagen op de compressorstations van Gasunie in Ommen en Ravesteijn. Dit waren – en zijn – twee vitale punten waar gas op druk wordt gehouden in het leidingnetwerk voor heel Nederland en de export richting Frankrijk, Duitsland en verder.

Deze aanslag – die naar huidige maatstaven primitief van omvang was – was aanleiding tot het opzetten van een meer professionele bescherming van vitale infrastructuur. In stappen is deze bescherming later uitgebreid. Bijvoorbeeld met het opzetten in 1978 van het ROVI, het Raamplan Overheidsoptreden bij Vitale Installaties. Vitale bedrijven kregen een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van crisisbeheersing, beveiligingsmaatregelen en de financiering daarvan 'onder normale omstandigheden'.

Bij verhoogde dreiging horen aanvullende maatregelen waarvoor de overheid de verantwoordelijkheid draagt, tot en met de inzet van de Koninklijke Marechaussee (en daarbovenop eventueel ook het leger) als opgeschaalde ondersteuning van de politie.

Het ROVI, dat momenteel juridisch nog wel bestaat maar op het punt staat overgenomen te worden door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) en het alerteringssysteem daarvan, kent vier fasen in beveiliging en bijpassende maatregelen.



NAM-locatie (Foto Shell Nederland)

Voor gasproducent NAM (dat in 1990, net als de Gasunie, door het ministerie van EZ werd aangewezen als ‘vitaal bedrijf’) hield ROVI onder meer in dat alle (meer dan driehonderd) werklocaties van het bedrijf werden gerangschikt op hun ‘vitaliteit’, en dan wordt niet de levenskracht bedoeld maar een indeling in vier categorieën naar het niveau van ont-wrichting van de samenleving indien de objecten die op de locatie staan worden uitgeschakeld.

Spaghetti van bestuursorganen

Aan de hand van deze vitaliteitsindel-ing heeft de overheid algemeen gel-dende beveiligingsmaatregelen opge-steld – die overigens niet wettelijk zijn omschreven, behalve in het geval

van kerncentrales. Dat er geen wette-lijk kader ligt heeft als bij-effect – althans in mijn visie vanuit zo’n ‘vitaal’ bedrijf – dat een spaghetti van be-stuursinstellingen zich bezighoudt met veiligheid.

Om haar bij te staan bij handhaving van de openbare orde en beveiliging en het bestrijden van rampen en zware ongevallen, beschikt het mi-nisterie van BZK over de expertise van bijvoorbeeld het Nationaal Coördina-tiecentrum, het Landelijk Operatio-neel Coördinatiecentrum, de Lande-lijke Faciliteit Rampenbestrijding en het Expertisecentrum voor Risico- en Crisiscommunicatie.

Dan is er vanzelfsprekend ook nog het ‘eerstelijns gezag’, de veiligheids-driehoek waarin burgemeester, politie en openbaar ministerie zitten. Plus de

Commissaris der Koningin, wiens rol in het hele veiligheidsbeleid echter op de achtergrond aan het raken is.

Aan militaire kant, de ultieme *back up* in het geval van de hoogste alarmfase, werkt het recentelijk gereorganiseer-de Defensie Operatie Centrum, dat tot doel heeft om de bestuurlijke besluit-vorming over de inzet van militaire eenheden te ondersteunen.

En dan zijn nog niet het ministerie van Justitie, de AIVD en MIVD ge-noemd.

Na 2001 is het denken over beveili-ging rond vitale bedrijven en activi-teiten in een stroomversnelling geko-men. Het beeld is sindsdien totaal gekanteld en daarmee ook de respons op dreiging. Het meest opvallende daarin vormen naar mijn ervaring het Project Bescherming Vitale Infra-structuur uit 2002, de instelling van de Nationaal Coördinator Terrorisme-bestrijding in 2004 (inclusief een jaar daarna het alerteringssysteem) en dit jaar het project Intensivering Civiël-Militaire Samenwerking voor de eventuele inzet van krijgsmacht-onderdelen.

‘Corporate Affairs Security’

Ook Shell heeft haar beveiligingsor-ganisatie op Groepsniveau inmiddels aangepast en verder geprofessionaliseerd, met in Nederland daarbij dan een nadruk op de aardgasproductie (NAM) en in het grotere Rijnmondge-bied voor haar olie- en chemie-opera-ties zoals opslag, raffinage, distributie en chemische productie.

Bij Shell fuctioneert op wereldniveau de afdeling *Corporate Affairs Securi-ty* (CAS) met de verantwoordelijkheid voor het identificeren van dreigingen richting Shell-medewerkers, eigen-dommen, reputatie & gevoelige infor-matie en het geven van advies en diensten om de risico’s daarvan te be-heersen en te verminderen.

CAS heeft hiervoor een netwerk van professionele beveiligingsadviseurs en -analisten, de zogeheten *Regional Security Advisers* in dienst die prak-



Risico's voor objecten (Foto Shell Nederland)

tische, directe steun kunnen geven. Ook staat CAS in contact met een wereldwijd netwerk van overheidsinstanties, particuliere beveiligingsdiensten en security-afdelingen bij collega-bedrijven zodat de informatie altijd actueel is.

We concentreren ons op de dreiging van terrorisme, gewelddadig extremisme, politieke instabiliteit, grote en georganiseerde misdaad en bedrijfs-spionage.

Daarbij werken we met protocollen die zijn vastgelegd in de *Management Guideline on the Group Security Standard*. Daarin staan ook de vijf dreigingsniveaus omschreven waarmee wij intern werken. Die lopen van 'Occasional/Unlikely' (waarbij alleen basale persoonlijke veiligheidsvoorzieningen zijn getroffen) tot 'Extreme' (een hoog niveau van instabiliteit, ontregeling en burgerlijke ongehoorzaamheid, belangrijk militant activisme, een ernstige veiligheidsdreiging), met per niveau de bijhorende maatregelen.

Beheersen en beperken

De *Group Security Standard* schrijft voor dat beveiligingsrisico's periodiek geïdentificeerd en beoordeeld moeten worden en dat passende maatregelen genomen moeten worden om deze risico's te beheersen en de gevolgen van eventuele incidenten zoveel mogelijk te beperken.

De eerste stap in het proces van beheersing van beveiligingsrisico's is het identificeren en analyseren van de dreigingen tegen en de kwetsbaarheden van de betreffende objecten of personen. Vervolgens wordt volgens een systematisch proces een inschatting gemaakt van de waarschijnlijkheid en de consequenties van een succesvolle dreiging. Deze consequenties betreffen daarbij niet alleen het direct bedreigde doel, zoals bijvoorbeeld een LPG- of LNG-installatie, maar ook de gevolgen voor de omgeving en de energievoorziening.

De derde stap in het proces van risicobeheersing betreft de evaluatie van

de reeds genomen en eventueel te nemen aanvullende maatregelen, die ten doel hebben de geconstateerde kwetsbaarheden zo adequaat mogelijk aan te pakken en daarmee de ingeschatte consequenties van een eventueel incident zoveel mogelijk te beperken.

Deze maatregelen dienen zich vooral te richten op de bescherming van mensen (zowel medewerkers als omwonenden), het milieu, het nationale belang (zoals bijvoorbeeld de energievoorziening) en uiteraard het belang van de onderneming. Na het implementeren van de maatregelen worden frequent analyses uitgevoerd om te kunnen beoordelen of de genomen maatregelen in de praktijk afdoende zijn gebleken.

Aanspreekpunt NCTB

In de vitale delen van ons bedrijf functioneren beveiligingsadviseurs binnen het grotere organisatorische verband van CAS. Deze adviseurs onderhouden in Nederland ook de externe contacten (bijvoorbeeld met de Regionale Inlichtingendiensten – RID –



in hun regio's) terwijl de landelijke *Security Manager* van Shell Nederland het directe contact is met het NCTb in het geval van een hogere alerting.

Deze functionaris wordt mondeling gebriefd over de aard van de verhoogde dreiging, waarna – vanaf bepaalde dreigingsniveaus – het Crisis Team van Shell Nederland in actie komt onder voorzitterschap van de President-Directeur van Shell Nederland. In dit team worden de beslissingen genomen over de *emergency response* op locaties en wordt de interne communicatie georganiseerd.

Met name de oprichting van de NCTb zien wij als een belangrijke stap vooruit; het is ons directe aanspreekpunt in geval van dreiging en dus ook voor de opschaling van de bescherming die wij kunnen krijgen van de autoriteiten.

Onze hoop is dat de NCTb effectief kan opereren, met in elk geval naar bedrijven toe het primaat over die eerder door mij aangehaalde 'spaghetti' aan bestuurs- en adviesorganen binnen het werkgebied van de binnenlandse veiligheid. Het adequate optre-

den van de NCTb bij de recente hoge terreurdreiging in Groot-Brittannië, waarbij direct geschakeld werd met de Nederlandse diensten en ook met Nederlandse luchtvaartmaatschappijen en vliegvelden, liet in elk geval zien dat de praktijk overeenkomt met het theoretische model.

Open en snelle communicatie

Wat wij als bedrijf vooral van de NCTb vragen is een snelle en heldere reactie op dreiging, een kwalitatief hoog niveau aan dreigingsanalyse (*intelligence*) en een open en snelle communicatie.

Bij het nemen van maatregelen moet men steeds voor ogen houden waar het bij 'vitale bedrijven' en 'vitale bedrijfsonderdelen' primair om gaat, namelijk dat het functioneren daarvan beschermd moet worden.

Als in reactie op een hogere dreiging dusdanige maatregelen worden genomen dat er geen personeel meer in of uit kan, is het terroristische doel in feite al bereikt, namelijk een afschaling van productie en daardoor een ontwrichting van de samenleving.

Op 27 september 2001, net twee weken na de aanslag op het WTC in New York, maakten we zo'n situatie mee. Na een bomdreiging per brief bij het ANP sloten politie en leger samen vier tunnels af. Daaronder de Benelux- en Botlektunnel, twee vitale verbindingen voor onze operaties en voor het functioneren van de hele haven. De nieuwe werkploegen voor onze raffinaderij kwamen niet opdagen omdat ze vaststonden in de massale verkeerschaos die het gevolg was van de afsluiting.

Een andere les van het 'tunnelincident' was de noodzaak om snel goede informatie te kunnen verspreiden – onwetende mensen worden bange mensen en zij kunnen in die status geen goede maatregelen nemen. Waarbij ik erken dat de responstijd soms uiterst kort kan zijn. Zoals in de-

cember 2002 bij een directe bomdreiging gericht tegen het hoofdkantoor van NAM in Assen.

De melding was dat een bomauto onderweg was uit Duitsland. De politie blokkeerde snelwegen rond Assen en regelde zelfs in recordtijd een containerblokkade rond de ingangen van het gebouw; een staaltje van snel en effectief optreden.

Maar wat moet je als werkgever, die het nieuws ook alleen op het allerlaatste moment van de politie krijgt, vertellen tegen het personeel? Moet je nu juist wel of niet het gebouw laten ont-ruimen? Het is een lastig dilemma, zeker met in dit geval een responstijd van weinig meer dan een uur.

Het is echter de aard van terrorisme dat er geen voorwaarschuwing wordt gegeven – beslissingen moeten altijd op basis van onvolledige *intelligence* over oorzaak en gevolgen genomen worden.

Daarom pleit ik voor optimale persoonlijke relaties tussen de *security advisers* en *security managers* bij bedrijven en hun werkcollega's bij de overheid op het gebied van beveiliging en terrorismebestrijding. 'Elkaar kennen is elkaar beter begrijpen, zodat je elkaar beter kunt helpen', schreef ik al in het begin van mijn verhaal. Elkaar persoonlijk kennen levert een meerwaarde op boven de systemen en structuren. Waardoor ook het bedrijfsleven een optimale bijdrage kan leveren aan het 'beveiligingsschild' dat momenteel wordt opgetrokken als onderdeel van de binnenlandse veiligheid.

Kwetsbaar zullen we altijd zijn, door de openheid die nu eenmaal het wezenskenmerk is van een democratie. Maar zoals vaak wordt gezegd, 'democratie is niet voor bange mensen'. Temidden van die kwetsbaarheid moeten we weerbaar zijn tegen mensen die onze waarden bedreigen. Samen kunnen we er veel aan doen de risico's daarop zo klein mogelijk te maken. Shell erkent uitdrukkelijk de dreiging en handelt er ook naar.



De impact van technologie op nationale veiligheid

G. Klein Baltink*

Inleiding

Technologie¹ is geen panacee voor alle problemen van onze hedendaagse samenleving. Wel kan technologie leiden tot het verkrijgen van een voorsprong ten opzichte van concurrenten of tegenstanders, of tot de opheffing van onvolkomenheden in organisaties of in menselijke prestaties. Naar mijn mening wordt technologie reeds eeuwenlang goed benut binnen krijgsmachten, maar tot op heden nog onvoldoende in het domein van nationale veiligheid.

Bestudering van de mate waarin technologie wordt gebruikt, vereist een grondig inzicht in de verschillende schakels in de keten van maatschappelijke besluitvorming en implementatie. In de dagelijkse praktijk bepalen deze schakels (in onderlinge samenhang) of een maatschappelijk vraag-

stuk met succes kan worden opgelost door innovatieve ideeën of systemen. In een sterk vereenvoudigde vorm kunnen de vier elementaire schakels in die keten als volgt benoemen:²

- de politieke agenda c.q. wil om een maatschappelijk probleem op te lossen;
- de beschikbaarheid van vernieuwende kennis om een innovatiesprong te kunnen maken;
- de aanwezigheid van economische bedrijvigheid die de innovatie kan vertalen naar toepasbare producten of diensten;
- de inpasbaarheid van de producten of diensten in de samenleving.³

Vanuit dit denkkader wil ik een aantal algemene en bijzondere technologische ontwikkelingen behandelen die in het kader van de nationale veiligheid, en in het bijzonder voor het in



Afb. 1: De verschillende schakels in de innovatieketen

dit themanummer geschetste scenario, von belang zijn. Ik zal echter eerst enkele algemene opmerkingen plaatsen over technologie en de mogelijkheden om daarvan effectief gebruik te maken.

De rol van technologie bij de krijgsmacht

Van oudsher zijn veel technologische vernieuwingen voortgekomen uit het militaire bedrijf, waarbij periodes van operationele inzet vaak als katalysator dienden. Zo zijn er veel voorbeelden bekend van de introductie van nieuwe technologie, alternatieve materialen en geheel andere werkwijzen vlak voor en tijdens de Tweede Wereldoorlog. Zowel aan Duitse als aan Geallieerde zijde zijn daardoor fundamentele doorbraken bereikt op tal van

* De auteur heeft na zijn KMA opleiding diverse functies binnen de Koninklijke Landmacht vervuld en is in 1994 overgestapt naar TNO. Momenteel is hij Directeur Markt bij TNO Defensie en Veiligheid.

1 Technologie wordt hier gebruikt als een generieke aanduiding – het betreft niet alleen harde betakennis, die veelal in hardware zijn toepassing vindt, maar ook onder meer sociaal-psychologische kennis, die bijvoorbeeld toegepast kan worden bij training en opleiding en bij het zoeken naar verbeteringen van menselijk presteren.

2 Afkomstig uit een strategische beschouwing van technologie door Jan Vogel en Maurits Butter, TNO. Deze basisbenadering is onderdeel van *Dynamo: dynamic and systematic monitoring of future developments*.

