

Nieuwe wijn in nieuwe zakken

De krijgsmacht als structurele veiligheidspartner in eigen land

T.A. Middendorp – kolonel der genie*
F.J.J. Princen MPA

Inleiding

Politieke agenda

Tijdens het schrijven van dit artikel bereikt ons het bericht dat terroristen van plan zouden zijn geweest een tiental vliegtuigen op weg naar de VS te laten ontploffen. Na aanslagen in de VS, Londen en Madrid, worden we opnieuw hard op de feiten gewezen: onze veiligheid is geen vanzelfsprekendheid.

Naast terroristische dreigingen zijn er meer gevaren die onze kwetsbare, moderne samenleving kunnen ontwrichten: natuurrampen, stroomuitval, of een pandemie. Zulke gebeurtenissen kunnen ook Nederland overkomen. De overheid kan deze gevaren nooit helemaal wegnemen. De harde realiteit is dat veiligheids-garanties niet bestaan. Maar uiteraard wordt van de overheid wel verwacht

dat zij zich maximaal inspant om aanslagen en rampen te voorkomen en klaar staat om bij onverhoopte crises of rampen de gevolgen daarvan zo goed mogelijk te beteugelen.

Veiligheid staat hoog op de politieke agenda. Het kabinet heeft, met brede steun van de Tweede Kamer, het afgelopen jaar de politieke conclusie getrokken dat de krijgsmacht een grotere rol dient te hebben bij de behartiging van de veiligheid in eigen land, ter ondersteuning van, en onder gezag van, de civiele autoriteiten.¹

In dit artikel laten wij zien hoe in korte tijd concrete voorstellen zijn ontwikkeld om de krijgsmacht te maken tot structurele veiligheidspartner van de civiele autoriteiten in eigen land, op een wijze die het predikaat 'Nieuwe wijn in nieuwe zakken' zonder meer verdient.

Opzet van dit artikel

De politieke keuze om de Nederlandse krijgsmacht een grotere, structurele rol te geven als veiligheidspartner in eigen land staat niet op zichzelf. Dit artikel begint daarom met een schets van de context. We staan stil bij de mondialisering van veiligheid, de verbreding van het veiligheidsbegrip en de toenemende kwetsbaarheid van onze samenleving.

Vervolgens staan wij, in de paragraaf 'Voortekenen van verandering', stil

bij de vele commissies en onderzoeken die de afgelopen jaren al gericht zijn geweest op de verbetering van de veiligheidssector in eigen land. In de paragraaf 'Defensie in beeld' beschrijven we de keuze om de traditionele vangnetrol van Defensie bij de ondersteuning van civiele autoriteiten los te laten en te vervangen door een rol als structurele veiligheidspartner van die autoriteiten.

Die politieke keuze is het fundament voor het project 'Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking' (ICMS). Wij laten zien hoe gedurende dit project scenario's werden vertaald naar concrete behoeften van civiele autoriteiten aan (extra) ondersteuning door de krijgsmacht. Aan het slot van dit artikel kijken we vooruit naar de tenuitvoerlegging van de huidige plannen.

Context

De veranderende rol van de krijgsmacht binnen de landsgrenzen is, zoals gezegd, niet los te zien van bredere ontwikkelingen zoals de mondialisering van veiligheid, de verbreding van het veiligheidsbegrip en de toenemende kwetsbaarheid van de Nederlandse samenleving. Wij brengen deze ontwikkelingen hier in kaart en bezien hun betekenis voor Defensie.

* Kolonel Middendorp is senior beleidsadviseur bij de Hoofddirectie Algemene Beleidszaken van het ministerie van Defensie. Drs. Princen is hoofd Operationeel Beleid bij de Defensiestaf van het ministerie van Defensie. Zij waren beiden betrokken bij het project 'Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking'.

¹ *Kamerstukken II 2004-05*, 29 800 X, nr. 84, Nota Defensie en Nationale Veiligheid en *Kamerstukken II 2005-06*, 30 176, 30 300 X, nr. 52, Verslag AO (Nota Defensie & Nationale Veiligheid 29800 X, nr. 84) / Defensiebegroting 2006.

Mondialisering van veiligheid

Het onderscheid tussen interne en externe veiligheid vervaagt. Landen kunnen onveiligheid niet simpelweg als ongenode gast buiten houden. Daarvoor is de mondiale, transnationale verwevenheid te groot. Een hacker kan vanuit Afrika in Nederland informatiesystemen ontregelen, een zieke vogel in Azië kan in Europa een pandemie veroorzaken en een falende staat in het Midden-Oosten kan onze energievoorziening bemoeilijken.

Deze gevaren komen binnen via de grensoverschrijdende stromen die onvermijdelijk zijn verbonden met een moderne, welvarende samenleving. De uitwassen ervan, zoals terrorisme, mensenhandel, drugshandel en grensoverschrijdende criminaliteit, waarmee ook Nederland wordt geconfronteerd, vinden een aantrekkelijke voedingsbodem in falende staten en risicolanden.

