

# 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.

## Zwaardmacht<sup>1</sup>

De krijgsmacht vormt de ultieme zwaardmacht van de overheid. De krijgsmacht is het instrument van de staat om zijn macht te behouden.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> De politie heeft vergaande bevoegdheden ten aanzien van de vrijheden van burgers.<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup> 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’.<sup>6</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Artikel 97, lid 2 Grondwet.

<sup>7</sup> 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.<sup>7</sup> 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 gegolden. 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

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

<sup>9</sup> 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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup>

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.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup>

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.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup>

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.<sup>15</sup>

### 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.<sup>16</sup>

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.<sup>17</sup>

Het inzetten van de krijgsmacht is een politieke beslissing. Oorlog en crisisbeheersing is politiek.<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup>*

Het primaat van de politiek staat eigenlijk niet ter discussie in de Nederlandse context.<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup>

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.

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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 dicht 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.<sup>22</sup>

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

<sup>22</sup> 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 veiligheidsbestel<sup>23</sup>

De huidige discussie over het veiligheidsbestel richt zich op politie, brandweer, GHOR,<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup> Het is inderdaad moeilijk, zo niet onmogelijk om met vele politieregio's,<sup>26</sup> brandweergeschiedenis, arrondissementen, GHOR-regio's<sup>27</sup> 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-

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

<sup>24</sup> Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen.

<sup>25</sup> 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.

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

<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup> Hieronder is dit model tentatief en op hoofdlijnen verder uitgewerkt als mogelijke suggestie voor de (verre) toekomst.<sup>29</sup> 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,<sup>30</sup> openbare ordehandhaving, rechtshandhaving (inclusief het OM), terreurbestrijding en crisismanagement. De uitvoeringstaken kunnen op afstand van dit beleidsministerie worden vormgegeven. Deze minister krijgt daarnaast doorzettingsmacht 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.<sup>31</sup>

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.<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup> 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

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

<sup>33</sup> 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.<sup>34</sup>

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.<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup> 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.

<sup>34</sup> Zie voor voorbeelden hiervan de hiervoor genoemde literatuur.

<sup>35</sup> Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD, De AIVD in verandering, Den Haag, november 2004.

<sup>36</sup> 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 uitgebracht<sup>37</sup> waarin de volgende paragrafen over de samenwerking tussen beide diensten zijn opgenomen:

‘Artikel 58 van de Wiv2002<sup>38</sup> 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 ACIV<sup>39</sup> 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.