3 In deze sterk vereenvoudigde weergave van werkelijke interactie worden belangrijke elementen weggelaten (evolutie in de tijd, evaluatie van de geïmplementeerde oplossing etcetera). Voor een juist begrip van de mate waarin technologie bruikbaar kan zijn en de beoordeling of aan primaire randvoorwaarden is voldaan, kan zij naar mijn mening echter volstaan.

terreinen. Hoewel veel voorbeelden die daarbij horen tot de verbeelding spreken (zoals de feitelijke introductie van radar, moderne raketssystemen, slimme encryptietechnieken en hoogwaardige legeringen), zijn het vaak de onopvallende innovaties die voor de echte doorbraak zorgen. Soms gaat het daarbij helemaal niet om nieuwe technologie als zodanig, maar om een innovatie in een productieproces of in een procedure voor het analyseren van inlichtingen.

Tijdsdruk, het evidente maatschappelijke belang, de politieke bereidheid om middelen ter beschikking te stellen en de wil om een echte verbetering te bereiken zijn daarbij van doorslaggevend belang geweest. Dergelijke voorbeelden van succesvolle innovaties kunnen we eveneens ontleen aan de recente krijgsgeschiedenis (grootschalige inzet van onbemande waarnemingssystemen in de Golf-regio) of aan het verdere verleden (standaardisatie van de bewapening en het stelselmatig gebruik van 'drills' door het Staatse leger onder Prins Maurits).⁴

Daarmee is echter nog niet de vraag beantwoord of dergelijke doorbraken



Exercitie met musket
Afbeelding uit: Jacob de Gheijn,
Wapenhandelinge van roers,
musquetten ende spiessen
(Collectie NIMH)

nu te danken zijn aan de ervaren noodzaak ten tijde van de gevechtshandelingen, of dat zij juist voorwaardenscheppend waren om met kans op succes de strijd aan te gaan. Dat dilemma speelt ook in de toepassing van moderne technologie bij nationale veiligheid: maakt de inzet van hoogwaardige technologische oplossingen het mogelijk om de nationale veiligheid te garanderen, of moeten alle technologische zeilen worden bijgezet om inbreuken te repareren en vervolgens te voorkomen?

In deze bijdrage zal ik proberen dit dilemma van kanttekeningen te voorzien en door middel van voorbeelden aan te geven hoe naar mijn mening technologie aan nationale veiligheid kan bijdragen.

Spelers in het nationale veiligheidsdomein

De rol van de krijgsmacht in het kader van nationale veiligheid verschilt traditioneel sterk van die van de andere spelers, zoals politie, brandweer, hulpverleningsdiensten en civiele opsporingsautoriteiten. Van oudsher zijn militairen gewend om grootschalig geweld toe te passen, als andere (diplomatieke) middelen falen. Traditioneel speelt daarbij technologie (in de vorm van sensor-, wapen- en commandovoeringssystemen) een grote rol en is de militair gewend om daar optimaal gebruik van te maken.

De laatste decennia is daarbij tevens een hernieuwde aandacht voor de individuele militair als 'wapensysteem' zichtbaar. De trend 'van bewapende mannen naar bemande wapens' lijkt daarmee te eindigen en te worden vervangen door '(on)bewapende mannen en onbemande wapens'.⁵ De militair was traditioneel gewend om zijn taken eindeloos te oefenen en zich feitelijk naast de dagelijkse samenleving voor te bereiden op een grootschalige, zeer gewelddadige activiteit gericht tegen een soortgelijke tegenstander, die kon beschikken over vergelijkbare systemen.

Door de wapenwedloop was er een voortdurend wederzijds streven naar verbetering van de beschikbare wapensystemen, dat soms absurde vormen aannam. In de laatste twintig jaar zien we echter dat de inzet bij vredesoperaties van militairen een andere werkwijze verlangt. De tegenstander verschilt behoorlijk van de gedachte tegenstanders uit de periode van de Koude Oorlog, zowel kwantitatief als kwalitatief. De 'spelregels' zijn behoorlijk aangepast en de feitelijke inzet vindt plaats te midden van de burgerbevolking, die vaak tegen wil en dank bij de operatie betrokken is.

Het geweldsniveau van het eigen optreden is gemiddeld veel lager dan in het traditionele grootschalige conflict. De tegenstander schuwt gewelddadige activiteiten niet, maar deze kenmerken zich vaak door een incidenteel karakter en de inzet van primitieve of zelfs verouderde middelen. Het voorkomen van nevenschade speelt bij dergelijke tegenstanders kennelijk geen rol.

Van elkaar leren

De militaire inzet verschuift door deze ontwikkelingen in de richting van het type inzet van politie en hulpdiensten rondom bijvoorbeeld een natuurramp of een grootscheepse brand. Dat brengt aanpassingen mee in organisatie, optreden, training en uitrusting die voor een deel afgekeken kunnen worden uit het civiele domein (denk bijvoorbeeld aan *crowd and riot control*).

Anderzijds is het besef van terroristische dreiging voor ons eigen land en

⁴ Zie voor de invoering van de standaard-exercitie door Prins Maurits het interessante boek *Wapenhandelinge van roers, musquetten ende spiessen*, van Jacob de Gheijn uit 1607 (in facsimile uitgave door De Tijdstroom, Lochem 1973, met zeer uitvoerige toelichting door J.B. Kist).

⁵ Het woord onbewapend duidt hier op de andere inzet van militairen, zowel qua optreden (vredesoperaties te midden van burgerbevolking) als qua middelen, waar het gaat om de zogenoemde niet-letale wapens.



NBC ontmetting (Foto Directie Voorlichting MvD, P. Wiezorek)

de directe omgeving groter dan ooit. Hierdoor worden aan politie en andere hulpdiensten eisen gesteld die eveneens vragen om aanpassingen in organisatie, optreden, training en uitrusting. Daardoor lijken zij soms op te schuiven in de richting van de organisatie en uitrusting van de krijgsmacht.

Een groot deel van de ervaring van de krijgsmacht en van het bij de krijgsmacht reeds beschikbare materieel zou in dat kader ook goed gebruikt kunnen worden door politie en hulpdiensten. Een dergelijk inzicht leidt ertoe dat samenwerken bij opleidingen en oefeningen, alsmede het gebruikmaken van elkaars faciliteiten en diensten, gemakkelijker kan plaatsvinden dan voorheen. Een uitstekend voorbeeld van dit naar elkaar toegroeien, zie we bij de recent opgerichte Dienst Speciale Interventies, waarin specialisten van politie en krijgsmacht eendrachtig samenwerken en van elkaars kennis en ervaring gebruik maken.

Er doen zich derhalve uitstekende kansen voor om door standaardisatie of gebruikmaking van elkaars kennis en materieel de beschikbare technologie optimaal te gebruiken. Helaas blijkt dat in de praktijk, om vele uiteenlopende redenen, nog lang niet altijd gemakkelijk realiseerbaar. Dat is enerzijds een gevolg van historisch gegroeide verschillen, maar anderzijds ook van onbekendheid en onmacht.

Het wordt daarom hoog tijd dat alle betrokkenen zich realiseren dat dergelijke belemmeringen op zichzelf een bedreiging voor onze nationale veiligheid vormen. Als we oprecht willen dat het onderwerp nationale veiligheid de onverdeelde aandacht krijgt die het verdient, zal het nodige moeten gebeuren. Het openingsscenario is immers verre van denkbeeldig. Uitsluitend door gezamenlijk de uitdagingen op te pakken zullen de verschillende ministeries en uitvoerende diensten in staat zijn zich op een dergelijk scenario voor te bereiden.

Technologie en nationale veiligheid

Zoals hiervoor al aangegeven, maakt de krijgsmacht van oudsher intensief gebruik van moderne technologie. Technologische superioriteit heeft aantoonbaar (tijdelijke) waarde gehad bij militaire operaties. Bij de andere spelers in het veiligheidsdomein is deze traditie minder geworteld. Mogelijk voor een deel als gevolg van de taakstelling, maar zeker ook als gevolg van beperkte budgetten voor materieel en de veel kleinere schaal waarop aansturing, beheer en inkoop van materieel plaatsvinden (tot nog niet zo lang geleden zelfs lokaal!). Hierdoor valt weliswaar belangstelling voor technologie te ontdekken bij deze spelers, maar ontbreekt tot nu toe de noodzakelijke kennis en ervaring om technologie grootschalig te gebruiken.

In haar beleidsdocument *Visie op veiligheid en technologie, Technologie is mensenwerk*⁶ bevestigt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) dat er tot op heden relatief weinig aandacht is besteed aan technologische mogelijkheden ter verhoging van de veiligheid. Om die lacune op te heffen wordt, onder andere vanuit het project Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking⁷ en door de start van het Vraaggestuurd Programma Veiligheid,⁸ inmiddels hard gewerkt.

Hoewel BZK niet expliciet aangeeft hoe deze veronachtzaming van de technologiecomponent te verklaren valt, passeren wel een aantal knelpunten de revue:

- gebrek aan structureel en integraal inzicht in technologische ontwikkelingen, toepasbaar binnen het veiligheidsdomein;
- gebrek aan structureel onderzoek en ontwikkeling van dergelijke nieuwe technologie;
- versnipperde geldstromen voor onderzoek, ontwikkeling en verwerking;
- onvoldoende oog voor mogelijkheden om technologie met succes over de grenzen van sectoren heen in te zetten en daarmee synergie-effecten te realiseren (bijvoorbeeld door hergebruik van bestaande defensiekennis in het politiedomein).

Het mag duidelijk zijn dat dergelijke knelpunten serieus van aard zijn en niet eenvoudig zijn te verhelpen. Bovendien zijn ze deels structureel van aard en hangen zij samen met de staatkundige structuur van ons koninkrijk.

Vanuit het eerder geschetste model rondom maatschappelijke besluitvorming is duidelijk dat synchronisatie van informatie en acties bij de ver-

⁶ Ministerie van BZK, Directie Strategie, voorjaar 2006.

⁷ Ministerie van BZK, rapportage van 24 mei 2006 aan de Tweede Kamer.

⁸ *Vraaggestuurd Programma Veiligheid*, Bert Don et al., TNO en BZK, 1 juli 2006.

schillende schakels essentieel is. Mocht dat lukken (en aan de goede wil ontbreekt het niet), dan kan de beschikbare technologie naar mijn mening al op korte termijn worden benut om bestaande knelpunten op te lossen. Overigens zal dan ook aandacht moeten worden besteed aan het samen benutten van nieuwe innovatiekansen. Onze nationale veiligheid kan daar haar voordeel mee doen!

Het is daarvoor noodzakelijk aandacht te geven aan structurele samenwerking, niet alleen op het terrein van technologie (onderzoek, ontwikkeling, testen/keuren en verwerven), maar ook in het gezamenlijk formuleren van beleid, het samen opleiden en trainen en een voortdurend zoeken naar complementariteit. De nauwere samenwerking tussen onder meer de ministeries van BZK en Defensie, het succes van bijvoorbeeld de Dienst Speciale Interventies en een voortdurende dialoog tussen alle betrokken spelers zijn randvoorwaarden voor het snel en effectief kunnen implementeren van oplossingen. Naast technologische innovaties zullen echter ook procesmatige en organisatorische vernieuwingen nodig zijn om uiteindelijk dit resultaat te kunnen behalen.

Technologie als oplossing voor al uw problemen...

Dat gezegd zijnde, is nadere aandacht nodig voor de wijze waarop technologie zou kunnen bijdragen aan het oplossen van veiligheidsproblemen. Dat zijn de relevante beleidsmakers zich gelukkig bewust. Als gevolg van haar eerdere beleidskeuze om de aandacht voor en de mogelijk impact van technologie te vergroten, heeft BZK daarom aan TNO gevraagd om zogenoemde technologieverkenningen uit te voeren. Recent is het eerste resultaat daarvan verschenen in het rapport 'Technologieverkenningen Maat-

schappelijke Veiligheid 2006'.⁹ Dit rapport kent dezelfde opzet als de technologieverkenningen die voor het ministerie van Defensie worden uitgevoerd.

Zonder dit omvangrijke rapport in zijn geheel te willen bespreken, lijkt het mij goed om met een citaat aan te geven wat het rapport beoogt.

'De Technologieverkenningen Maatschappelijke Veiligheid bieden gestructureerde en beargumenteerde inschattingen van (toekomstige) technologische ontwikkelingen op specifieke (taak)gebieden en de verwachte gevolgen daarvan voor taakorganisaties en individuele taakuitvoerders op het gebied van Maatschappelijke Veiligheid'.¹⁰

Trends

Naast aandacht voor de feitelijke technologische ontwikkelingen staat het rapport ook uitgebreid stil bij trends in de veiligheidssituatie en analyseert het ontwikkelingen bij de betrokken taakorganisaties. Het rapport behandelt achtereenvolgens de verschillende taakaspecten die bij nationale veiligheid een rol spelen. Deze worden in een zevental hoofdstukken gekoppeld aan specifieke

technologische ontwikkelingen. De hoofdstukken bieden een structuur die onder meer laat zien op welke relevante deelterreinen/taakgebieden technologie kan worden ingezet:

- Inspectie en monitoring
- Informatievoorziening en distributie
- Informatieanalyse
- Organisatie en voorbereiding
- Bescherming
- Middelen
- Gedrag

Voor al deze taakgebieden gaat het rapport na welke karakteristieken en aandachtsgebieden er zijn en wat de samenhang is met de andere taakgebieden. Vervolgens worden relevante technologische ontwikkelingen behandeld, die bruikbaar zijn voor het taakgebied als geheel c.q. voor een specifiek deelgebied daarbinnen.

Een praktisch voorbeeld: bij het taakgebied inspectie en monitoring speelt waarneming een belangrijke rol. Daarbinnen kunnen specifieke waarnemingssystemen een waardevolle bijdrage leveren, zoals een combinatie van passieve millimetergolf-waarneming en CO₂ metingen, die de ongewenste aanwezigheid van personen in het laadgedeelte van vrachtwagens



⁹ TNO Rapport DV1 2005 C136, Kernkamp, A.C. et al., Den Haag, juli 2006.

¹⁰ Ibidem, managementuittreksel, pagina 3.

kunnen helpen vaststellen. De uitdaging bij dit specifieke voorbeeld is overigens de kwaliteit van de beelden en de juiste inbedding in een praktijkomgeving, zoals bijvoorbeeld in geval van het gebruik van deze technologie in een vrachtterminal in de Rotterdamse haven.

Op deze wijze passeert een groot aantal technologieën de revue, in verschillende stadia van praktische bruikbaarheid. De beleidsmakers en operationele gebruikers beschikken daardoor over een gestructureerd inzicht in mogelijkheden en beperkingen van technologie. Dat inzicht kan hen behulpzaam zijn bij het maken van keuzes en toont tevens de samenhang tussen de technologie en de andere schakels in de maatschappelijke besluitvorming. Juist daardoor zullen ook anderen hierbij betrokken moeten worden: het politieke niveau, andere spelers in het kennisdomein (onder meer de universiteiten), industriële spelers en ook de toekomstige gebruikers. En daarbij geldt opnieuw dat de oplossing zelden uitsluitend door technologische innovatie kan worden bereikt. Aanpassingen in processen, procedures en organisatievorm zullen nodig zijn om de gewenste effecten te bereiken.

Het rapport is een bijzonder bruikbaar uitgangspunt voor een praktische vertaling van technologische mogelijkheden naar gewenste toepassingen. Bij de hierna volgende schets van technologie, toepasbaar op het openingsscenario van deze Militaire Spectator, heb ik daarom veelvuldig van het rapport en de onderliggende bronnen gebruik gemaakt.

Toepasbare technologie voor het geschetste scenario

Uit het geschetste scenario komt een aantal specifieke vragen c.q. knelpunten naar voren, die mij uitdagen om daarbij passende oplossingen vanuit de technologie te schetsen. Ik kies enkele van deze vragen uit, maar besef dat er nog veel meer van dergelijke

vraagstukken in het scenario besloten liggen. Dat op zichzelf toont al aan hoe nuttig het is om goed doordacht het complexe vraagstuk van nationale veiligheid te benaderen. De intensieve samenwerking tussen onder meer de ministeries van BZK en Defensie is daarbij randvoorwaarde. Ik veronderstel gemakshalve dat de factoren 'politieke wil' en 'economische productiemogelijkheden' uitsluitend positief zullen uitwerken in de geschetste voorbeelden.