De inzet van militairen in Uruzgan beoogt niet alleen het herstel van de rechtsorde en het garanderen van mensenrechten ter plaatse. Dergelijke missies dragen ook bij aan het wegnemen van de voedingsbodem voor terrorisme, drugshandel en grensoverschrijdende criminaliteit.

Verbreding van het veiligheidsbegrip

Ons land wordt in de huidige veiligheidssituatie niet bedreigd door militaire cohorten die trappelend aan onze landsgrenzen staan, maar door veel diffusere bedreigingen. Die bedreigingen kunnen onze samenleving over de volle breedte raken. Nationale veiligheid is daarom een integraal deel van alle terreinen van overheidsbeleid. Alles hangt met alles samen, in complexe, vaak onvoorspelbare verbanden. Problemen in de wereldomvattende transport- en informatiestromen kunnen keteneffecten teweeg brengen die moeilijk te beteugelen zijn en zich razendsnel over landsgrenzen heen manifesteren. De gevaren storen zich niet aan grenzen tussen landen, departementen en diensten.

Tegen deze achtergrond slaan verschillende departementen en diensten

de handen ineen. De instelling van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding² en de Dienst Speciale Interventies³ zijn hiervan duidelijke voorbeelden. Zulke organisaties weerspiegelen de wenselijkheid van een netwerkbenadering waarbij een verantwoordelijk departement in specifieke situaties snel over de middelen van andere departementen moet kunnen beschikken.

Deze netwerkbenadering vereist bindende horizontale afspraken tussen departementen over de inzet van capaciteiten en voorkomt dat kostbare middelen onnodig dubbel worden verworven. Ze voorkomt ook tijdrovende debatten over bevoegdheden, taken en beschikbaarheid van middelen, waarvoor in crisissituaties de tijd ontbreekt.

Kwetsbaarheid

De toegenomen kwetsbaarheid van onze samenleving vormt een complicerende factor en versterkt de effecten van de geschetste veiligheidsrisico's, zoals het scenario 'Empire strikes back' zo treffend schetst. Niet alleen is Nederland steeds dichter bevolkt en bebouwd, ook zijn ondernemingen, overheid en particulieren in toenemende mate afhankelijk van elkaar. Zij vormen ketens van spelers die op hun beurt weer onderdeel uitmaken van andere wereldwijde ketens.

Een verstoring in één schakel kan domino-effecten veroorzaken in andere delen van de keten.⁴ Indien bijvoorbeeld de stroom uitvalt in Nederland als gevolg van gebeurtenissen buiten onze landsgrenzen, dan heeft dat onmiddellijk een versturende invloed op communicatie, transport, beveiliging en informatievoorziening. Dit betekent dat bij crises en rampen – net als in het scenario – de capaciteiten van de lokale overheid in wiens gebied zich de eerste tekenen van een crisis manifesteren, al snel tekortschieten. Om dan snel te kunnen opschalen, moeten vooraf afspraken zijn gemaakt met andere partijen die de daarvoor benodigde verantwoordelijkheden, taken en middelen hebben.

De grote kwetsbaarheid van een moderne, welvarende samenleving gaat samen met hoge eisen die burgers aan hun veiligheid stellen. Hoewel veel (beveiligings-)taken zijn geprivatiseerd, kijkt de burger bij incidenten, rampen en crises naar de overheid. Op een ramp volgt onmiddellijk een maatschappelijk debat over de schuld, vergoedingen en nieuwe regelgeving, die herhaling moet voorkomen.

Welvarende en mondige burgers accepteren minder risico's. De verwachtingen van de burger over de rol van de overheid op veiligheidsgebied zijn daarom hoog. Nieuwe veiligheidsrisico's, terreurdreiging, de grote kwetsbaarheid van een open samenleving en de hoge veiligheidseisen die de burger aan de politiek stelt, maken – hoe moeilijk verenigbaar ook – allemaal deel uit van de uitdaging waarvoor de overheid zich op veiligheids-terrein gesteld ziet.

Betekenis voor Defensie

Bovenstaande ontwikkelingen zijn niet nieuw, maar manifesteerden zich de afgelopen jaren sterker dan voorheen. Ze hebben in meer dan één opzicht betekenis voor Defensie:

- De mondialisering van veiligheidsrisico's onderstreept dat de activiteiten van onze krijgsmacht ter bevordering van de internationale rechtsorde niet los zijn te zien van de veiligheid in eigen land. Het heeft dus geen zin om de stijgende uitgaven voor binnenlandse veiligheid te dekken uit bezuinigingen op het buitenlands- en veiligheidsbeleid.
- In defensietermen: de derde hoofdtak van Defensie – ondersteuning

2 *Kamerstukken II* 2004-05, 29 754, nr. 1, Terrorismebestrijding.

3 *Kamerstukken II* 2004-05, 29 754, nr. 23, Terrorismebestrijding (herinrichting stelsel van speciale eenheden) en Wijziging Regeling Bijzondere Bijstandseenheden, *Staatscourant* 29 juni 2006, nr. 124, p. 13.

