

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 uiteenvalen 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 gememooreerd, 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 werkterrein 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 veiligheidstaken 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.