Om te kunnen beoordelen of een technologische innovatie behulpzaam kan zijn voor het vergroten van de nationale veiligheid, zal ik ter illustratie wat dieper ingaan op een drietal deelaspecten uit het gegeven scenario:

- tijdig beschikken over inlichtingen rondom de 'andersglobalisten';
- bescherming van hulpdiensten bij grootschalige branden met mogelijk catastrofale effecten;
- effectieve inzet van overheidsdiensten bij dreigende gewelddadigheden in achterstandswijken.

Tijdige inlichtingen

Het 'andersglobalisme' is een reeds bekende beweging – de inlichtingendiensten zijn op de hoogte van hun

motieven en publieke uitingen. Toch komt de feitelijke inzet van wapens (RPG's) in de Rotterdamse haven als een verrassing. Ook de groepering 'Empire' is tot dan toe onbekend gebleven. Kennelijk waren de inlichtingen- en veiligheidsdiensten niet op de hoogte van het bezit van dergelijke wapens door andersglobalisten en had men evenmin waargenomen dat bewapende lieden zich in het gebied van de haven ophielden. Gelet op het vrij beperkte bereik, moeten deze leden van 'Empire' zich vrij dicht (minder dan 150 meter afstand) bij zowel de supertanker als bij de opslagplaatsen van Shell Chemie hebben bevonden.

Naar de oorzaken van het ontbreken van deze informatie kan alleen maar worden gegist. Wel is op te merken dat er vrij veel technologische mogelijkheden zijn om de aanwezigheid van personen en eventuele wapens of explosieven in een bepaald gebied vast te stellen.

Dat zou kunnen door bijvoorbeeld specifieke toegangscontrole uit te voeren – maar dat is in een uitgestrekt gebied met vele toegangsmogelijkheden via land en zee als de Rotterdamse haven een bijzonder kostbare operatie.

TUJDIGE EN ACCURATE INLICHTINGEN NOODZAKELIJK



Een meer effectieve benadering vormt permanente waarneming vanuit de lucht. Dat kan met behulp van onbemande vliegtuigen, met aan boord een scala aan hoogwaardige sensoren. Een combinatie van bijvoorbeeld radar, infra-rood en een reguliere daglicht camera kan al de noodzakelijke basisinformatie voor gebiedsbewaking aanleveren. Op die wijze zouden verdachte (dat wil zeggen: niet vooraf bekende) verplaatsingen van personen en/of goederen permanent kunnen worden gevolgd.

De havenautoriteiten van Rotterdam beschikken momenteel al over een centrale meldkamer van waaruit zij alle scheepsbewegingen in hun gebied van verantwoordelijkheid kunnen volgen. Daarop zal de informatie uit het hiervoor geschetste waarnemingssysteem naadloos moeten aansluiten, om de introductie te vereenvoudigen en acceptatie door de betrokken partijen te vergroten.

Er zitten nog wel wat uitdagingen vast aan deze toepassing van technologie: de sensorinformatie zal zodanig gefuseerd moeten worden, dat het voor een menselijke of een geautomatiseerde gegevensverwerker relevante beelden oplevert. Bovendien zal de enorme hoeveelheid gegevens die beschikbaar komt zowel getransporteerd, bewerkt als opgeslagen moeten worden. Voor het vaststellen van de afwijkende zaken zal bovendien erg veel (gevalideerde) kennis over de normale bewegingen van personen en goederen bekend moeten zijn. Alleen maar beschikken over de informatie is daarbij niet voldoende: bij het constateren van afwijkingen moet adequate opvolging (inspectie ter plaatse, ingrijpen indien het inderdaad om onbevoegde aanwezigheid gaat etcetera) binnen afzienbare tijd plaats vinden.

Ook zal de informatie zodanig deelbaar moeten zijn dat alle betrokken instanties en bedrijven tijdig geïnformeerd en gealarmeerd kunnen worden. Het besluit tot bijvoorbeeld evacuatie van het aanwezige personeel en inzet van specifieke hulpdiensten zal

tijdig moeten worden genomen, waarbij het besef van de vaak grote economische schade (zowel ingeval van een onnodige evacuatie als bij een daadwerkelijke aanslag) waarschijnlijk als een zwaard van Damocles boven de besluitvormers hangt.

Een extra complicatie vormt de afweziging van informatie over welke informatie moet kunnen beschikken. Een volledig open informatiesysteem voor alle betrokkenen zal niet werken, maar het niet delen van specifieke informatie is even ongewenst. Mogelijkheden om elkaars communicatie- en informatiesystemen te benaderen c.q. te gebruiken zullen wellicht vergezeld moeten gaan van een protocol om (gegeven de situatie) snel toestemming voor inzage/gebruik te kunnen verlenen.

Resumerend: voor het tijdig beschikken over inlichtingen zijn diverse sensor- en informatie-oplossingen denkbaar en beschikbaar. Of deze technologie ook daadwerkelijk wordt ingezet is deels een kwestie van tijd (verdere ontwikkeling en implementatie), maar ook van politieke wil en beschikbaarheid van middelen.

Bescherming van hulpdiensten

Het scenario beschrijft hoe door de onverschrokken inzet van de brandweer en andere hulpdiensten de gevolgen van de aanslagen op de supertanker en de daaropvolgende brand bij Shell Chemie nog enigszins beperkt blijven. Een prachtig resultaat, maar aan welke gevaren zijn zowel de hulpverleners als de aanwezige burgerbevolking blootgesteld? Had technologie er voor kunnen zorgen dat dit met minder risico had kunnen gebeuren?

Gegeven de huidige technologische stand van zaken durf ik te beweren dat er inderdaad heel veel mogelijkheden tot bescherming zijn. Hoewel de brandweer ter plaatse vaak over adequate beschermende kleding en zuurstofmaskers beschikt, gaat dat niet op voor de overige hulpdiensten. Zelden beschikken zij over dergelijke uitrus-

ting, waardoor zij in het rampgebied nauwelijks beschermd zijn en bloot kunnen worden gesteld aan zowel giftige stoffen als aan de directe effecten van de brand zelf (rook, hitte).

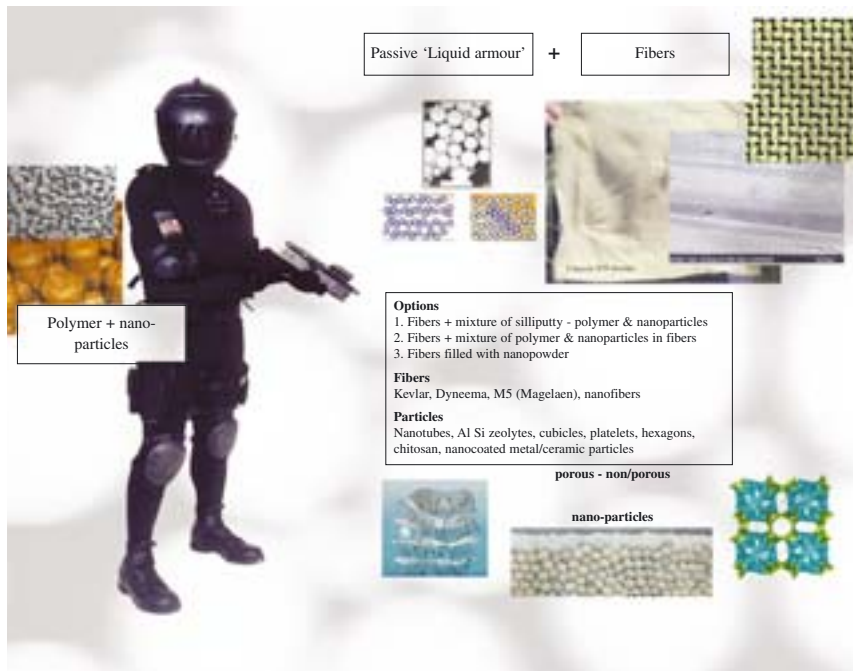
Ook kan (bijvoorbeeld als gevolg van niet tijdige evacuatie) het in de bedrijven c.q. aan boord van de schepen aanwezige personeel slachtoffer worden van een gebrek aan beschermende kleding en uitrusting. Omdat dergelijke middelen reeds bestaan, zal het een kwestie zijn van beschikbaarstelling en opleiding (bijvoorbeeld van ambulancepersoneel en politie) om adequaat met deze middelen te kunnen omgaan.

De ontwikkeling van hoogwaardige beschermende kleding en bijvoorbeeld geïntegreerde hoofdbescherming met communicatieapparatuur en ademhalingsbescherming, zorgt op termijn voor een verbetering van de persoonlijke bescherming. Nieuwe (lichte) vezels, met ontsmettende en brandwerende eigenschappen, zonnodig in combinatie met ballistische bescherming, maken de invoering van nog betere kleding in de nabije toekomst mogelijk.

Binnen de krijgsmacht is er al geruime tijd extra aandacht voor het 'systeem soldaat'. In het kader van het *Soldier Modernization Program* is daarbij veel energie gestoken in kennisoverdracht aan andere hulpverleners. Zo hebben onder andere de politie en de brandweer ruimschoots kennis kunnen nemen van dit militaire initiatief. De belangstelling vanuit onder andere BZK is groot, zodat ik verwacht dat de beschikbare kennis zal worden overgenomen en dat er mogelijk zelfs op onderdelen zal worden samengewerkt bij verdere ontwikkeling en aanschaf.

De grote aandacht voor nanotechnologie¹¹ brengt met zich mee dat deze

¹¹ Nanotechnologie beweegt zich op het snijvlak van natuur- en scheikunde en beoogt optimaal gebruik te maken van de chemische en fysische eigenschappen van kleine deeltjes, zodanig dat totaal nieuwe toepassingsmogelijkheden ontstaan.



Afb. 2: Toepassing van nanotechnologie in toekomstige beschermende kleding

kennis ook op het gebied van beschermende kleding en uitrusting kan worden toegepast. Verbetering van de eigenschappen van specifieke vezels zou er bijvoorbeeld voor kunnen zorgen dat beschermende BC-kleding zelfontsmettend wordt, minder kwetsbaar is voor beschadigingen, thermische protectie biedt en zodanig licht is dat het gebruikerscomfort is gegarandeerd. De *artist's impression* in afbeelding 2 biedt een blik op dergelijke ontwikkelingen.

De voornaamste hinderpaal op het gebied van effectievere persoonlijke bescherming bestaat vermoedelijk uit de beschikbare financiële middelen. Zelf ontwikkelen is immers kostbaar en bovendien is er een veel grotere groep gebruikers dan alleen maar het personeel van de huidige specialistische diensten.

Resumerend: reeds beschikbare beschermende kleding en uitrusting kan een waardevolle bijdrage leveren aan de persoonlijke bescherming van hulpverleners. Dat zal overigens forse financiële investeringen vergen.

Effectieve inzet in achterstandswijken

In de context van het geschetste scenario is het begrijpelijk dat de achterstandswijken in diverse grote steden veranderen in *no go areas*. Naast het feit dat dit op zichzelf al ongewenst is, zorgt het voor een extra interne bedreiging van de nationale veiligheid. Ook hier kan technologie tot op zekere hoogte bijdragen aan oplossingen.

Wat betreft repressie (in dit scenario is er immers al sprake van *no go areas*) kan dat bijvoorbeeld door toepassing van niet-letale wapens en adequate persoonlijke beschermingsmiddelen. Daarmee kan de politie toch effectief optreden in deze gebieden. Immers, grotere groepen opstandige burgers kunnen worden beteugeld, zonder dat grootschalig geweld hoeft te worden toegepast. Het vereist wel een nadrukkelijke politieke bereidheid om op te treden tegen de eigen burgerbevolking, maar ook hier biedt de technologie een perspectief, omdat het met niet-letale middelen kan worden gedaan.

Hoewel bepaalde niet-letale wapens al langere tijd in gebruik zijn (denk aan traangas, pepperspray en de wapenstok) zijn er technologische ontwikkelingen die voor uitbreiding van dit arsenaal kunnen dienen. Voorbeelden daarvan zijn diverse soorten niet-letale munitie (rubberkogels die wel kunnen uitschakelen, maar in principe niet dodelijk zijn), thermische microgolfstraling (levert een onaangename verhitting van de huid op, maar hoeft niet tot blijvend letsel te leiden) en akoestische wapens (extreme knal of geluidsgolven die zodanig hinderlijk zijn dat mensen onwel worden). Adequate bescherming van diegenen die dergelijke wapens inzetten is mogelijk, zodat een eenzijdig effect kan worden bereikt.

Voor inzicht in de lokale situatie en een goed overzicht van de ontwikkelingen zal in dit deelspect van het scenario opnieuw behoefte zijn aan actuele *'situational awareness'* die tussen alle betrokken spelers naadloos kan worden gedeeld. Specifieke waarnemingssystemen, een toegesneden informatiesysteem, beveiliging, maar ook toegankelijke informatiebronnen (informanten) zijn een noodzakelijke voorwaarde. Hoewel op dit terrein grote ontwikkelingen plaatsvinden, zijn mij momenteel geen systemen bekend die nu reeds operationeel inzetbaar zouden zijn in een dergelijk scenario.

Deelsystemen zijn echter wel beschikbaar, zodat ik er alle vertrouwen in heb dat hier op korte termijn doorbraken kunnen worden bereikt. Het grootste probleem daarbij betreft natuurlijk de begrijpelijke discussie in hoeverre de overheid in de persoonlijke levenssfeer van haar burgers mag ingrijpen. Hoewel de samenleving in toenemende mate begrip lijkt te tonen voor de eisen die nationale veiligheid stelt aan het beperken van de privacy, is de politieke bereidheid om vergaande maatregelen door te voeren nog beperkt. Het beheersbaar houden van dergelijke informatiestromen en het ver weg blijven van totalitaire systemen à la het voormalige Oost-Duitsland, zijn daarom bijzondere uit-

dagingen rond deze technologische ontwikkelingen.

Resumerend: optreden tegen de eigen burgerbevolking kent vele complexe aspecten. Effectief gebruik van niet-letale wapens is echter vanuit beschikbare technologie mogelijk. Ook een adequaat informatiesysteem lijkt op redelijk korte termijn te implementeren. Met name politieke (en daarmee samenhangende juridische) afwegingen vormen een mogelijke belemmering voor de introductie van de geschetste oplossingen.

Een overkoepelende aanpak

Een meer integrale benadering van deze technologische mogelijkheden biedt wellicht het begrip netwerkend optreden, zoals het ministerie van Defensie dat hanteert. In het internationale spraakgebruik beter bekend als 'network enabled capabilities' beoogt deze aanpak '(...) het verbeteren van de samenhang en de snelheid in het optreden..., zodat een beslissend voordeel kan worden bereikt ten opzichte van de tegenstanders. Hierbij wordt, door het optimaal gebruik van informatie, gestreefd naar een zo volledig mogelijke geïntegreerde en gecoördineerde inzet van alle beschikbare middelen'.¹²

Voor deze, op zich overigens niet nieuwe, militaire benadering van een steeds complexere omgeving, ontstaat steeds meer belangstelling buiten de krijgsmacht. Gegeven de gewenste samenwerking tussen uiteenlopende partijen, lijkt het mij de meest veelbelovende overkoepelende aanpak voor alle zaken die spelen rondom nationale veiligheid. Zowel nationaal als internationaal (rampen en aanslagen laten zich nu eenmaal niet door landsgrenzen tegenhouden) kan deze benadering zorgen voor een slagvaardige overheid, die zowel vooraf, tijdens als na een incident goed geïnformeerd tot een optimale inzet van middelen kan komen.