4 Zie ook Clingendael Centre for Strategic Studies (2004). *Nationale Veiligheid. Aanzet voor een departementale beleidsverkenning*, Stad, J. Den Haag CCSS, juni 2004.

van civiele autoriteiten – mag niet ten koste gaan van de eerste en tweede hoofdtak – de bescherming van het eigen en bondgenootschappelijke gebied, en de bevordering van de internationale rechtsorde, meestal in de vorm van deelname aan crisisbeheersingsoperaties. Dat zou het paard achter de wagen spannen zijn. Het kabinet heeft, zoals we zullen laten zien, aan dit inzicht concrete gevolgen verbonden door extra geld beschikbaar te stellen voor extra taken die Defensie verricht voor de civiele autoriteiten in eigen land.

- De verbreding van het veiligheidsbegrip doet departementen en diensten de handen ineenslaan, waarbij Defensie een partner is met belangrijke capaciteiten. De komende tijd zullen meer dwarsverbanden tussen civiele en militaire partijen gestalte krijgen.
- De grote kwetsbaarheid van onze samenleving en de hoge veiligheidseisen van de burger onderstrepen dat de overheid alle capaciteiten die zij in huis heeft, dus ook die van Defensie, optimaal op elkaar moet afstemmen, daarbij rekening houdend met scenario's waarbij het vermogen van de eerstverantwoordelijke lokale overheid snel wordt overvraagd.

Voortekenen van verandering

Politieke aandacht

Wat is de betekenis van de geschetste ontwikkelingen voor de wijze waarop Nederland zijn nationale veiligheid organiseert? In hoeverre is onze huidige veiligheidsstructuur in staat om deze ontwikkelingen het hoofd te bieden? Over deze vragen hebben diverse instituten en commissies zich de afgelopen periode gebogen.

Zo voerde Clingendael (CCSS) een verkenning uit naar de aard en de verwevenheid van de dreigingen en de consequenties daarvan voor beleid en

praktijk op het gebied van de nationale veiligheid.⁵ Verder onderzocht de Commissie-Fijnaut het stelsel van bijzondere bijstandseenheden,⁶ bekeek de Commissie-Havermans de nationale inlichtingenketen,⁷ boog de Commissie-Leemhuis zich over de organisatie van het politiebestedel⁸ en analyseerde de Commissie-Hermans de ICT-ondersteuning bij rampenbestrijding.⁹

Parallel aan deze onderzoeken werden in het kader van het Programma Andere Overheid diverse departementale en rijksbrede takenanalyses uitgevoerd. Daarbij beschouwde de Commissie-Winsemius het functioneren van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en richtte de Commissie-Maij-Weggen zich op de taken van Defensie en Buitenlandse Zaken.¹⁰ Gebruikmakend van de uitkomsten van al deze commissies boog de Commissie-Brinkman zich over de inrichting van het nationale veiligheidsbestel en de eventuele vorming van een departement voor veiligheid.¹¹

Het feit dat al die commissies vanuit verschillende invalshoeken het terrein van de nationale veiligheid onderzochten, onderstreept het politieke belang dat wordt gehecht aan dit onderwerp. Het geeft echter ook uitdrukking aan een algemeen gevoel van onbehagen dat we de nationale veiligheid nog niet optimaal in de hand hebben. Commissies wijzen op versnippering, tekortschietende infor-

matievoorziening en een opeenstapeling van coördinerende structuren. Functionele kokers richten zich nog te veel op een (gedacht) eigen deel van de veiligheidstaart en proberen dat zo goed mogelijk te regelen met eigen systemen voor de informatievoorziening, eigen analyse-instrumenten en eigen capaciteiten voor preventie en respons. Brinkman constateert dat op dit moment binnen de overheid niet bij voorbaat duidelijk is wie, wanneer verantwoordelijk is voor het afdekken van welke bedreigingen van de nationale veiligheid.¹²

Het kabinet heeft eerder al onderkend dat het stelsel van terrorismebestrijding en crisisbeheersing onvoldoende is toegesneden en voorbereid op hedendaagse dreigingen, omdat de bestrijding nog te klassiek is ingericht en de sturing nog te vrijblijvend en te onduidelijk is.¹³

Recente ontwikkelingen

De afgelopen jaren is er veel verbeterd. De regering concentreerde de bestrijding van het terrorisme bij de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb). Bijzondere bijstandseenheden zijn samengevoegd in de Dienst Speciale Interventies (DSI).

Het Actieprogramma Coördinatie Informatievoorziening Rampenbestrijding (ACIR) betreft rijksbrede verbeteringen in de informatievoorziening. De oprichting van de veiligheidsregio's biedt betere mogelijkheden tot regionale prioriteitstellingen en een effectievere, multidisciplinaire

5 Supra noot 4.

6 Supra noot 3 (Kabinetsstandpunt advies Fijnaut over 'De herinrichting van het stelsel van speciale eenheden' en over het nader advies van de commissie deskundigen vanuit OM, Politie en Defensie).

