

De herdefinitie van Defensie

Dr. M.F.J. Houben – luitenant-kolonel der Mariniers*

Een in het oog springend kenmerk van de huidige veiligheidssituatie is de verdere vervlechting van interne en externe veiligheid. Ontwikkelingen op het gebied van cyberveiligheid, hybride oorlogvoering, de problematiek van *foreign fighters* en *home grown terrorism*, klimaatverandering en immigratie tonen eens te meer aan dat er een nexus bestaat van interne en externe veiligheid: zonder externe veiligheid geen interne veiligheid, maar zonder interne veiligheid ook geen externe veiligheid.

Duidelijk is dat als Nederland – en bij uitbreiding Europa – de coördinatie tussen en samenwerking van interne en externe veiligheidsorganisaties niet goed op orde heeft, dit een negatieve invloed heeft op de veiligheid van het eigen land en de Unie. Immers, onze tegenstanders laten zich niets gelegen liggen aan de manier waarop wij onze veiligheid hebben georganiseerd, sterker nog, ze profiteren van de grondwettelijke, administratieve en operationele schotten die we hebben opgetrokken tussen de verschillende diensten en departementen. Een tweede kenmerk van de huidige tijd is de verwarring, de onzekerheid en het onbegrip. Meer dan ooit bestaat behoefte aan duiding, aan het vermogen betekenis te kunnen geven aan de turbulente tijden waarin we leven en aan de instabiliteit die ons omringt. De Commandant der Strijdkrachten zei recent dat het voor Defensie zowel *the worst of times* and *the best of times* zijn. Ik treed hem daarin bij: er is behoefte aan nieuwe concepten en mogelijk zelfs een noodzaak tot een herdefi-

nitie van het begrip defensie. De *flipside of the coin* is echter dat het niet ondenkbaar of onmogelijk is dat we in een conceptuele en constitutionele verwarring geraken over de wijze waarop we als land en als democratie onze veiligheid moeten organiseren en de rol van Defensie daarin. Een korte verkenning van enkele overwegingen.

De externe dimensie van interne veiligheid

Dertig jaar na de ondertekening van het Verdrag van Schengen is migratie, een beleids-terrein dat oorspronkelijk uitdrukkelijk bedoeld was als intern beleid, een onderdeel geworden van een veel groter web van buitenlands beleid, ontwikkelingssamenwerking, externe veiligheid en onze betrekkingen met partnerlanden. Migratie is een belangrijk kruispunt geworden waarop extern en intern beleid convergeren. Om de migratiecrisis het hoofd te bieden worden zowel de externe als de interne beleids-overwegingen afgewogen, op elkaar afgestemd en hopelijk wederzijds versterkend gemaakt. Naast migratie is de groeiende dreiging van terreurnetwerken, zowel internationaal als van eigen bodem, het meest relevant. De externe dimensie van interne veiligheid heeft na 9/11 een enorme vlucht genomen. Niet alleen is de internationale samenwerking van inlichtingendiensten sterk geïntensiveerd, ook het *Container Security Initiative* is een goed voorbeeld van vooruitgeschoven bescherming, inspecties en controles buiten het *homeland*. In algemene zin kan worden aangenomen dat de externe dimensie van interne veiligheid alleen maar zal groeien. Dit vraagt om verdergaande internationale samenwerking, maar ook om meer en betere interdepartementale coördinatie en samenwerking. Defensie, politie en inlichtin-

* Op deze plaats vindt u afwisselend een bijdrage van Frans Matser, publicist, en dr. M.F.J. Houben, luitenant-kolonel der Mariniers.

gendiensten moeten elkaar in het buitenland blindelings weten te vinden, aanvullen en versterken.