¹² Ministerie van Defensie, Defensiestaf, Brochure *netwerkend optreden*.

Nog enkele kanttekeningen bij het gegeven scenario: hoe ernstig de gevolgen ook zijn van de aaneenschakeling van gebeurtenissen die ons wordt geschetst, het kan allemaal nog veel erger. De laatste jaren doet immers het begrip catastrofaal terrorisme steeds meer opgang. Kleine groepen lijken een maximaal vernietigings-effect te willen bereiken. Slachtoffers aan eigen zijde worden daarbij niet uit de weg gegaan. In die context is het bewust gebruik van chemische, biologische, radiologische en nucleaire (CBRN) middelen niet uit te sluiten.

Niet alleen de omvang van de ramp in het gegeven scenario zou daardoor enorm kunnen toenemen, maar ook de complexiteit van de wijze waarop repressie en hulpverlening vorm moe-

te stellen dat technologie daadwerkelijk kan bijdragen aan het creëren en handhaven van nationale veiligheid. Het is daarom zeker niet te laat om gebruik te maken van beschikbare kennis en kunde.

Wel laat het scenario zien dat de inzet van relatief eenvoudige middelen door extreme groeperingen enorme consequenties kan hebben. Een zekere haast is dus geboden. Een impuls zal nodig zijn om op korte termijn gebruik te kunnen maken van de reeds aanwezige mogelijkheden. Het is echter geenszins een kwestie van eenvoudigweg invoeren van nieuwe systemen, methoden of technieken. Een bewuste keuze van de meest veelbelovende oplossingen, die passen bij een politiek gedragen taak, aansluiten op economische belangen en acceptabel



ten krijgen. De volledige en nauwe samenwerking tussen alle betrokken instanties zal in een dergelijk scenario doorslaggevend zijn. Dat de minister van Defensie dan pas na ruim 48 uur de Commandant der Strijdkrachten hierbij inschakelt lijkt mij persoonlijk ondenkbaar.

Conclusie

Tot op heden wordt technologie nog onvoldoende benut in het domein van de nationale veiligheid. Ik durf echter

zijn voor de gebruikers, is een *conditio sine qua non*.

Als daarbij een netwerk-georiënteerde aanpak wordt gehanteerd, kan de overheid zich optimaal voorbereiden op de bedreigingen van onze nationale veiligheid.

Technologische innovaties staan daarbij niet op zichzelf – een nauwe samenhang met procesmatige en organisatorische innovaties is een gegeven waaraan we ons niet kunnen en mogen onttrekken.

Nieuwe wijn in nieuwe zakken

De krijgsmacht als structurele veiligheidspartner in eigen land

T.A. Middendorp – kolonel der genie*
F.J.J. Princen MPA

Inleiding

Politieke agenda

Tijdens het schrijven van dit artikel bereikt ons het bericht dat terroristen van plan zouden zijn geweest een tiental vliegtuigen op weg naar de VS te laten ontploffen. Na aanslagen in de VS, Londen en Madrid, worden we opnieuw hard op de feiten gewezen: onze veiligheid is geen vanzelfsprekendheid.

Naast terroristische dreigingen zijn er meer gevaren die onze kwetsbare, moderne samenleving kunnen ontwrichten: natuurrampen, stroomuitval, of een pandemie. Zulke gebeurtenissen kunnen ook Nederland overkomen. De overheid kan deze gevaren nooit helemaal wegnemen. De harde realiteit is dat veiligheids garanties niet bestaan. Maar uiteraard wordt van de overheid wel verwacht

dat zij zich maximaal inspant om aanslagen en rampen te voorkomen en klaar staat om bij onverhoopte crises of rampen de gevolgen daarvan zo goed mogelijk te beteugelen.

Veiligheid staat hoog op de politieke agenda. Het kabinet heeft, met brede steun van de Tweede Kamer, het afgelopen jaar de politieke conclusie getrokken dat de krijgsmacht een grotere rol dient te hebben bij de behartiging van de veiligheid in eigen land, ter ondersteuning van, en onder gezag van, de civiele autoriteiten.¹

In dit artikel laten wij zien hoe in korte tijd concrete voorstellen zijn ontwikkeld om de krijgsmacht te maken tot structurele veiligheidspartner van de civiele autoriteiten in eigen land, op een wijze die het predikaat 'Nieuwe wijn in nieuwe zakken' zonder meer verdient.

Opzet van dit artikel

De politieke keuze om de Nederlandse krijgsmacht een grotere, structurele rol te geven als veiligheidspartner in eigen land staat niet op zichzelf. Dit artikel begint daarom met een schets van de context. We staan stil bij de mondialisering van veiligheid, de verbreding van het veiligheidsbegrip en de toenemende kwetsbaarheid van onze samenleving.

Vervolgens staan wij, in de paragraaf 'Voortekenen van verandering', stil

bij de vele commissies en onderzoeken die de afgelopen jaren al gericht zijn geweest op de verbetering van de veiligheidssector in eigen land. In de paragraaf 'Defensie in beeld' beschrijven we de keuze om de traditionele vangnetrol van Defensie bij de ondersteuning van civiele autoriteiten los te laten en te vervangen door een rol als structurele veiligheidspartner van die autoriteiten.

Die politieke keuze is het fundament voor het project 'Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking' (ICMS). Wij laten zien hoe gedurende dit project scenario's werden vertaald naar concrete behoeften van civiele autoriteiten aan (extra) ondersteuning door de krijgsmacht. Aan het slot van dit artikel kijken we vooruit naar de tenuitvoerlegging van de huidige plannen.

Context

De veranderende rol van de krijgsmacht binnen de landsgrenzen is, zoals gezegd, niet los te zien van bredere ontwikkelingen zoals de mondialisering van veiligheid, de verbreding van het veiligheidsbegrip en de toenemende kwetsbaarheid van de Nederlandse samenleving. Wij brengen deze ontwikkelingen hier in kaart en bezien hun betekenis voor Defensie.

* Kolonel Middendorp is senior beleidsadviseur bij de Hoofddirectie Algemene Beleidszaken van het ministerie van Defensie. Drs. Princen is hoofd Operationeel Beleid bij de Defensiestaf van het ministerie van Defensie. Zij waren beiden betrokken bij het project 'Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking'.

¹ *Kamerstukken II 2004-05*, 29 800 X, nr. 84, Nota Defensie en Nationale Veiligheid en *Kamerstukken II 2005-06*, 30 176, 30 300 X, nr. 52, Verslag AO (Nota Defensie & Nationale Veiligheid 29800 X, nr. 84) / Defensiebegroting 2006.

Mondialisering van veiligheid

Het onderscheid tussen interne en externe veiligheid vervaagt. Landen kunnen onveiligheid niet simpelweg als ongenode gast buiten houden. Daarvoor is de mondiale, transnationale verwevenheid te groot. Een hacker kan vanuit Afrika in Nederland informatiesystemen ontregelen, een zieke vogel in Azië kan in Europa een pandemie veroorzaken en een falende staat in het Midden-Oosten kan onze energievoorziening bemoeilijken.

Deze gevaren komen binnen via de grensoverschrijdende stromen die onvermijdelijk zijn verbonden met een moderne, welvarende samenleving. De uitwassen ervan, zoals terrorisme, mensenhandel, drugshandel en grensoverschrijdende criminaliteit, waarmee ook Nederland wordt geconfronteerd, vinden een aantrekkelijke voedingsbodem in falende staten en risicolanden.

De inzet van militairen in Uruzgan beoogt niet alleen het herstel van de rechtsorde en het garanderen van mensenrechten ter plaatse. Dergelijke missies dragen ook bij aan het wegnemen van de voedingsbodem voor terrorisme, drugshandel en grensoverschrijdende criminaliteit.

Verbreding van het veiligheidsbegrip

Ons land wordt in de huidige veiligheidssituatie niet bedreigd door militaire cohorten die trappelend aan onze landsgrenzen staan, maar door veel diffusere bedreigingen. Die bedreigingen kunnen onze samenleving over de volle breedte raken. Nationale veiligheid is daarom een integraal deel van alle terreinen van overheidsbeleid. Alles hangt met alles samen, in complexe, vaak onvoorspelbare verbanden. Problemen in de wereldomvattende transport- en informatiestromen kunnen keteneffecten teweeg brengen die moeilijk te beteugelen zijn en zich razendsnel over landsgrenzen heen manifesteren. De gevaren storen zich niet aan grenzen tussen landen, departementen en diensten.

Tegen deze achtergrond slaan verschillende departementen en diensten

de handen ineen. De instelling van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding² en de Dienst Speciale Interventies³ zijn hiervan duidelijke voorbeelden. Zulke organisaties weerspiegelen de wenselijkheid van een netwerkbenadering waarbij een verantwoordelijk departement in specifieke situaties snel over de middelen van andere departementen moet kunnen beschikken.

Deze netwerkbenadering vereist bindende horizontale afspraken tussen departementen over de inzet van capaciteiten en voorkomt dat kostbare middelen onnodig dubbel worden verworven. Ze voorkomt ook tijdrovende debatten over bevoegdheden, taken en beschikbaarheid van middelen, waarvoor in crisissituaties de tijd ontbreekt.

Kwetsbaarheid

De toegenomen kwetsbaarheid van onze samenleving vormt een complicerende factor en versterkt de effecten van de geschetste veiligheidsrisico's, zoals het scenario 'Empire strikes back' zo treffend schetst. Niet alleen is Nederland steeds dichter bevolkt en bebouwd, ook zijn ondernemingen, overheid en particulieren in toenemende mate afhankelijk van elkaar. Zij vormen ketens van spelers die op hun beurt weer onderdeel uitmaken van andere wereldwijde ketens.

Een verstoring in één schakel kan domino-effecten veroorzaken in andere delen van de keten.⁴ Indien bijvoorbeeld de stroom uitvalt in Nederland als gevolg van gebeurtenissen buiten onze landsgrenzen, dan heeft dat onmiddellijk een versturende invloed op communicatie, transport, beveiliging en informatievoorziening. Dit betekent dat bij crises en rampen – net als in het scenario – de capaciteiten van de lokale overheid in wiens gebied zich de eerste tekenen van een crisis manifesteren, al snel tekortschieten. Om dan snel te kunnen opschalen, moeten vooraf afspraken zijn gemaakt met andere partijen die de daarvoor benodigde verantwoordelijkheden, taken en middelen hebben.

De grote kwetsbaarheid van een moderne, welvarende samenleving gaat samen met hoge eisen die burgers aan hun veiligheid stellen. Hoewel veel (beveiligings-)taken zijn geprivatiseerd, kijkt de burger bij incidenten, rampen en crises naar de overheid. Op een ramp volgt onmiddellijk een maatschappelijk debat over de schuld, vergoedingen en nieuwe regelgeving, die herhaling moet voorkomen.

Welvarende en mondige burgers accepteren minder risico's. De verwachtingen van de burger over de rol van de overheid op veiligheidsgebied zijn daarom hoog. Nieuwe veiligheidsrisico's, terreurdreiging, de grote kwetsbaarheid van een open samenleving en de hoge veiligheidseisen die de burger aan de politiek stelt, maken – hoe moeilijk verenigbaar ook – allemaal deel uit van de uitdaging waarvoor de overheid zich op veiligheids terrein gesteld ziet.

Betekenis voor Defensie

Bovenstaande ontwikkelingen zijn niet nieuw, maar manifesteerden zich de afgelopen jaren sterker dan voorheen. Ze hebben in meer dan één opzicht betekenis voor Defensie:

- De mondialisering van veiligheidsrisico's onderstreept dat de activiteiten van onze krijgsmacht ter bevordering van de internationale rechtsorde niet los zijn te zien van de veiligheid in eigen land. Het heeft dus geen zin om de stijgende uitgaven voor binnenlandse veiligheid te dekken uit bezuinigingen op het buitenlands- en veiligheidsbeleid.
- In defensietermen: de derde hoofdtak van Defensie – ondersteuning

2 *Kamerstukken II* 2004-05, 29 754, nr. 1, Terrorismebestrijding.

3 *Kamerstukken II* 2004-05, 29 754, nr. 23, Terrorismebestrijding (herinrichting stelsel van speciale eenheden) en Wijziging Regeling Bijzondere Bijstandseenheden, *Staatscourant* 29 juni 2006, nr. 124, p. 13.

4 Zie ook Clingendael Centre for Strategic Studies (2004). *Nationale Veiligheid. Aanzet voor een departementale beleidsverkenning*, Stad, J. Den Haag CCSS, juni 2004.

van civiele autoriteiten – mag niet ten koste gaan van de eerste en tweede hoofdtak – de bescherming van het eigen en bondgenootschappelijke gebied, en de bevordering van de internationale rechtsorde, meestal in de vorm van deelname aan crisisbeheersingsoperaties. Dat zou het paard achter de wagen spannen zijn. Het kabinet heeft, zoals we zullen laten zien, aan dit inzicht concrete gevolgen verbonden door extra geld beschikbaar te stellen voor extra taken die Defensie verricht voor de civiele autoriteiten in eigen land.

- De verbreding van het veiligheidsbegrip doet departementen en diensten de handen ineenslaan, waarbij Defensie een partner is met belangrijke capaciteiten. De komende tijd zullen meer dwarsverbanden tussen civiele en militaire partijen gestalte krijgen.
- De grote kwetsbaarheid van onze samenleving en de hoge veiligheidseisen van de burger onderstrepen dat de overheid alle capaciteiten die zij in huis heeft, dus ook die van Defensie, optimaal op elkaar moet afstemmen, daarbij rekening houdend met scenario's waarbij het vermogen van de eerstverantwoordelijke lokale overheid snel wordt overvraagd.

Voortekenen van verandering

Politieke aandacht

Wat is de betekenis van de geschetste ontwikkelingen voor de wijze waarop Nederland zijn nationale veiligheid organiseert? In hoeverre is onze huidige veiligheidsstructuur in staat om deze ontwikkelingen het hoofd te bieden? Over deze vragen hebben diverse instituten en commissies zich de afgelopen periode gebogen.

Zo voerde Clingendael (CCSS) een verkenning uit naar de aard en de verwevenheid van de dreigingen en de consequenties daarvan voor beleid en

praktijk op het gebied van de nationale veiligheid.⁵ Verder onderzocht de Commissie-Fijnaut het stelsel van bijzondere bijstandseenheden,⁶ bekeek de Commissie-Havermans de nationale inlichtingenketen,⁷ boog de Commissie-Leemhuis zich over de organisatie van het politiebestedel⁸ en analyseerde de Commissie-Hermans de ICT-ondersteuning bij rampenbestrijding.⁹

Parallel aan deze onderzoeken werden in het kader van het Programma Andere Overheid diverse departementale en rijksbrede takenanalyses uitgevoerd. Daarbij beschouwde de Commissie-Winsemius het functioneren van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en richtte de Commissie-Maij-Weggen zich op de taken van Defensie en Buitenlandse Zaken.¹⁰ Gebruikmakend van de uitkomsten van al deze commissies boog de Commissie-Brinkman zich over de inrichting van het nationale veiligheidsbestel en de eventuele vorming van een departement voor veiligheid.¹¹

Het feit dat al die commissies vanuit verschillende invalshoeken het terrein van de nationale veiligheid onderzochten, onderstreept het politieke belang dat wordt gehecht aan dit onderwerp. Het geeft echter ook uitdrukking aan een algemeen gevoel van onbehagen dat we de nationale veiligheid nog niet optimaal in de hand hebben. Commissies wijzen op versnippering, tekortschietende infor-

matievoorziening en een opeenstapeling van coördinerende structuren. Functionele kokers richten zich nog te veel op een (gedacht) eigen deel van de veiligheidstaart en proberen dat zo goed mogelijk te regelen met eigen systemen voor de informatievoorziening, eigen analyse-instrumenten en eigen capaciteiten voor preventie en respons. Brinkman constateert dat op dit moment binnen de overheid niet bij voorbaat duidelijk is wie, wanneer verantwoordelijk is voor het afdekken van welke bedreigingen van de nationale veiligheid.¹²

Het kabinet heeft eerder al onderkend dat het stelsel van terrorismebestrijding en crisisbeheersing onvoldoende is toegesneden en voorbereid op hedendaagse dreigingen, omdat de bestrijding nog te klassiek is ingericht en de sturing nog te vrijblijvend en te onduidelijk is.¹³

Recente ontwikkelingen

De afgelopen jaren is er veel verbeterd. De regering concentreerde de bestrijding van het terrorisme bij de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb). Bijzondere bijstandseenheden zijn samengevoegd in de Dienst Speciale Interventies (DSI).