7 *Kamerstukken II 2004-05*, 29 876, nr. 3, Kabinetsreactie op het eindrapport van de Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD.

8 *Kamerstukken II 2005-06*, 29 628, nr. 25, Kabinetsstandpunt Evaluatie Politieorganisatie van 14 oktober 2005, mede gebaseerd op het rapport van de stuurgroep Leemhuis (stuurgroep evaluatie politieorganisatie) van 30 juni 2005 *Lokaal verankerd, nationaal versterkt*.

9 *Kamerstukken II 2004-05*, 26 956, nr. 37, Kabinetsstandpunt over het rapport van de Adviescommissie Coördinatie ICT Rampenbestrijding (ACIR).

10 *Kamerstukken II 2004-05*, 29 362, nr. 50, Eindrapportage departementale takenanalyses 'Programma Andere Overheid'.

11 *Kamerstukken II 2004-05*, 29 362, nr. 67, 'Modernisering van de overheid', Kabinetsreactie op de tussenrapportage van de commissie Brinkman.

12 Supra noot 11.

13 Supra noot 2.

aansturing.¹⁴ Alom bestaat het gevoel dat deze stappen belangrijk zijn, maar dat het laatste woord nog niet is gezegd.

Het vergelijkend landenonderzoek dat RAND-Europe uitvoerde in opdracht van vier Nederlandse departementen (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie, Buitenlandse Zaken en Defensie) toonde in veel landen een groeiende rol aan van de krijgsmachten bij de behartiging van de veiligheid binnen de landsgrenzen.¹⁵

De aard van de veiligheidsrisico's en de omvang van de veiligheidsuitdagingen die op overheden afkomen, leiden er alom toe dat men beziet hoe de krijgsmacht de civiele autoriteiten in eigen land optimaal van dienst kan zijn. Ook in Nederland steunt de politiek deze groeiende rol van de krijgsmacht. Defensie is duidelijk in beeld gekomen als structurele veiligheidspartner in eigen land.

Defensie in beeld

Dat Defensie civiele autoriteiten in eigen land ondersteunt, is niet nieuw: het was en is een van de drie hoofdtaken van Defensie.¹⁶ Aansprekende voorbeelden van al langer bestaande structurele defensie-ondersteuning zijn de Kustwacht, de Koninklijke Marechaussee, de Explosievenopruimingsdienst, de Bijzondere Bijstandseenheden en de *Quick Reaction Alert F-16's* (QRA).

Ook incidenteel sprong Defensie geregeld bij, onder meer bij watersnood (onder andere 1995), grootschalige glasschade in de kasteelt, varkenspest of brandweerstaking (2005). In 2003 werden de samenwerkingsvormen tussen civiele en militaire spelers in kaart gebracht in het Convenant Civiel-Militaire Bestuursafspraken (CMBA).¹⁷ Het gevoel dat verdergaan de stappen nodig waren, bleef echter.

Belang van de derde hoofdtak

Het toenemende belang van de derde hoofdtak van Defensie is al enige



Kustwacht Nederland (Foto AVDD)

jaren zichtbaar. Zo is de Koninklijke Marechaussee in belangrijke mate uitgebreid, met name voor vreemdelingentoezicht en grensbewaking op Schiphol. Ook de Kustwacht in de Nederlandse Antillen en de Kustwacht in Nederland hebben een metamorfose ondergaan.

De Kustwacht in Nederland was tot op heden een samenwerkingsverband tussen zes verschillende departementen en is dit jaar omgevormd tot één gezamenlijke dienst.¹⁸ Het ministerie van Verkeer & Waterstaat is daarbij beleidsverantwoordelijk en Defensie wordt belast met de eenhoofdige operationele leiding en het beheer over de middelen. Een mooi voorbeeld dus van interdepartementale bundeling van krachten en vergroting van slagkracht.

Tot slot zijn ook het samenwerkingsconvenant tussen AIVD en MIVD¹⁹ en de oprichting van de Dienst Speciale Interventies voorbeelden van de wijze waarop de overheid haar slagkracht zonder grote investeringen kan vergroten.

Meer dan een vangnet

In april 2005 markeerden de ministers Remkes en Kamp, in hun brief aan het parlement over 'Defensie en Nationale Veiligheid', de politieke keuze van het kabinet om de vangnetbenadering los te laten en Defensie te maken tot structurele veiligheidspartner van de civiele autoriteiten in Nederland.²⁰

De tijd van vrijblijvendheid – het vangnet waarbij ad hoc werd bezien of er capaciteit vrij was om de civiele autoriteiten ter wille te zijn – werd afgesloten en maakte plaats voor een professioneel partnerschap waarbij het civiele gezag op grond van vooraf gemaakte afspraken gegarandeerd kan beschikken over militaire capaciteiten. Deze wijzigende rol van de krijgsmacht heeft de volgende kenmerken:

- De enigszins vrijblijvende vangnetbenadering maakt plaats voor *bindende horizontale afspraken* over gegarandeerde beschikbaarheid van militaire capaciteiten. De samenwerking krijgt een meer structureel karakter.