De interne dimensie van externe veiligheid

Meer recent is de complementaire beweging in de hierboven beschreven ontwikkeling, namelijk de inzet van de krijgsmacht voor wat we traditioneel als interne veiligheidsproblemen beschouwen. Hoewel er zeker voorbeelden te vinden zijn waarin dit reeds het geval is (zoals de zogeheten 'harde' bijstand door mariniers in de West na een orkaanpassage) is mijn punt hier het structurele karakter dat dit zou kunnen aannemen. EUNAVFOR Med Operatie Sophia is in dit opzicht uiterst relevant, omdat het de eerste militaire operatie is waarin expliciet de interne en externe veiligheidsagenda's bijeengebracht worden om een a priori intern veiligheidsprobleem aan te pakken door militaire inzet in en samenwerking met transit- en bronlanden en het nemen van mitigerende maatregelen buiten de EU-lidstaten. Concreet betekent dit de samenwerking tussen een militaire operatie, FRONTEX (Operatie Triton), EUROPOL en het Europees asielaagentschap in een geïntegreerd strategisch kader.

De eerste ervaringen met die aanpak zijn positief. Zo genereert de samenwerking en interactie tussen een militaire operatie, een grensbewakingsmissie en het Europese asielaagentschap meer en andere civiel-militaire interactie en samenwerking dan waaraan een krijgsmacht doorgaans gewoon is. Ten tweede – weliswaar meer EU-gerelateerd – is de doorontwikkeling van de *Comprehensive Approach*, omdat de instrumenten en organisaties verantwoordelijk voor interne veiligheid nadrukkelijk worden gecoördineerd met de op externe veiligheid gerichte middelen en organisaties.

Rolvastheid van Defensie

In algemene zin geldt dat er voor de huidige uitdagingen op veiligheidsgebied geen snelle of gemakkelijke oplossingen bestaan. De oplossingen die het gewenste praktische effect kunnen sorteren moeten met veel moeite werkbaar worden gemaakt en vereisen de betrokkenheid en inzet van alle veiligheidspartners, zowel

intern als extern. Daarnaast kan een oplossing of werkend model, indien gevonden, niet in beton worden gegoten omdat we te maken hebben met een bewegend doel. Strategie en beleid spelen voortdurend *catch up* met de veranderende omstandigheden. Ten slotte stellen de huidige veiligheidsproblemen niet alleen onze samenleving op de proef, maar ook onze democratie. Democratische controle en modellen voor het afleggen van verantwoording moeten mee-evolueren met de veranderingen in de operationele praktijk.

Dag Hammerskjöld, de eerste Secretaris-Generaal van de VN, zei eens dat *peacekeeping* is 'not a soldiers job but only a soldier can do it.'

Hoewel *peacekeeping* tot het standaard takenpakket van een krijgsmacht is gaan behoren, heeft de geschiedenis ons ook geleerd welke gevaren er aan kleven als krijgsmachten taken gaan uitvoeren die niet tot hun legitieme kerntaken behoren (ik doel hier op taken buiten het veiligheidsdomein).

Rolvastheid is wellicht een bruikbare notie om deze woelige zee te navigeren. In de huidige veiligheidssituatie is zowel de externe dimensie van interne veiligheid als de interne dimensie van externe veiligheid sterk in beweging. Dit heeft mogelijk vergaande gevolgen voor Defensie. Het kan zijn dat Defensie een evolutie doormaakt van een organisatie die als laatste redmiddel wordt beschouwd en die bij uitzondering wordt ingezet, naar een organisatie die als vaste veiligheidspartner structureel wordt ingezet voor zowel externe als interne veiligheidsproblemen.

Het gevaar bestaat dat Defensie, als ze niet voldoende rolvast blijkt, organisatievreemde taken gaat uitvoeren waardoor conceptuele en uiteindelijk ook constitutionele verwarring op de loer gaat liggen. Maar als Defensie, zich scherp bewust van het eigen mandaat, actief de samenwerking met de interne veiligheidspartners opzoekt in binnen- en buitenland, inzet op een betere coördinatie en samenwerking op basis van heldere, wederzijds complementaire mandaten, bevoegdheden en afspraken, dan is de meerwaarde evident, voor Defensie en voor Nederland. ■