Het Actieprogramma Coördinatie Informatievoorziening Rampenbestrijding (ACIR) betreft rijksbrede verbeteringen in de informatievoorziening. De oprichting van de veiligheidsregio's biedt betere mogelijkheden tot regionale prioriteitstellingen en een effectievere, multidisciplinaire

5 Supra noot 4.

6 Supra noot 3 (Kabinetsstandpunt advies Fijnaut over 'De herinrichting van het stelsel van speciale eenheden' en over het nader advies van de commissie deskundigen vanuit OM, Politie en Defensie).

7 *Kamerstukken II 2004-05*, 29 876, nr. 3, Kabinetsreactie op het eindrapport van de Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD.

8 *Kamerstukken II 2005-06*, 29 628, nr. 25, Kabinetsstandpunt Evaluatie Politieorganisatie van 14 oktober 2005, mede gebaseerd op het rapport van de stuurgroep Leemhuis (stuurgroep evaluatie politieorganisatie) van 30 juni 2005 *Lokaal verankerd, nationaal versterkt*.

9 *Kamerstukken II 2004-05*, 26 956, nr. 37, Kabinetsstandpunt over het rapport van de Adviescommissie Coördinatie ICT Rampenbestrijding (ACIR).

10 *Kamerstukken II 2004-05*, 29 362, nr. 50, Eindrapportage departementale takenanalyses 'Programma Andere Overheid'.

11 *Kamerstukken II 2004-05*, 29 362, nr. 67, 'Modernisering van de overheid', Kabinetsreactie op de tussenrapportage van de commissie Brinkman.

12 Supra noot 11.

13 Supra noot 2.

aansturing.¹⁴ Alom bestaat het gevoel dat deze stappen belangrijk zijn, maar dat het laatste woord nog niet is gezegd.

Het vergelijkend landenonderzoek dat RAND-Europe uitvoerde in opdracht van vier Nederlandse departementen (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie, Buitenlandse Zaken en Defensie) toonde in veel landen een groeiende rol aan van de krijgsmachten bij de behartiging van de veiligheid binnen de landsgrenzen.¹⁵

De aard van de veiligheidsrisico's en de omvang van de veiligheidsuitdagingen die op overheden afkomen, leiden er alom toe dat men beziet hoe de krijgsmacht de civiele autoriteiten in eigen land optimaal van dienst kan zijn. Ook in Nederland steunt de politiek deze groeiende rol van de krijgsmacht. Defensie is duidelijk in beeld gekomen als structurele veiligheidspartner in eigen land.

Defensie in beeld

Dat Defensie civiele autoriteiten in eigen land ondersteunt, is niet nieuw: het was en is een van de drie hoofdtaken van Defensie.¹⁶ Aansprekende voorbeelden van al langer bestaande structurele defensie-ondersteuning zijn de Kustwacht, de Koninklijke Marechaussee, de Explosievenopruimingsdienst, de Bijzondere Bijstandseenheden en de *Quick Reaction Alert F-16's* (QRA).

Ook incidenteel sprong Defensie geregeld bij, onder meer bij watersnood (onder andere 1995), grootschalige glasschade in de kasteelt, varkenspest of brandweerstaking (2005). In 2003 werden de samenwerkingsvormen tussen civiele en militaire spelers in kaart gebracht in het Convenant Civiel-Militaire Bestuursafspraken (CMBA).¹⁷ Het gevoel dat verdergaan de stappen nodig waren, bleef echter.

Belang van de derde hoofdtaak

Het toenemende belang van de derde hoofdtaak van Defensie is al enige



Kustwacht Nederland (Foto AVDD)

jaren zichtbaar. Zo is de Koninklijke Marechaussee in belangrijke mate uitgebreid, met name voor vreemdelingentoezicht en grensbewaking op Schiphol. Ook de Kustwacht in de Nederlandse Antillen en de Kustwacht in Nederland hebben een metamorfose ondergaan.

De Kustwacht in Nederland was tot op heden een samenwerkingsverband tussen zes verschillende departementen en is dit jaar omgevormd tot één gezamenlijke dienst.¹⁸ Het ministerie van Verkeer & Waterstaat is daarbij beleidsverantwoordelijk en Defensie wordt belast met de eenhoofdige operationele leiding en het beheer over de middelen. Een mooi voorbeeld dus van interdepartementale bundeling van krachten en vergroting van slagkracht.

Tot slot zijn ook het samenwerkingsconvenant tussen AIVD en MIVD¹⁹ en de oprichting van de Dienst Speciale Interventies voorbeelden van de wijze waarop de overheid haar slagkracht zonder grote investeringen kan vergroten.

Meer dan een vangnet

In april 2005 markeerden de ministers Remkes en Kamp, in hun brief aan het parlement over 'Defensie en Nationale Veiligheid', de politieke keuze van het kabinet om de vangnetbenadering los te laten en Defensie te maken tot structurele veiligheidspartner van de civiele autoriteiten in Nederland.²⁰

De tijd van vrijblijvendheid – het vangnet waarbij ad hoc werd bezien of er capaciteit vrij was om de civiele autoriteiten ter wille te zijn – werd afgesloten en maakte plaats voor een professioneel partnerschap waarbij het civiele gezag op grond van vooraf gemaakte afspraken gegarandeerd kan beschikken over militaire capaciteiten. Deze wijzigende rol van de krijgsmacht heeft de volgende kenmerken:

- De enigszins vrijblijvende vangnetbenadering maakt plaats voor *bindende horizontale afspraken* over gegarandeerde beschikbaarheid van militaire capaciteiten. De samenwerking krijgt een meer structureel karakter.

¹⁴ Zie het artikel van P.L.J. Bos in dit nummer.

¹⁵ RAND Europe, *Overheid en Nationale Veiligheid. Aanpassingen in strategie, structuur en beleid in 5 landen* (Eindrapport), Stephan de Speigeleire & Erik Frinking, conceptversie juli 2005.

¹⁶ *Kamerstukken II* 1999-2000, 26 900, nrs. 1-2, Defensienota 2000.

¹⁷ *Kamerstukken II* 2004-05, 29 800 X, nr. 37, Civiel militaire bestuursafspraken (fase II).

¹⁸ *Kamerstukken II* 2005-06, 30 490, nr. 1, Kustwacht in Nederland.

¹⁹ WIVD, Convenant MIVD-AIVD, 26-9-2003, *Stcrt* 2003, 195, p. 11.

²⁰ Supra noot 1.

- De civiel-militaire samenwerking betreft zowel de *rampenbestrijding* als de inzet in het kader van de handhaving van de *openbare orde en veiligheid*. Uiteraard geschiedt dit altijd onder civiel gezag en binnen de bestaande wettelijke kaders.
- De uitbreiding van de rol van Defensie zal vooral liggen op terreinen waar de krijgsmacht bijzondere kennis en middelen heeft. Het gaat dus om veel meer dan hulp bij het vullen van zandzakken of om 'handjes' voor glasrapen.

De brief 'Defensie en Nationale Veiligheid' bevatte tevens een verkenning van kansrijke gebieden waarop de grotere rol van Defensie invulling zou kunnen krijgen. Genoemd werden militaire waarnemingsmiddelen, de ervaring van Defensie bij ondersteuning van de aansturing van complexe operaties, de bescherming van havens en van het luchtruim, en de beveiliging van objecten en gebieden.

Voor de nieuwe rol van Defensie als structurele veiligheidspartner van de civiele autoriteiten in eigen land bestaat in de Tweede Kamer brede steun, zo bleek bij de behandeling van de brief van de ministers Remkes en Kamp in 2005.²¹ De Tweede Kamer drong aan op snelle concretisering. Vanaf toen ging het niet meer om de vraag *of* de krijgsmacht een grotere rol moet spelen in de nationale veiligheid, maar om de vraag *hoe* deze rol gestalte krijgt.

Het project ICMS

Ter beantwoording van de *hoe*-vraag zetten de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie het project Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS) op, waarbij gaandeweg ook andere departementen en diensten werden betrokken en geraadpleegd. De interdepartementale projectgroep Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking kreeg de opdracht om de behoefte bij de civiele autoriteiten aan



Cartoon: Peer Refera

structureel beschikbare defensiecapaciteiten in kaart te brengen en te concretiseren in maatregelen.

De gedachte achter het project ICMS was even eenvoudig als logisch: aan welke defensiecapaciteiten kunnen civiele autoriteiten in eigen land behoefte hebben bij crises en rampen, en welke structurele afspraken kunnen daarover vooraf worden gemaakt? Op deze manier worden middelen van het Rijk – opgebracht door de belastingbetaler – zo effectief mogelijk benut ten behoeve van de veiligheid in eigen land.

Uiteraard mochten de afspraken niet dienen als oplossing voor interne capaciteitsproblemen bij civiele diensten en moest Defensie alle drie haar hoofdtaken kunnen blijven uitvoeren. Dat kon betekenen dat defensiecapaciteiten zouden moeten worden uitgebreid om aan zowel de vraag naar crisisbeheersingsoperaties als die naar taken in eigen land te kunnen voldoen.

Het project ICMS moest de daarmee gemoeid gaande kosten in kaart brengen en voorstellen doen voor de dekking en verrekening van de meerkosten die Defensie zou maken.

Werkwijze ICMS

Van meet af aan stond vast dat niet Defensie – de aanbodzijde – maar het voor crisisbeheersing en rampenbestrijding beleidsverantwoordelijke en coördinerende departement Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – de vraagzijde – moest aangeven aan welke extra defensiecapaciteiten behoefte bestaat. Om dat te bereiken organiseerden de twee ministeries

workshops, waarbij gaandeweg meer departementen, hulpdiensten en decentrale spelers werden betrokken. Tijdens de eerste workshop, op 14 september 2005, stond informatie-uitwisseling tussen departementen voorop. Daar bleek dat andere departementen vaak onvoldoende bekend zijn met de capaciteiten die Defensie in huis heeft of gaat krijgen. In die zin was de workshop al een succes. Daarnaast bleek het ook belangrijk om aan elkaar te snuffelen. Wat willen die mensen van Defensie? Gaan ze ons werk overnemen? Zoeken ze nieuwe taken?

Allengs groeide uit zulke discussies de overtuiging dat er binnen de bestaande verdeling van verantwoordelijkheden goede mogelijkheden bestaan om meer en beter gebruik te maken van defensiecapaciteiten voor de veiligheid in eigen land. Dat inzicht was de opmaat voor drie specifieke workshops waarin aan de hand van scenario's werd bezien welke nadere maatregelen gewenst waren. Daarbij stonden respectievelijk de bescherming van havens, van het luchtruim en de beveiliging van objecten en gebieden centraal.

Door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties waren, in overleg met andere ministeries, realistische scenario's uitgewerkt. Aan de hand daarvan werden beschikbare en benodigde defensiecapaciteiten beoordeeld. Naast deelnemers van Haagse departementen namen specialisten uit andere organisaties deel, zoals het Havenbedrijf Rotterdam,

²¹ Supra noot 1.

de regionale brandweer, de (zeehaven-)politie, het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), en de Luchtverkeersleiding Nederland.

Steeds stond de civiele vraag voorop. Vervolgens gaven militaire specialisten aan wat Defensie in specifieke situaties voor civiele autoriteiten kan betekenen. Deze ontmoetingen van vraag en aanbod leverden een groot aantal kansrijke voorstellen op. Op grond daarvan ontwikkelde het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een overkoepelende behoeftestelling. Daarin is rijksbreed aangegeven welke defensiecapaciteiten men voor taken binnen de landsgrenzen extra tot zijn ge-

Voor structurele uitgaven krijgt Defensie met ingang van 2006 extra financiële middelen, oplopend tot ruim € 34 miljoen in 2013 en latere jaren. Voor investeringen werd ruim € 115 miljoen beschikbaar gesteld, verdeeld over de jaren 2006-2012. Deze toevoeging aan de defensiebegroting onderstreept dat het kabinet concreet werk maakt van de verhoogde ambitie ten aanzien van de derde hoofdtaak van Defensie.

Het huidige pakket kan nog uitgebreid worden. Een aantal gebieden wordt nog nader onderzocht. Zo beziet de Commissie-Van Maanen rijksbrede samenwerkingsmogelijkheden voor de helikopterondersteuning bij de inzet van de Dienst Speciale Interventies en bij de bestrijding van ram-

derne, effectieve en doelmatige bijdrage aan civiele operaties in eigen land. Zo kan met verhoudingsgewijs weinig personeel worden geobserveerd. Met het ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt gewerkt aan een regeling voor het optreden met deze toestellen in het luchtruim boven Nederlands grondgebied.

- Defensie richt een tweede NBC-eenheid op voor activiteiten om het hoofd te bieden aan nucleaire, chemische en biologische dreigingen. Dat maakt het mogelijk om uitgezonden eenheden te kunnen blijven beschermen tegen zulke gevaren én capaciteit te hebben voor een continue ondersteuning van nationale civiele autoriteiten in aanvulling op de civiele mogelijkheden voor ontsmetting.
- In de vorm van een proeftuin worden civiele en militaire ICT-toepassingen gecombineerd om actuele omgevingsbeelden te verkrijgen voor crises- en rampenbestrijding. Hierbij wordt de netcentrische benadering van Defensie benut, die informatie uit functionele systemen van verschillende diensten bundelt en uitwisselt.
- Defensie past haar capaciteit voor de bescherming van havens zodanig aan dat twee eenheden gegarandeerd beschikbaar zijn voor het detecteren en onschadelijk maken van mijnen en voor het bestrijden van ongewenste bewegingen onder en boven water in havengebieden.
- Defensie garandeert de beschikbaarheid van een eenheid van bataljonsgrootte die in staat is een gebied en/of objecten te bewaken en beveiligen.
- Defensie breidt de capaciteit voor explosievenopruiming uit met vier teams, die zijn uitgerust met



Cartoon: Peer Retera

garandeerde beschikking zou willen hebben. Deze behoeftestelling werd door teams van experts op de vele deelgebieden uitgewerkt in benodigde middelen en maatregelen.

Uiteindelijk presenteerden de bewindslieden op 24 mei 2006 een samenhangend pakket voorstellen in een vervolgbrief aan het parlement.²² Daaraan was besluitvorming voorafgegaan door het kabinet als geheel dat in de Voorjaarsnota extra geld aan Defensie toeweest om gestalte te geven aan het grotere beslag dat op de krijgsmacht wordt gelegd voor de ondersteuning van de civiele autoriteiten in eigen land.

pen en incidenten.

Nieuwe afspraken

Het gaat te ver om in dit artikel het volledige pakket te schetsen van nieuwe afspraken over gegarandeerd beschikbare defensiecapaciteiten ter ondersteuning van civiele autoriteiten. We volstaan hier met enkele voorbeelden, die ook in het scenario 'Empire strikes back' zouden kunnen worden ingezet.