¹⁴ Zie het artikel van P.L.J. Bos in dit nummer.

¹⁵ RAND Europe, *Overheid en Nationale Veiligheid. Aanpassingen in strategie, structuur en beleid in 5 landen* (Eindrapport), Stephan de Speigeleire & Erik Frinking, conceptversie juli 2005.

¹⁶ *Kamerstukken II* 1999-2000, 26 900, nrs. 1-2, Defensienota 2000.

¹⁷ *Kamerstukken II* 2004-05, 29 800 X, nr. 37, Civiel militaire bestuursafspraken (fase II).

¹⁸ *Kamerstukken II* 2005-06, 30 490, nr. 1, Kustwacht in Nederland.

¹⁹ WIVD, Convenant MIVD-AIVD, 26-9-2003, *Stcrt* 2003, 195, p. 11.

²⁰ Supra noot 1.

- De civiel-militaire samenwerking betreft zowel de *rampenbestrijding* als de inzet in het kader van de handhaving van de *openbare orde en veiligheid*. Uiteraard geschiedt dit altijd onder civiel gezag en binnen de bestaande wettelijke kaders.
- De uitbreiding van de rol van Defensie zal vooral liggen op terreinen waar de krijgsmacht bijzondere kennis en middelen heeft. Het gaat dus om veel meer dan hulp bij het vullen van zandzakken of om 'handjes' voor glasrapen.

De brief 'Defensie en Nationale Veiligheid' bevatte tevens een verkenning van kansrijke gebieden waarop de grotere rol van Defensie invulling zou kunnen krijgen. Genoemd werden militaire waarnemingsmiddelen, de ervaring van Defensie bij ondersteuning van de aansturing van complexe operaties, de bescherming van havens en van het luchtruim, en de beveiliging van objecten en gebieden.

Voor de nieuwe rol van Defensie als structurele veiligheidspartner van de civiele autoriteiten in eigen land bestaat in de Tweede Kamer brede steun, zo bleek bij de behandeling van de brief van de ministers Remkes en Kamp in 2005.²¹ De Tweede Kamer drong aan op snelle concretisering. Vanaf toen ging het niet meer om de vraag *of* de krijgsmacht een grotere rol moet spelen in de nationale veiligheid, maar om de vraag *hoe* deze rol gestalte krijgt.

Het project ICMS

Ter beantwoording van de *hoe*-vraag zetten de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie het project Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS) op, waarbij gaandeweg ook andere departementen en diensten werden betrokken en geraadpleegd. De interdepartementale projectgroep Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking kreeg de opdracht om de behoefte bij de civiele autoriteiten aan



Cartoon: Peer Refera

structureel beschikbare defensiecapaciteiten in kaart te brengen en te concretiseren in maatregelen.

De gedachte achter het project ICMS was even eenvoudig als logisch: aan welke defensiecapaciteiten kunnen civiele autoriteiten in eigen land behoefte hebben bij crises en rampen, en welke structurele afspraken kunnen daarover vooraf worden gemaakt? Op deze manier worden middelen van het Rijk – opgebracht door de belastingbetaler – zo effectief mogelijk benut ten behoeve van de veiligheid in eigen land.

Uiteraard mochten de afspraken niet dienen als oplossing voor interne capaciteitsproblemen bij civiele diensten en moest Defensie alle drie haar hoofdtaken kunnen blijven uitvoeren. Dat kon betekenen dat defensiecapaciteiten zouden moeten worden uitgebreid om aan zowel de vraag naar crisisbeheersingsoperaties als die naar taken in eigen land te kunnen voldoen.

Het project ICMS moest de daarmee gemoeid gaande kosten in kaart brengen en voorstellen doen voor de dekking en verrekening van de meerkosten die Defensie zou maken.

Werkwijze ICMS

Van meet af aan stond vast dat niet Defensie – de aanbodzijde – maar het voor crisisbeheersing en rampenbestrijding beleidsverantwoordelijke en coördinerende departement Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – de vraagzijde – moest aangeven aan welke extra defensiecapaciteiten behoefte bestaat. Om dat te bereiken organiseerden de twee ministeries

workshops, waarbij gaandeweg meer departementen, hulpdiensten en decentrale spelers werden betrokken. Tijdens de eerste workshop, op 14 september 2005, stond informatie-uitwisseling tussen departementen voorop. Daar bleek dat andere departementen vaak onvoldoende bekend zijn met de capaciteiten die Defensie in huis heeft of gaat krijgen. In die zin was de workshop al een succes. Daarnaast bleek het ook belangrijk om aan elkaar te snuffelen. Wat willen die mensen van Defensie? Gaan ze ons werk overnemen? Zoeken ze nieuwe taken?

Allengs groeide uit zulke discussies de overtuiging dat er binnen de bestaande verdeling van verantwoordelijkheden goede mogelijkheden bestaan om meer en beter gebruik te maken van defensiecapaciteiten voor de veiligheid in eigen land. Dat inzicht was de opmaat voor drie specifieke workshops waarin aan de hand van scenario's werd gezien welke nadere maatregelen gewenst waren. Daarbij stonden respectievelijk de bescherming van havens, van het luchtruim en de beveiliging van objecten en gebieden centraal.