- Defensie gaat extra, kleine, tactische, onbemande vliegtuigjes (*unmanned aerial vehicles*) aanschaffen om objecten onder waarneming te houden. Dat is een mo-

²² Kamerstukken II 2005-06, 30 176, 30 300 X, nr. 106, Intensivering civiel-militaire samenwerking (ICMS).



Gerobotiseerde ruimingsmiddelen (Foto Mindef, DV, P. Wiezoreck)

gerobotiseerde ruimingsmiddelen. Hierdoor kan Defensie de gelijktijdige ondersteuning vergroten van twee naar vier locaties, met een reactietijd van drie uur.

- Defensie en haar civiele partners gaan intensiever kennis en kunde uitwisselen, vaker gezamenlijk oefenen, en procedures en afspraken nader op elkaar afstemmen.

Besloeg het eerdere convenant Civiel-Militaire Bestuurlijke Afspraken een 'pool' van maximaal 3.000 militairen, nu neemt het contingent militairen waarover afspraken zijn gemaakt toe tot 4.600. Een volledig overzicht van alle maatregelen is opgenomen in de brief die de ministers Kamp en Remkes daarover op 24 mei 2006 aan het parlement hebben gezonden. Deze is eenvoudig toegankelijk op de websites van Defensie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.²³

Overigens staat dit aantal van 4.600 militairen nog los van de diverse reeds bestaande vormen van samenwerking zoals grensbewaking, kustwacht en bijzondere bijstand. Al met al loopt de gegarandeerde bijdrage van de krijgsmacht aan veiligheid binnen de landsgrenzen op tot ongeveer 25 procent van het totaal aantal militairen.

Blik op de toekomst

Nu de beleidsbrief aan het parlement verzonden is en de plannen gereed zijn, begint het echte werk. Gezien de veelheid aan maatregelen, de strakke tijdlijnen en de variëteit aan partners en belanghebbenden, is er zonder meer sprake van een uitdaging. De ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie gaan bij de implementatie niet over één nacht ijs en beseffen dat het project ICMS de komende jaren de nodige bestuurlijke aandacht blijft vergen.

De maatregelen krijgen gestalte in de jaren 2006 tot en met 2013. Onder regie van de secretarissen-generaal van beide departementen wordt veel energie gestoken in de communicatie van de doelstellingen en betekenis van het project ICMS. Het is nu immers zaak om civiele spelers op het vlak van crisisbeheersing en rampenbestrijding te wijzen op de extra mogelijkheden die ICMS biedt.

Daarom zal een catalogus worden opgesteld van alle capaciteiten die Defensie beschikbaar stelt voor veiligheid binnen de landsgrenzen. Ook binnen Defensie is het zaak om alle geleidingen te informeren over de betekenis van ICMS.

Win-win-situaties

Vooruitkijkend naar de implementatie van ICMS zien wij op verschillende gebieden een positieve spin-off van dit project, juist omdat dit project over de grenzen tussen departementen en diensten heen reikt. Zo is ICMS een katalysator in de uitwisseling van kennis en kunde tussen civiele en militaire specialisten. Bij crises en rampen in eigen land ontstaan in de bevelvoering uitdagingen die veel gemeen hebben met die tijdens militair optreden.²⁴

Deze kennis en kunde kunnen vruchtbaar worden gedeeld met civiele autoriteiten. Eenhoofdige leiding en opdrachtgerichte commandovoering zijn militaire werkwijzen die ook voor civiel geleide operaties van betekenis zijn. Tijdens crises moeten verschillende spelers snel informatie valideren, besluiten nemen, een gezamenlijk omgevingsbeeld ontwikkelen en dat alles omzetten in goed gecoördineerd, slagvaardig operationeel optreden.

Wereldwijd hebben militairen daarvoor de afgelopen jaren nieuwe, netwerkgerichte operationele concepten ontwikkeld. Op ICT-gebied worden militaire en civiele crisisbeheersingsorganisaties geconfronteerd met vergelijkbare vragen, waarbij kennisuitwisseling nuttig is.

RAND beschouwt het netwerkcentrisme als een innovatief en richtinggevend concept voor het opheffen van beperkende functionele, organisatorische en geografische kokers.²⁵ Militair-operationele netwerk-concepten – *network centric operations* – zijn dus zowel belangrijk voor militaire operaties in den vreemde als voor civiele autoriteiten in eigen land. RAND bepleit de ontwikkeling van een rijks-

²³ <http://www.mindef.nl/actueel/parlement/kamerbrieven> of <http://www.minbzk.nl/veiligheid/crisisbeheersing/publicaties>.

²⁴ Zie bijvoorbeeld Clingendael Centre for Strategic Studies (2004). *Binnenlandse Veiligheid en Crisisbeheersing; Coördinatie of commandovoering?*, Den Haag CCSS, 29 maart 2004.

²⁵ Supra noot 15.

brede strategie voor nationale veiligheid en een bredere introductie van het gedachtegoed van het netwerkcentrisme in het domein van de nationale veiligheid.

Tijdens crisisbeheersingsoperaties worden militaire eenheden in toeneemende mate belast met stabilisatietaken. Handhaving van de orde en veiligheid kan daar deel van uitmaken, waarbij militairen kunnen worden geconfronteerd met woedende menigten en andere protesten uit de bevolking die de openbare orde raken. Op deze vlakken kan Defensie leren van civiele partners in eigen land die bij grote evenementen of rellen moeten optreden. Kennis die wordt opgedaan binnen de derde hoofdtaak van Defensie heeft dus ook betekenis voor het vervullen van de tweede hoofdtaak.

Defensie kan recente ervaringen delen in het koppelen van eenheden uit verschillende krijgsmachtdelen: het zogenoemde 'joint' optreden. Die ervaring is betekenisvol voor de crisisbeheersing in eigen land, waar eveneens veel verschillende operationele diensten een gezamenlijk product moeten leveren. Elk van de voorbeelden in deze paragraaf onderbouwt de verwachting dat het project ICMS, bovenop de concrete afspraken over capaciteiten, vrucht zal dragen in de vorm van kruisbestuiving tussen civiele en militaire spelers.

Investeren in contacten

Deze kruisbestuiving is hard nodig. Het project ICMS leverde niet alleen nieuwe afspraken op, maar ook veel inzichten in elkaars mogelijkheden en onmogelijkheden, waarbij veelal sprake was van grote wederzijdse onbekendheid. Zo bleken civiele bestuurders en militaire commandanten elkaar lang niet altijd te kunnen vinden en is er soms zelfs sprake van een bepaalde terughoudendheid om naar elkaar toe te stappen. Het civiel-militaire bedje is dan ook nog zeker niet gespreid. Om echt tot samenwerking te komen is het noodzakelijk elkaars werelden

beter te leren kennen en te respecteren. Zowel op centraal als op decentraal niveau moeten de civiel-militaire contacten structureel worden geborgd, waarbij decentraal een belangrijke rol als intermediair is weggelegd voor de Regionale Militaire Commando's (RMC's). Net zoals de Officier van Justitie en de voorzitter van de Waterschappen moeten zij een vaste plek krijgen in de veiligheidsregio's, teneinde de regio's te kunnen bijstaan bij de uitwerking van crisisplannen en ze te kunnen adviseren over de inzetmogelijkheden van militaire capaciteiten. Ook vormen zij een decentraal aanspreekpunt voor gezamenlijke oefeningen en trainingen.

Om deze rol gestalte te kunnen geven zijn de geografische grenzen van de RMC's afgestemd op die van de veiligheidsregio's en krijgen de RMC's de beschikking over deskundigheid vanuit alle krijgsmachtdelen zodat zij over alle vormen van militaire ondersteuning kunnen adviseren. Daarbij wordt de capaciteit zodanig aangepast dat alle vijftientig veiligheidsregio's over vaste militaire adviseurs kunnen beschikken.

Slot

De inzet van militairen voor de veiligheid in eigen land wordt in de huidige veiligheidssituatie door de Nederlandse politiek en samenleving enthousiaster begroet dan in het verleden. Nadere wederzijdse kennisgeving tussen departementen, centrale en decentrale overheden en diensten doen het respect voor elkaars kennis en kunde groeien. Defensie onderstreept via het project ICMS haar betekenis voor de Nederlandse samenleving. Civiele partners weten Defensie aan hun zijde en kunnen gegarandeerd beschikken over capaciteiten van de krijgsmacht.

Door duidelijk te stellen dat de praktische samenwerking de formele rollen en verantwoordelijkheden onverlet laat, kon tijdens het project Intensivering Civiel-Militaire Samen-

werking praktisch, resultaatgericht denken vanuit een operationele *mindset* de ruimte krijgen. Daaruit is een belangrijk pakket aan extra maatregelen voortgekomen. Dat pakket gaat gestalte geven aan de nieuwe rol van de krijgsmacht als structurele veiligheidspartner van de civiele autoriteiten. Het kabinet heeft daaraan concrete maatregelen verbonden en het benodigde geld vrijgemaakt.

De voorstellen staan nu op papier, maar de verwezenlijking gaat nog veel vergen van de verschillende partners. Defensie, bijvoorbeeld, weet dat haar agenda voor crisisbeheersingsoperaties buiten de landsgrenzen stevig gevuld is met complexe operaties als die in Afghanistan, maar moet tegelijkertijd haar veranderende rol binnen de landsgrenzen gestalte geven.

Civiele partners worden in een veelvormige bestuurlijke omgeving geconfronteerd met grote operationele uitdagingen en moeten nog nader inspelen op de veranderende rol van de krijgsmacht binnen de landsgrenzen. De hedendaagse veiligheidsrisico's vragen om een multidisciplinaire aanpak, waarbij de overheid de krachten van verschillende departementen en diensten effectief moet kunnen bundelen. Dat hoeft niet per definitie gepaard te gaan met grootscheepse rijksbrede herschikkingen.

Met het project Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking toont de overheid aan dat zij haar slagkracht aanzienlijk kan vergroten door heldere afspraken te maken tussen departementen en diensten over de beschikbaarheid van capaciteiten. Dit project verdient om die reden het predikaat 'Nieuwe wijn in nieuwe zakken'.

De nieuwe rol van de krijgsmacht als structurele veiligheidspartner in eigen land past bij een eigentijdse rijksoverheid die bij de inrichting van haar werk niet de eigen organisatorische indeling voorop stelt, maar uitgaat van de maatschappelijke wensen.



Partners in business

C.N.J. Neisingh*

Doe me nog maar een bakkie, om wakker te blijven, zegt Karel in de nacht van donderdag op vrijdag als het half vier wordt. Gelukkig zijn er bij de defensiestaf veel militairen die hun operationele ervaring naar Den Haag meegebracht hebben. Zo is de sergeant-majoor die bij zijn verplaatsing naar het defensie-Walhalla – je weet maar nooit – zijn ritselkist meegenomen heeft, nu goud waard. Achter de gesloten deur van Karels kantoor, met het bord Directeur Operatiën, sist de Coleman-brander.

Het lijkt of het berichtenverkeer toch wat rustiger wordt. Niet dat de inhoud van wat er wél binnenkomt rustgevend is. Zo weet niemand het lot van de passagiers van de overvolle trein uit de Randstad die bij een door de verhoogde waterstand ontstane verzakking op behoorlijke snelheid ontspoorde en in de Gouwe stortte. En de berichten over plunderingen van de afgelopen avond en nacht zijn evenmin geruststellend.

Karel denkt vol zorg aan zijn vrouw en zijn dochter. Om zijn schoonzoon maakt hij zich echter niet druk: die is als militair gewend zijn eigen boontjes te doppen en zit nu 'rustig' bij een vredesmissie in Afrika en heeft amper weet van de ramp die zich over ons land aan het voltrekken is. Zijn laatste contact met Mieke was dinsdagavond. De mobiele telefoons zijn allang uitgevallen en geruchten vormen nu een belangrijke berichtenbron.

De korporaal-seiner haalt Karel ruw uit zijn overpeinzingen. Er is dringend telefoon. Het is de CDS, die vanuit Brussel via het noodtelefoonnet belt. Kort en zakelijk worden de bijzonderheden uitgewisseld. Aan de ene kant is het goed dat de CDS, die maandagavond voor een bijeenkomst van het Militair Comité in Brussel was, daar moest blijven. Er is immers meer dan ooit behoefte aan coördinatie op NAVO- en EU-niveau nu het lijkt dat Europa in de greep van terreur is. Aan de andere kant is het wel pech dat de plaatsvervangend CDS juist nu op inspectiereis is naar de nieuwe missie in de Hoorn van Afrika. Het ge-

volg is nu dat Karel als Directeur Operatiën er alleen voor staat.

De ochtendbriefing staat gepland op 08.00 uur. Eigenlijk is dat te vroeg. De rapportages van de operationele commando's moeten nog samengevoegd worden. Hij herinnert zich de tijd dat op de defensiestaf de internationale operaties, de tweede hoofdtaak, de meeste aandacht kregen en de derde (nationale) taak er een beetje bij hing, ondergebracht bij aparte stafofficieren. Dat is nu wel anders. De vredesmissies in het buitenland bevinden zich gelukkig in wat rustig vaarwater, terwijl het in eigen land hoogspanning is.

De briefing verloopt goed. De vertegenwoordiger van de MIVD heeft adequaat de situatie op een rij gezet. Karel voelt bewondering voor de korte, zakelijke manier waarop ze uit de rijstebrij van berichten de hoofdlijnen weet weer te geven. Ook de Directeur Juridische Zaken heeft de afgelopen nacht samen met de Directie Operatiën de juridisch-bestuurlijke dilemma's geformuleerd. De operationele presentatie loopt vlot; hoewel de stafofficieren er vlak tevoren het laatste nieuws in moesten verwerken. De defensieliaison in het Interdepartementaal Beleidsteam geeft aan wat er vanmorgen op de agenda komt. Karel sluit af: Defensie is overal in het land ingezet en wordt zwaar overvraagd. Hij adviseert de minister om op ministerieel niveau tot prioriteitstelling te komen.

De presentaties geven de minister genoeg bagage mee voor het vervolg van die ochtend. Hij wandelt na afloop van de briefing samen met Karel door een miezerig buitje naar het ministerie van Binnenlandse Zaken.

De bijeenkomst in het Ministeriële Beleidsteam leidt tot een pittige discussie. Defensie wil alles doen om de ongekende ramp en de dreiging die over ons land komt te helpen bestrijden. Defensie is gewend de leiding over de inzet van de strijdkrachten zelf in handen te houden, terwijl de minister van Binnenlandse Zaken modules van de krijgsmacht te leen vraagt ter versterking van de zwaar belaste politie, brand-

* Generaal-majoor der Koninklijke Marechaussee b.d. Neisingh is oud-Commandant KMar (1999-2004).

weer en geneeskundige hulpverleningsdiensten. De premier rondt de discussies snel af. Hij herinnert zich uit de vorig jaar gehouden oefeningen nog goed dat Defensie de omslag heeft gemaakt van de vangnetfunctie naar die van structurele veiligheidspartner. Binnenlandse Zaken en Defensie, 'partners in business', delen op basis van de landelijke prioriteiten de extra opdrachten en middelen toe. De concrete opdrachten die vanuit Den Haag aan Defensie worden verstrekt, zullen door de operationele eenheden in samenspraak met civiele autoriteiten – zoals al vaak beoefend – binnen de veiligheidsregio's worden uitgevoerd. De minister van Justitie heeft ook zijn aandeel als 'partner in de veiligheidsbusiness'. De opsporing van strafbare feiten komt even op een laag pitje te staan, nu politie en marechaussee vooral ingezet worden bij het bestrijden van de plunderingen en bij het optreden bij meldingen van terroristische incidenten. Gelukkig is het vliegverkeer aanzienlijk verminderd. Dus kunnen de marechaussees van Schiphol op grote schaal in de Randstad worden ingezet. Aan de grenzen met België en Duitsland is de grensbewaking tijdelijk opnieuw ingevoerd.


Zo worden aan het begin van deze vierde dag van de crisis de rollen steeds duidelijker: het openbaar bestuur is verantwoordelijk voor de rampenbestrijding en het handhaven van de openbare orde. Het Openbaar Ministerie is actief met snelrecht voor plundersers en overtreders van noodverordeningen. Defensie ondersteunt. Het commando zeestrijdkrachten zet klein materiaal en mariniers met hun amfibisch materieel in voor het evacueren van door het water onbereikbare personen naar de rand van het rampgebied. Ook brengt het oudste krijgsmachtdeel hulp naar geïsoleerde plaatsen en intensiveert de beveiliging van de havens.

Het explosievenopruimingscommando wordt door de algemene paniek over zelfgemaakte bommen voortdurend ingezet. Eenheden van de landstrijdkrachten zorgen voor de beveiliging van vitale objecten, zoals de kritieke punten in het wegen- en spoorwegnet, studio's en zenders. Door de Nationale Reserve worden samen met de ANWB evacuatieroutes voorzien van bebording. Met patrouillegang en verkeersregeling wordt de vluchtelingenstroom uit de Randstad via de nog wel toegankelijke routes naar de Flevopolder en verder naar de drie noordelijke provincies begeleid. Met alle beschikbare heli's

van het Defensie Helikopter Commando wordt steun geleverd. Zo moeten voortdurend arrestatieteams van de regiokorpsen, de Unit Interventie en de Unit Interventie Mariniers van de DSI en kleine groepjes Special Forces per heli uitrukken naar echte of vermeende incidenten. Fotoverkenner en Sperwer RPV's met real-time beelden geven inzicht in de bewegingen van het oprukkende water. De F-16's vliegen permanent patrouilles.

Defensie springt bij met geniemateriaal dat nog uit de Koude Oorlog stamt, maar dat gelukkig werd bewaard, zoals bruggen en pontons. De specialistische NBCR-verkenningseenheid ontplooit zich benedenwinds van het Europoortgebied. Alle geneeskundige assets van Defensie zijn mee met de inzet van de krijgsmacht en ondersteunen de GHOR aan de rand van het rampgebied met de triage van gewonden. Mobiele geneeskundige capaciteit is daar ook opgesteld voor tweede- en derdelijns opvang. Het communicatieprobleem tussen de civiele brandweer, politie en geneeskundige hulpdiensten onderling met het C2000-systeem kan de drukte nét aan; operationele koppelingen met de ingezette defensie-eenheden zijn niet mogelijk, behalve in de netwerk-centrische proeftuin die Defensie en Binnenlandse Zaken in de provincie Utrecht hebben opgezet. Defensie zorgt met de van steunzenders onafhankelijke eigen communicatiemiddelen voor een landelijk dekkend back-up netwerk.

Op de terugweg naar het eigen ministerie loopt zowel de minister als Karel in gedachten verzonken. Toen Karel zijn officiersopleiding kreeg werd hij opgeleid voor een rol in de Koude Oorlog. Een goed voorbereid scenario werd regelmatig beoefend: aan alles was gedacht. Ver weg, zeer geheim. Vlakbij het Plein is Karel weer terug bij vandaag: een voortdurende improvisatie, midden in eigen land, volop in de publieke belangstelling. Gelukkig neemt de minister de pers voor zijn rekening, zodat Karel snel naar de operationele staf kan gaan om de bevelsuitgifte voor deze vrijdag 4 april 2008 te doen.

De sergeant-majoor heeft net als Karel zijn stretcher al dagen amper gezien; hij heeft een verse mok koffie klaargezet. Zonder veel woorden begrijpen ze elkaar, spreken ze dezelfde taal. Dat deden ze vroeger ook al, want toen deden ze bij dezelfde operationele eenheid. 

Het is gemeengoed dat veiligheid veelomvattend is en dat de bijna-gelijkstelling van defensie met veiligheid zoals dat gedurende de Koude Oorlog het geval was, volstrekt achterhaald is. Veiligheid betreft nu niet alleen de staat maar ook het individu en bestrijkt aspecten van sociaal-economische, etnische, en ecologische aard. Dat wil niet zeggen dat 'economische veiligheid' bestaat; daarmee wordt het begrip te veel opgerekt. Het kenmerk van veiligheid blijft dat problemen op dit en andere gebieden leiden tot spanningen en mogelijk ontaarden in het dreigen met en uitvoeren van *geweld*.

De krijgsmacht vormt een verdediging tegen geweld. Dat betekent echter niet dat ze zich nu op alle terreinen van veiligheid waar in de ruimste zin van het woord geweld dreigt, moet of kan bewegen. De krijgsmacht is een middel om een zichtbare agressor tegemoet te treden met systematisch georganiseerd, fysiek geweld. Dat is haar kracht en tevens haar beperking. In dat opzicht zijn er nogal wat vragen over de vermeende rol van de krijgsmacht op het gebied van de binnenlandse veiligheid, zoals bijvoorbeeld tegen onzichtbare terroristen.

De discussie over een uitbreiding van binnenlandse taken berust mijns inziens vooral op een slordige omgang met begrippen op het gebied van veiligheid en defensie, en veronachtzaamt de betekenis van de werkelijke bijdrage van de krijgsmacht.

Begripsvervuiling zien we alom. President Bush spreekt over 'War on Terror' en verwacht met deze

populaire slogan doel en middel. Oorlog is altijd een middel voor het bereiken van een politiek doel, en terreur is slechts een tactisch onderdeel van het gevecht tussen politieke tegenstanders. Tegen tactiek voert men geen 'oorlog'. Het gaat om de strijd tegen terroristen die politieke doelen nastreven.

De krijgsmacht is een middel en is in Nederland in toenemende mate gericht op internationale veiligheid, met name in vredesoperaties in het buitenland. Nederland is door schade en schande wijs geworden in de Balkan en kan na jaren eindelijk robuuste gevechtseenheden inzetten, zoals nu in Afghanistan. Het zou toch vreemd zijn dat specifieke vermogen te gebruiken voor de binnenlandse veiligheid.

Bovendien is het een bizar beeld: militaire eenheden met bewapening en al die terroristen en andere stiekeme verdachten bestrijden die zich op de Coolsingel schuilhouden en onze veiligheid aantasten. Bovendien leidt gebruik van de strijdkrachten tegen binnenlands geweld tot een navenant onoplosbare discussie over de zogenaamde *rules of engagement*. In plaats daarvan is daarvoor onlangs nu juist de specifieke anti-terreureenheid (Dienst Speciale Interventies, DSI) in het leven geroepen.

De discussie leidt de aandacht af van de rol van de krijgsmacht in de internationale context. De vraag in Nederland is niet of wij de internationale orde moeten ondersteunen maar steeds meer: waar en met wie. Het vraagstuk betreft niet zozeer het militair-operationele vermogen van de krijgsmacht maar de legitimatie van de inzet. Succes van vredesoperaties is afhankelijk van hun politieke doel en van lokale steun.

* Prof. Volten is hoogleraar Geschiedenis en Theorie der Internationale Betrekkingen aan de Rijksuniversiteit Groningen.

blijf bij je leest

De Verenigde Staten falen in Irak, omdat het doel onrealistisch (democratiseren van het Midden-Oosten) en dubieus (uitsluitend van militaire aard) is en omdat lokale steun ontbreekt. De militaire strijd en het overleven van de krijgsmacht is zodoende een doel op zich geworden. Men is terecht huiverig om zo'n inzet van de krijgsmacht te steunen.

In Bosnië is indertijd een situatie geschapen door het Kroatische offensief die internationale interventie mogelijk maakte en de weg vrijmaakte voor versterking van de lokale steun en legitimatie. In die situatie is er ruimte voor het verkrijgen van informatie over de tegenstander, *infiltratie* in de organisatie van de tegenstander en van het 'inburgeren' van de buitenlandse krijgsmacht als deel van de oplossing in het betwiste gebied.

De drie I's van een succesvolle interventiemacht: de strijd om de 'hearts and minds', ondersteund door kennis van de tegenstander en de mogelijkheid fysiek in te grijpen. De krijgsmacht is een middel dat alleen met steun van binnenuit een kans van slagen heeft.

Context en doelstelling van veiligheidsbeleid in Nederland of binnen de Europese Unie (EU) zijn geheel anders. Daar coördineren in de eerste plaats civiele instanties de maatregelen die nodig zijn in het geval van een crisis. Militaire commandanten hebben daarbij een bescheidener stem in het kapittel dan bij vredeshandhaving en wederopbouw. Daar moet immers eerst de veiligheidssituatie onder bedwang worden gebracht. Die civiel-militaire samenwerking (CIMIC) verschilt van het 'Civil Crisis Management' dat bijvoorbeeld binnen de EU sinds een aantal jaren plaatsvindt onder leiding van Javier Solana, de Hoge Vertegenwoordiger in Brussel. De crisis



wordt bestudeerd en vervolgens worden de geschikte middelen gekozen. Daarbij zijn specifieke militaire deskundigheden welkom, maar niet sturend.

In Nederland is een soortgelijke ontwikkeling gaande. De genoemde elite-eenheid DSI staat onder gezag van de minister van Justitie als primair verantwoordelijk civiele autoriteit, terwijl de manschappen worden geleverd door militairen en politie van beide betrokken departementen. Voor rampenbestrijding geldt in wezen hetzelfde.

Veiligheidsbeleid is veelomvattend. Het is in Nederland misschien (te) versnipperd over de verschillende departementen en zou daarom in aanmerking komen voor meer centrale aansturing, bijvoorbeeld vanuit Algemene Zaken. Maar zo'n heroverweging van de middelen zou kunnen leiden tot belangrijke budgettaire verschuivingen. Inlichtingen, infiltratie en inburgering van potentieel bedreigende personen, taken van Binnenlandse Zaken en Justitie, lijken een hogere prioriteit te hebben dan bijvoorbeeld onze territoriale verdediging.

De krijgsmacht zou zich bijvoorbeeld meer kunnen inspinnen voor de Europese territoriale verdediging in het kader van het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB). Daarmee richt ze zich op een hoofdtak en niet op bijzaken. De legitimatie van de krijgsmacht blijft aldus intact. Schoenmaker, blijf bij je leest.

Waar ligt ons binnenland?

prof. dr. mr. A. Ellian*

De val van de Muur (1989) luidde een nieuw tijdperk in de wereldgeschiedenis in. De bipolaire wereld eindigde in de overwinning van de westerse politieke en juridische instituties. De Hegeliaanse filosofie van de geschiedenis werd voor sommigen weer aantrekkelijk. Hegel is een onvermijdbare geest. Niemand had kunnen bedenken dat Hegel opnieuw, ditmaal niet door de Marxisten maar door de liberale optimisten, zou worden geactualiseerd.

De dialectiek der geschiedenis eindigt dus in de geweldloze overwinning van het westerse rijk. En dit alles claimt Francis Fukuyama in *The end of history and last man*. Dat was 1992. Hij was zelfs van mening dat de mensheid in haar totaliteit de doelgerichtheid van de geschiedenis niet kan omkeren door de wetenschappelijke methode af te wijzen of te verliezen.

Er waren geen barbaren meer voor de poorten van de westerse wereld: de euforie van doelmatigheid van de geschiedenis en het rijk der vrijheid kondigde het einde van de politieke en militaire strijd aan. Aan gene zijde van het rijk der noodwendigheid bevindt zich, in Fukuyama's visie, dus het rijk der vrijheid. Wat is die vrijheid? Een utopie: een toestand waarin de mensen (die elkaar wederzijds en zonder reserves erkennen) elkaar niet meer gewelddadig bestrijden.

In *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, citeert Samuel Huntington enigszins sarcastisch een Amerikaanse hoogleraar: 'Halleluja! We study war no more because war is no more'. De Balkan stond al in brand en later zal

* Prof. Ellian is hoogleraar Sociale cohesie, burgerschap en multiculturaliteit aan de Universiteit Leiden. Daarnaast is hij dichter en columnist (*NRC Handelsblad*).

het eerste (na-oorlogse) geval van genocide zich op de Europese bodem voordoen. Om even te zwijgen van Rwanda, het voortdurende militaire conflict rond Irak, de Jihad in Israëliësch-Palestijnse gebieden, de oorlog in Tsjetsjenië en Kasjmir en ten slotte het Al Qaida-Taliban-schrikbewind in Afghanistan.

Huntington kwam in 1996 tot een onthutsende conclusie:

The moment of euphoria at the end of the Cold War generated an illusion of harmony, which was soon revealed to be exactly that.

De nieuwe en oude conflicten zullen zich onvermijdelijk concentreren rond begrippen als groepsidentiteit, religieuze of culturele identiteit en de regionale machtsuitbreiding.

Waar ligt ons binnenland? De wereld wordt niet langer geordend vanuit een centraal conflict. De staatsmacht en het staatsgezag vormen geen alomvattende uitgangspunten waaruit hetzij conflicten ontstaan, dan wel conflicten worden beheerst of beëindigd. Elke particuliere groepering kan de waarheid en de gerechtigheid claimen. Het einde van de bipolaire wereld luidde het begin in van een multipolaire (wan)orde. Een onbekende sjjiitische groepering in Irak kan door een aantal aanslagen en een videoband de internationale dan wel de regionale politieke en militaire agenda veranderen. En dan nog die videoband waarin een baardman met een kalasjnikov de redenen aangeeft waarom er de onschuldige burgers zullen worden gedood. Ook worden er geen concrete realiseerbare eisen gesteld.

Toch stelt men, paradoxaal genoeg, een meta-eis: de bipolaire wereld. De terrorist wil dat het



Westen de bipolariteit van de wereld erkent: de strijd tussen de islamwereld en het Westen. Van een irregulier leger wil de terrorist een regulier leger worden; niet als machteloze krachten maar als machthebbers worden gezien; niet als marginale figuren maar als de leiders van volkeren worden erkend en ten slotte wil de terrorist een zetel voor de politieke islam in de Veiligheidsraad.

De situatie op het internet is niet langer een imaginaire elektronische ontmoetingsplaats tussen de volkeren en de individuen. De wanorde op het internet is een weerspiegeling van de multipolaire wereld waarin de betrokken partijen de algebra van de strijd en de regels van het gezag ongeldig lijken te willen verklaren. De wereld als de totaliteit van de feiten, om even een uitdrukking van Ludwig Wittgenstein te gebruiken, verkeert niet meer in een logische ruimte. Op het internet bestaat de facto geen onderscheid tussen de nationale en de internationale orde.

Dat is ook het geval met onze wereld. Uruzgan is ons binnenland, immers, in het Afghanistan van Taliban-Al Qaida zouden de Nederlanders, zoals de leden van de Hofstadgroep, worden ge-

traind om op Nederlandse bodem of elders aanslagen te plegen. Omgekeerd wordt Nederland door Taliban-Al Qaida beschouwd als hun eigen binnenland, omdat hier ten lande hun geloofsgenoten wonen. Welke regels zijn nu van toepassing op dit militaire conflict?

Zijn de Nederlandse strijdkrachten in Afghanistan verwikkeld in een gewapend conflict met de georganiseerde misdaad? Nee, ze verkeren in een soort oorlog. Dit is het precies het gevaar van de strijd tegen het terrorisme. Het massaterorisme bevindt zich tussen de oorlog (het oorlogsrecht) en de criminaliteit (het strafrecht) in. Het probleem is echter dat noch het internationale noch het nationale recht in staat is gebleken een nieuwe rechtsruimte te creëren voor het bestrijden van het terrorisme.

Het scheppen van het antiterrorismerecht is misschien de eerste stap naar het ordenen van deze multipolaire wereld. Daarin moeten de rechten en plichten van de strijdende partijen worden geregeld. De rechtspositie van de strijdkrachten zouden dan ook duidelijker kunnen worden aangegeven.