Door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties waren, in overleg met andere ministeries, realistische scenario's uitgewerkt. Aan de hand daarvan werden beschikbare en benodigde defensiecapaciteiten beoordeeld. Naast deelnemers van Haagse departementen namen specialisten uit andere organisaties deel, zoals het Havenbedrijf Rotterdam,

²¹ Supra noot 1.

de regionale brandweer, de (zeehaven-)politie, het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), en de Luchtverkeersleiding Nederland.

Steeds stond de civiele vraag voorop. Vervolgens gaven militaire specialisten aan wat Defensie in specifieke situaties voor civiele autoriteiten kan betekenen. Deze ontmoetingen van vraag en aanbod leverden een groot aantal kansrijke voorstellen op. Op grond daarvan ontwikkelde het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een overkoepelende behoeftestelling. Daarin is rijksbreed aangegeven welke defensiecapaciteiten men voor taken binnen de landsgrenzen extra tot zijn ge-

Voor structurele uitgaven krijgt Defensie met ingang van 2006 extra financiële middelen, oplopend tot ruim € 34 miljoen in 2013 en latere jaren. Voor investeringen werd ruim € 115 miljoen beschikbaar gesteld, verdeeld over de jaren 2006-2012. Deze toevoeging aan de defensiebegroting onderstreept dat het kabinet concreet werk maakt van de verhoogde ambitie ten aanzien van de derde hoofdtaak van Defensie.

Het huidige pakket kan nog uitgebreid worden. Een aantal gebieden wordt nog nader onderzocht. Zo beziet de Commissie-Van Maanen rijksbrede samenwerkingsmogelijkheden voor de helikopterondersteuning bij de inzet van de Dienst Speciale Interventies en bij de bestrijding van ram-

derne, effectieve en doelmatige bijdrage aan civiele operaties in eigen land. Zo kan met verhoudingsgewijs weinig personeel worden geobserveerd. Met het ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt gewerkt aan een regeling voor het optreden met deze toestellen in het luchtruim boven Nederlands grondgebied.

- Defensie richt een tweede NBC-eenheid op voor activiteiten om het hoofd te bieden aan nucleaire, chemische en biologische dreigingen. Dat maakt het mogelijk om uitgezonden eenheden te kunnen blijven beschermen tegen zulke gevaren én capaciteit te hebben voor een continue ondersteuning van nationale civiele autoriteiten in aanvulling op de civiele mogelijkheden voor ontsmetting.
- In de vorm van een proeftuin worden civiele en militaire ICT-toepassingen gecombineerd om actuele omgevingsbeelden te verkrijgen voor crises- en rampenbestrijding. Hierbij wordt de netcentrische benadering van Defensie benut, die informatie uit functionele systemen van verschillende diensten bundelt en uitwisselt.
- Defensie past haar capaciteit voor de bescherming van havens zodanig aan dat twee eenheden gegarandeerd beschikbaar zijn voor het detecteren en onschadelijk maken van mijnen en voor het bestrijden van ongewenste bewegingen onder en boven water in havengebieden.
- Defensie garandeert de beschikbaarheid van een eenheid van bataljonsgrootte die in staat is een gebied en/of objecten te bewaken en beveiligen.
- Defensie breidt de capaciteit voor explosievenopruiming uit met vier teams, die zijn uitgerust met



Cartoon: Peer Retera

garandeerde beschikking zou willen hebben. Deze behoeftestelling werd door teams van experts op de vele deelgebieden uitgewerkt in benodigde middelen en maatregelen.

Uiteindelijk presenteerden de bewindslieden op 24 mei 2006 een samenhangend pakket voorstellen in een vervolgbrief aan het parlement.²² Daaraan was besluitvorming voorafgegaan door het kabinet als geheel dat in de Voorjaarsnota extra geld aan Defensie toewees om gestalte te geven aan het grotere beslag dat op de krijgsmacht wordt gelegd voor de ondersteuning van de civiele autoriteiten in eigen land.

pen en incidenten.

Nieuwe afspraken

Het gaat te ver om in dit artikel het volledige pakket te schetsen van nieuwe afspraken over gegarandeerd beschikbare defensiecapaciteiten ter ondersteuning van civiele autoriteiten. We volstaan hier met enkele voorbeelden, die ook in het scenario 'Empire strikes back' zouden kunnen worden ingezet.

- Defensie gaat extra, kleine, tactische, onbemande vliegtuigjes (*unmanned aerial vehicles*) aanschaffen om objecten onder waarneming te houden. Dat is een mo-

²² *Kamerstukken II* 2005-06, 30 176, 30 300 X, nr. 106, Intensivering civiel-militaire samenwerking (ICMS).



Gerobotiseerde ruimingsmiddelen (Foto Mindef, DV, P. Wiezoreck)

gerobotiseerde ruimingsmiddelen. Hierdoor kan Defensie de gelijktijdige ondersteuning vergroten van twee naar vier locaties, met een reactietijd van drie uur.

- Defensie en haar civiele partners gaan intensiever kennis en kunde uitwisselen, vaker gezamenlijk oefenen, en procedures en afspraken nader op elkaar afstemmen.

Besloeg het eerdere convenant Civiel-Militaire Bestuurlijke Afspraken een 'pool' van maximaal 3.000 militairen, nu neemt het contingent militairen waarover afspraken zijn gemaakt toe tot 4.600. Een volledig overzicht van alle maatregelen is opgenomen in de brief die de ministers Kamp en Remkes daarover op 24 mei 2006 aan het parlement hebben gezonden. Deze is eenvoudig toegankelijk op de websites van Defensie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.²³

Overigens staat dit aantal van 4.600 militairen nog los van de diverse reeds bestaande vormen van samenwerking zoals grensbewaking, kustwacht en bijzondere bijstand. Al met al loopt de gegarandeerde bijdrage van de krijgsmacht aan veiligheid binnen de landsgrenzen op tot ongeveer 25 procent van het totaal aantal militairen.

Blik op de toekomst

Nu de beleidsbrief aan het parlement verzonden is en de plannen gereed zijn, begint het echte werk. Gezien de veelheid aan maatregelen, de strakke tijdlijnen en de variëteit aan partners en belanghebbenden, is er zonder meer sprake van een uitdaging. De ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie gaan bij de implementatie niet over één nacht ijs en beseffen dat het project ICMS de komende jaren de nodige bestuurlijke aandacht blijft vergen.

De maatregelen krijgen gestalte in de jaren 2006 tot en met 2013. Onder regie van de secretarissen-generaal van beide departementen wordt veel energie gestoken in de communicatie van de doelstellingen en betekenis van het project ICMS. Het is nu immers zaak om civiele spelers op het vlak van crisisbeheersing en rampenbestrijding te wijzen op de extra mogelijkheden die ICMS biedt.

Daarom zal een catalogus worden opgesteld van alle capaciteiten die Defensie beschikbaar stelt voor veiligheid binnen de landsgrenzen. Ook binnen Defensie is het zaak om alle geleidingen te informeren over de betekenis van ICMS.

Win-win-situaties

Vooruitkijkend naar de implementatie van ICMS zien wij op verschillende gebieden een positieve spin-off van dit project, juist omdat dit project over de grenzen tussen departementen en diensten heen reikt. Zo is ICMS een katalysator in de uitwisseling van kennis en kunde tussen civiele en militaire specialisten. Bij crises en rampen in eigen land ontstaan in de bevelvoering uitdagingen die veel gemeen hebben met die tijdens militair optreden.²⁴

Deze kennis en kunde kunnen vruchtbaar worden gedeeld met civiele autoriteiten. Eenhoofdige leiding en opdrachtgerichte commandovoering zijn militaire werkwijzen die ook voor civiel geleide operaties van betekenis zijn. Tijdens crises moeten verschillende spelers snel informatie valideren, besluiten nemen, een gezamenlijk omgevingsbeeld ontwikkelen en dat alles omzetten in goed gecoördineerd, slagvaardig operationeel optreden.

Wereldwijd hebben militairen daarvoor de afgelopen jaren nieuwe, netwerkgerichte operationele concepten ontwikkeld. Op ICT-gebied worden militaire en civiele crisisbeheersingsorganisaties geconfronteerd met vergelijkbare vragen, waarbij kennisuitwisseling nuttig is.

RAND beschouwt het netwerkcentrisme als een innovatief en richtinggevend concept voor het opheffen van beperkende functionele, organisatorische en geografische kokers.²⁵ Militair-operationele netwerk-concepten – *network centric operations* – zijn dus zowel belangrijk voor militaire operaties in den vreemde als voor civiele autoriteiten in eigen land. RAND bepleit de ontwikkeling van een rijks-

²³ <http://www.mindef.nl/actueel/parlement/kamerbrieven> of <http://www.minbzk.nl/veiligheid/crisisbeheersing/publicaties>.

²⁴ Zie bijvoorbeeld Clingendael Centre for Strategic Studies (2004). *Binnenlandse Veiligheid en Crisisbeheersing; Coördinatie of commandovoering?*, Den Haag CCSS, 29 maart 2004.

²⁵ Supra noot 15.

brede strategie voor nationale veiligheid en een bredere introductie van het gedachtegoed van het netwerkcentrisme in het domein van de nationale veiligheid.

Tijdens crisisbeheersingsoperaties worden militaire eenheden in toeneemende mate belast met stabilisatietaken. Handhaving van de orde en veiligheid kan daar deel van uitmaken, waarbij militairen kunnen worden geconfronteerd met woedende menigten en andere protesten uit de bevolking die de openbare orde raken. Op deze vlakken kan Defensie leren van civiele partners in eigen land die bij grote evenementen of rellen moeten optreden. Kennis die wordt opgedaan binnen de derde hoofdtaak van Defensie heeft dus ook betekenis voor het vervullen van de tweede hoofdtaak.