De Sympathie van

dr. K. Colijn*

Ruim een jaar geleden organiseerde de redactie van het *Marineblad* voor het gehele defensiepersoneel – joint dus – een essaywedstrijd met als thema: De Krijgsmacht, op Zoek naar de Sympathie van een Onverschillige Natie. Hier was een probleem geadresseerd dat in de Koude Oorlog blijkbaar niet speelde. Wat de samenleving als langjarig vredesdividend incasseerde, maar door 's Rijks Schatkist als een prettige mogelijkheid tot overheidsbezuinigingen werd begroet, werd door de bedenkers van de wedstrijd als een uiting van desinteresse en misschien wel verwaarlozing opgevat.

Een klein deel van de inzenders dacht er anders over en weersprak het wedstrijdthema. Wat viel er nu weer te klagen? Defensie moest gewoon leren leven met het gegeven dat er in vredestijd minder te besteden is, vooral niet vergeten daar blij mee te zijn, en oppassen om de sympathie van de natie juist te verspelen door klagerig te doen.

Maar het merendeel van de inzenders omarmde het wedstrijdthema. Een aantal inzenders was gegrepen door het marketing- en communicatievirus en zocht (een deel van) de oplossing in technieken om 'het product defensie beter in de markt te zetten'.

Het bijbehorende jargon is even wennen, maar Defensie strijdt als werkgever en als serviceverlener aan de samenleving nu eenmaal inderdaad met concurrenten om haar 'positionering in de markt' en moet de 7,5 miljard euro per jaar tegenover de belastingbetaler waarmaken.

* Dr. Colijn is redacteur van *Vrij Nederland*, en bijzonder hoogleraar in de Internationale Betrekkingen, in het bijzonder der Mondiale Veiligheidsproblemen, aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Last but not least was er een categorie inzenders die de oplossing ook in het 'waarmaken' zocht, zij het op inhoudelijke of zo u wilt missionaire gronden. Het opmerkelijke was daarbij dat de aanbevelingen soms sterk uiteen liepen. Enkele essayisten meenden dat Defensie zich veel sterker zou moeten profileren in de oerrol van hoeder der externe veiligheid.

Missies in het hoge geweldsspectrum, na afloop van de Koude Oorlog eerder in Verweggistan te verwachten dan langs de IJssellinie of op de Oirschotse Heide, zouden bijdragen aan de legitimiteit van krijgsmacht en de ambtelijke ombouw. Onverschilligheid zou plaatsmaken voor sympathie.

Maar weer andere inzenders vreesden onzichtbaarheid van dergelijke verre, expeditionaire taken. Zij bepleitten zichtbaarheid, en kozen – gechoorgeerd uitgedrukt – voor het ophokken van kippen en het leggen van zandzakken langs de Maas. Niet dat de eigenlijke defensietaken verwaarloosd moesten worden, maar die zouden zich nu eenmaal minder lenen voor het verwerven van 'maatschappelijke sympathie'.

Wellicht is voor beide oplossingen iets te zeggen, maar er zijn op zijn minst twee kanttekeningen bij te plaatsen. In de eerste plaats is de 'sympathievraag' weliswaar een legitieme in onze samenleving, die zo sterk koerst op peilingen en op waardering door beeld- en andere imago-versterkers, maar de takendiscussie mag voor Defensie niet worden beslist door factoren van deze aard. Imago en draagvlak zijn geen substituuft voor democratie en inhoudelijke argumenten.

Laat ik de deelnemers aan de essaywedstrijd geen onrecht aandoen en er voor de zekerheid

de Onverschillige Natie



bij vermelden dat zij zich daar goed van bewust waren. In de tweede plaats was het grappig om te zien dat de inzenders nauwelijks stilstonden bij twee andere mogelijkheden. De tweedeling *ver weg + hard* versus *dichtbij huis + zacht* is natuurlijk incompleet. Hoezo geen taken ver weg in het lage deel van het geweldsspectrum, of 'harde' binnenlandse taken? De complete krijgsmacht vervult taken in vier kwadranten.

In het kader van dit themanummer is er geen enkele reden om voorbij te gaan aan de capaciteit die de krijgsmacht kan aanbieden op het terrein van binnenlandse terreurbestrijding (observatie- en inlichtingenvergaring, bewaking, transport-beveiliging, arrestatiecapaciteit, en dergelijke). In het kader van de in ditzelfde themanummer

– wel heel – ruime definitie van nationale veiligheid, die zich uitstrekt van het schone milieu tot sociale en politieke stabiliteit, alsook van de ongestoorde leefomgeving tot een efficiënte economie, is vooral een indirecte rol voor de krijgsmacht goed denkbaar. Het ligt voor de hand dat op het vlak van de territoriale veiligheid een directe rol is weggelegd. Niet opzienbarend eigenlijk, laat staan controversieel.

Waarom dan toch steeds die 'gevoelige' discussie over binnenlandse taken van de krijgsmacht? Het lijkt er zelfs wel op dat er liefst vier scheidslijnen in de discussie lopen, die zeker niet samenvallen. Het onderscheid tussen nationale veiligheid en internationale veiligheid, dat per se niet samenvalt met het onderscheid tussen binnenlandse en buitenlandse veiligheid. Dwars hier doorheen loopt nog de discussie over de grens tussen een civiele en militaire rol voor de defensieorganisatie, en – *for the sake of argument* – over de 'zachte' versus de 'harde' taken in het geweldsspectrum.

Een trawler met drugs voor de Nederlandse markt bij de Azoren onderscheppen kun je een 'zachte' civiele operatie in het buitenland noemen, in het belang van de nationale veiligheid. Een overheersing van Al Qaida-sympathisanten in een Hollandse vinexwoning, die broeden op een aanslag in Londen, kun je een 'harde' militaire operatie in het binnenland noemen, in het belang van de internationale veiligheid. Wat mij betreft moet daar niet al te rechtzinnig over gedaan worden: waar Defensie aan een vraag van de samenleving kan voldoen, laat ze mij niet onverschillig en is zij sympathiek bezig.

P.A.L. Ducheine en P.H. Kamphuis – Van de redactie: Defensie en binnenlandse veiligheid

In den beginne was er de krijgsmacht. Het leger en de vloot verdedigden de Republiek en maakten een wereldrijk mogelijk. Dijken en gemalen beschermden het land tegen natuurlijke elementen. De politie werd in het leven geroepen voor de veiligheid rond huis en haard. Na de Koude Oorlog transformeerde de krijgsmacht en werd zij expeditionair. Tegelijkertijd werd veiligheid weer een issue. De krijgsmacht ontwikkelde zich van vangnet tot partner. Maar wat is haar rol bij binnenlandse veiligheid?

H. Kamp – Voorwoord: Ramschepen en Robots

Of het nu over ramschepen of robots gaat, over deze en vele andere thema's zijn beschouwingen in de Militaire Spectator te vinden. Deze keer gaat het om binnenlandse veiligheid. Defensie had altijd een belangrijke taak als het gaat om binnenlandse veiligheid. De minister van Binnenlandse Zaken en ik zagen mogelijkheden om kennis en kunde beter te combineren. Maar er ligt nog werk te wachten.

A. Clobus, P.A.L. Ducheine, P.H. Kamphuis en N.A. Woudstra – Empire strikes back

De *Globalization Critical Movement* verzet zich tegen de huidige manier van globalisering. In de winter van 2007-2008 vindt er van alles plaats. Het wordt duidelijk dat de beweging olievoorraden en raffinaderijen als doelwit ziet. Twee explosies veroorzaken brand in de Botlek. 'Empire' eist de aanslagen op. Een derde aanslag veroorzaakt immense overstromingen. Er wordt gehamsterd en geplunderd en elektronisch betalingsverkeer valt uit. De krijgsmacht staat klaar om in te springen.

E.R. Muller – Krijgsmacht cruciaal voor de binnenlandse veiligheid

De auteur analyseert de rol van de strijdkrachten. Defensie is internationaal geworden. Binnenlandse veiligheid geeft zorg. Hij gaat in op de loyaliteit, op strikte regels en operationele vrijheid. Er bestaat behoefte aan een integraal beleid en een nieuwe organisatie. En mogelijk een minister van Veiligheid. De krijgsmacht kan een meer prominente rol spelen bij de uitvoering en binnen de organisatie van het bestel.

B.J.A.M. Welten – Niet alleen in geval van nood

Het besef van onze kwetsbaarheid heeft ons aan het denken gezet, ook over de rol van de strijdkrachten. Komt de krijgsmacht pas in beeld als het echt niet anders kan? De auteur beargumenteert waarom er sprake zou moeten zijn van structurele samenwerking tussen politie en krijgsmacht. De omvang van de problemen waarvoor de overheid staat dwingt daartoe. Een bundeling van krachten kan niet wachten tot het water aan de lippen staat.

P.L.J. Bos – Partners in incidentmanagement

De aanstaande Wet op de veiligheidsregio's moet verandering brengen in de benadering van vraagstukken van fysieke veiligheid. Brengt de wet ook meer samenwerking? De auteur bepleit een andere benadering. Hij introduceert het begrip 'veiligheidsvermogen'. Alle betrokkenen zouden kunnen bijdragen aan het hiermee verbonden risicomanagement, incidentmanagement en rehabilitatie. Defensie is een welkome partner, maar zou vooral een daadwerkelijke partner moeten zijn.

S. Schaap – De nachtwaker ontslagen

Het denken over veiligheid krijgt steeds nieuwe impulsen. De auteur richt zich met name op het thema 'water'. Terrorisme spreekt tot de verbeelding. Overstromingen doen dat niet. Er is niet alleen een dreiging van buiten; de bodemdaling bedreigt evenzeer. Tegelijkertijd erodeert de nachtwakerstaat. Vanwege het voor veiligheid noodzakelijke gezag zal moeten worden geïnvesteerd in de publieke moraal van overheden en burgers. Dat vergt tijd en inspanning.

R. Willems – Het vitale belang van de Rijnmond

Rijnmond: tientallen kilometers vol olietanks, raffinaderijen, chemische fabrieken, procesindustrie, elektriciteitscentrales en silo's. Daartussen containerterminals, loods, emplacements, water met schepen en wegen vol vrachtauto's. De auteur gaat in op de economische en strategische betekenis, maar ook op de kwetsbaarheid van de Rijnmond. Er is weerbaarheid nodig temidden van die kwetsbaarheid en aan risico's kan veel gedaan worden.

G. Klein Baltink – De invloed van technologie op nationale veiligheid

Technologie is geen panacee voor alle problemen van onze samenleving. De auteur gaat na wat technologie wel kan betekenen. Maakt de inzet van hoogwaardige technologie het mogelijk om veiligheid te garanderen, of moeten alle technologische zeilen worden bijgezet om inbreuken te repareren en vervolgens te voorkomen? Technologie kan beter worden benut. De samenhang met procesmatige en organisatorische innovaties verdient daarbij aandacht.

T.A. Middendorp en F.J.J. Princen – De krijgsmacht als structurele veiligheidspartner

Veiligheid mondialiseert, het veiligheidsbegrip wordt verbreed en de kwetsbaarheid neemt toe. De auteurs staan stil bij de diverse onderzoeken die binnen deze kaders plaatsvonden. Zij beschrijven waarom de krijgsmacht van vangnet tot partner werd en gaan in op het project 'Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking' (ICMS). Zij werpen een blik op de toekomst en constateren dat er wel degelijk sprake is van 'nieuwe wijn in nieuwe zakken'.

Columns die tot denken aanzetten

C.N.J. Neisingh – Partners in business

P.M.E. Volten – Schoenmaker, blij bij je leest

A. Ellian – Waar ligt ons binnenland?

K. Colijn – De sympathie van de onverschillige natie

Summaries

P.A.L. Duchaine and P.H. Kamphuis – Editorial Preface: Defense and Internal Security

In the old days the army and the fleet defended the Dutch Republic and were at the roots of a colonial empire. Dikes and mills provided protection against water. Later, a police force came to secure heart and home. After the Cold War ended, the Armed Forces transformed into expeditionary forces. At the same time events made security become an issue. The Armed Forces became a partner in security. This special issue focuses on this partnership. But what *is* the role of the Armed Forces in internal security?

H. Kamp – Preface: Ram-ships and Robots

From ram-ship to robot, it is all to be found in older issues of this publication. This issue focuses on internal security. Where internal security is concerned, Defense has always had an important supporting task. The Home Secretary and I saw more options to use knowledge and means to realize co-operation. Co-operation promotes security and reduces costs. We should eliminate unfamiliarity and dread of water.

A. Clobus, P.A.L. Duchaine, P.H. Kamphuis and N.A. Woudstra – Empire Strikes Back

The 'Global Critical Movement' rejects the present way of globalization. In the winter of 2007-2008 it becomes clear that this movement considers oil stocks and refineries to be targets. Two explosions set 'Botlek' on fire. 'Empire' claims the attacks. A third attack results in massive floods. People hoard, the floods expand and electronic pay systems malfunction. Riots occur, and traditional capacities are insufficient to deal with the emergency.

E.R. Muller – The Armed Forces, Crucial for Internal Security

The author analyses the role of the Armed Forces. Defense becomes 'international', but internal terrorism deserves attention. He discusses loyalty within the Armed Forces and the need for both strict rules and operational freedom. We need an integral security concept and a reorganization of security management. Perhaps a ministry of Security would be useful. The Armed Forces are, however, crucial if we want to foster security.

B.J.A.M. Welten – Not Only in a Case of Emergency

Our awareness of vulnerability is at the roots of new considerations about the role of the Armed Forces. The author discusses whether those Armed Forces are indeed only 'the last resort', or that another approach is needed. In his view there should be a structural co-operation between police and military. The scope of the problems the government faces demands a concentration of forces, not only reduced to the last extremity.

P.L.J. Bos – Partners in the Management of Incidents

The forthcoming law on security regions should bring changes in the approach to security. But does this new law bring more co-operation? The author presents another view, in which 'security power' dominates. In his concept all relevant players should feel invited to contribute to incident management, risk management and rehabilitation. In his view, the Armed Forces are no safety net, they are a partner.

S. Schaap – The Night Watchman Dismissed

Terrorism strikes the imagination, the danger of floods does not. The author deals with changes in security problems, focusing on water. He clarifies the concept of the night watchman. This concept erodes as authority erodes. At the same time the danger not only comes from water, but also from a serious subsidence of soil. Direct democracy brings risks. Any security policy demands perseverance. A new public moral demands investments.

R. Willems – The Vital Importance of Rijnmond

Rijnmond: tens of kilometers filled with oil tanks, refineries, chemical plants and processing industries, interspersed with container terminals, shipyards, water and roads bustling with trucks. The author describes the economic and strategic value of this area and its weaknesses. Rijnmond is intrinsically vulnerable. In his view democracy is not for frightened people; we should be able-bodied amidst vulnerability.

G. Klein Baltink – The Impact of Technology on National Security

Technology is no panacea for all societal problems. The author focuses on technological developments that might foster security. He also addresses some kind of dilemma: does technology guarantee national security, or is technology needed to repair breaches and to prevent them? In his view technology could contribute, although there are some prior conditions.

T.A. Middendorp and F.J.J. Princen – The Armed Forces as a Domestic Security Partner

Natural disasters, technical failures and terrorist attacks may occur. There are no safety guaranties. The authors discuss global developments and their consequences for Defense. Since 2005, Defense has become a structural partner. The intensification of civil-military co-operation is high on the agenda. The authors clarify future prospects of – in their view – 'new wine in new bottles'.

Columns as food for thought

C.N.J. Neisingh – Partners in Business

P.M.E. Volten – Cobbler, Stick to Your Last

A. Elian – Where is Our Inland?

K. Colijn – The Sympathy of the Indifferent Nation