Defensie kan recente ervaringen delen in het koppelen van eenheden uit verschillende krijgsmachtdelen: het zogenoemde 'joint' optreden. Die ervaring is betekenisvol voor de crisisbeheersing in eigen land, waar eveneens veel verschillende operationele diensten een gezamenlijk product moeten leveren. Elk van de voorbeelden in deze paragraaf onderbouwt de verwachting dat het project ICMS, bovenop de concrete afspraken over capaciteiten, vrucht zal dragen in de vorm van kruisbestuiving tussen civiele en militaire spelers.

Investeren in contacten

Deze kruisbestuiving is hard nodig. Het project ICMS leverde niet alleen nieuwe afspraken op, maar ook veel inzichten in elkaars mogelijkheden en onmogelijkheden, waarbij veelal sprake was van grote wederzijdse onbekendheid. Zo bleken civiele bestuurders en militaire commandanten elkaar lang niet altijd te kunnen vinden en is er soms zelfs sprake van een bepaalde terughoudendheid om naar elkaar toe te stappen. Het civiel-militaire bedje is dan ook nog zeker niet gespreid. Om echt tot samenwerking te komen is het noodzakelijk elkaars werelden

beter te leren kennen en te respecteren. Zowel op centraal als op decentraal niveau moeten de civiel-militaire contacten structureel worden geborgd, waarbij decentraal een belangrijke rol als intermediair is weggelegd voor de Regionale Militaire Commando's (RMC's). Net zoals de Officier van Justitie en de voorzitter van de Waterschappen moeten zij een vaste plek krijgen in de veiligheidsregio's, teneinde de regio's te kunnen bijstaan bij de uitwerking van crisisplannen en ze te kunnen adviseren over de inzetmogelijkheden van militaire capaciteiten. Ook vormen zij een decentraal aanspreekpunt voor gezamenlijke oefeningen en trainingen.

Om deze rol gestalte te kunnen geven zijn de geografische grenzen van de RMC's afgestemd op die van de veiligheidsregio's en krijgen de RMC's de beschikking over deskundigheid vanuit alle krijgsmachtdelen zodat zij over alle vormen van militaire ondersteuning kunnen adviseren. Daarbij wordt de capaciteit zodanig aangepast dat alle vijftientig veiligheidsregio's over vaste militaire adviseurs kunnen beschikken.

Slot

De inzet van militairen voor de veiligheid in eigen land wordt in de huidige veiligheidssituatie door de Nederlandse politiek en samenleving enthousiaster begroet dan in het verleden. Nadere wederzijdse kennisgeving tussen departementen, centrale en decentrale overheden en diensten doen het respect voor elkaars kennis en kunde groeien. Defensie onderstreept via het project ICMS haar betekenis voor de Nederlandse samenleving. Civiele partners weten Defensie aan hun zijde en kunnen gegarandeerd beschikken over capaciteiten van de krijgsmacht.

Door duidelijk te stellen dat de praktische samenwerking de formele rollen en verantwoordelijkheden onverlet laat, kon tijdens het project Intensivering Civiel-Militaire Samen-

werking praktisch, resultaatgericht denken vanuit een operationele *mindset* de ruimte krijgen. Daaruit is een belangrijk pakket aan extra maatregelen voortgekomen. Dat pakket gaat gestalte geven aan de nieuwe rol van de krijgsmacht als structurele veiligheidspartner van de civiele autoriteiten. Het kabinet heeft daaraan concrete maatregelen verbonden en het benodigde geld vrijgemaakt.

De voorstellen staan nu op papier, maar de verwezenlijking gaat nog veel vergen van de verschillende partners. Defensie, bijvoorbeeld, weet dat haar agenda voor crisisbeheersingsoperaties buiten de landsgrenzen stevig gevuld is met complexe operaties als die in Afghanistan, maar moet tegelijkertijd haar veranderende rol binnen de landsgrenzen gestalte geven.

Civiele partners worden in een veelvormige bestuurlijke omgeving geconfronteerd met grote operationele uitdagingen en moeten nog nader inspelen op de veranderende rol van de krijgsmacht binnen de landsgrenzen. De hedendaagse veiligheidsrisico's vragen om een multidisciplinaire aanpak, waarbij de overheid de krachten van verschillende departementen en diensten effectief moet kunnen bundelen. Dat hoeft niet per definitie gepaard te gaan met grootscheepse rijksbrede herschikkingen.

Met het project Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking toont de overheid aan dat zij haar slagkracht aanzienlijk kan vergroten door heldere afspraken te maken tussen departementen en diensten over de beschikbaarheid van capaciteiten. Dit project verdient om die reden het predikaat 'Nieuwe wijn in nieuwe zakken'.

De nieuwe rol van de krijgsmacht als structurele veiligheidspartner in eigen land past bij een eigentijdse rijksoverheid die bij de inrichting van haar werk niet de eigen organisatorische indeling voorop stelt, maar uitgaat van de maatschappelijke wensen.