

# Militaire bijstand en steunverlening

## Verantwoordelijkheden en aansturing

E. Muller – kapitein van de Koninklijke Luchtmacht\*

### Inleiding

Het verlenen van bijstand aan civiele autoriteiten door de krijgsmacht is niet iets van de laatste tijd. Zo werd in 1904 reeds het *Voorschrift betreffende het verlenen van militairen bijstand* uitgegeven. De wijze waarop deze taak van de krijgsmacht wordt ingevuld, is echter synchroon aan de veranderingen in de wereldorde en in de Nederlandse maatschappij, sinds die tijd in sterke mate gewijzigd. Ik kom daar zodanig op terug, maar zal eerst kort de meest recente ontwikkelingen noemen.

Tot eind jaren negentig concentreerde de krijgsmacht zich op de verdediging van het bondgenootschappelijk grondgebied en, na het einde van de Koude Oorlog, op het uitvoeren van vredesoperaties. De *Hoofdlijnnotitie* van 1999 signaleert echter het toegenomen belang van de krijgsmacht bij de uitvoering van civiele taken. In de *Defensienota* 2000 leidt dit uiteindelijk tot het vaststellen van een volwaardige derde hoofdtaak:

*ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, ram-*

*penbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal.*

### De derde hoofdtaak

Internationaal krijgt deze taak vooral inhoud bij het uitvoeren van vredesoperaties; nationaal bij het uitvoeren van militaire bijstand en steunverlening. Na de aanslagen van 11 september is het toegenomen belang hiervan nog eens bevestigd. De minister van Defensie stelt op 18 januari 2002 in zijn brief aan de Tweede Kamer vast dat de bestrijding van terrorisme weliswaar geen hoofdtaak van Defensie is (zoals door sommigen wordt gesuggereerd) maar dat

*de aanslagen van 11 september en de daarop volgende gebeurtenissen het belang van de derde hoofdtaak van de krijgsmacht, het ondersteunen van civiele autoriteiten, hebben onderstreept.*

Tijdens de recente verkiezingen en de aansluitende kabinetsformatie ten slotte, vormde de vervaging van de grens tussen externe veiligheid en interne veiligheid een belangrijk thema. In de politiek bestaat de wens om de krijgsmacht meer te betrekken bij de handhaving van de openbare orde en veiligheid in Nederland, hetgeen wordt ingegeven door de (maatschappelijke) behoefte aan een zogenaamd 'veiliger Nederland'. In de praktijk zien we deze tendens bevestigd door het toegenomen aantal

steun- en bijstandsverzoeken dat Defensie sinds 11 september heeft ontvangen en waaraan uitvoering is gegeven. Hierbij merk ik echter op dat het in lang niet alle gevallen militaire bijstand in het kader van handhaving van de openbare orde betreft. Juist ook op andere gebieden lijkt de drempel voor civiele autoriteiten om steun te vragen bij Defensie, aanzienlijk verlaagd.

### Wederzijds onbegrip

Ondanks het toegenomen belang van militaire bijstand en steunverlening blijkt in de praktijk bij militaire (en overigens ook bij civiele) autoriteiten nog steeds een grote mate van onbekendheid met deze materie, en met de sturing hiervan in het bijzonder. Met als gevolg dat de uitvoering nogal eens wordt bemoeilijkt, wat onbegrip veroorzaakt bij zowel de lokale militaire commandant als de lokale behoeftesteller. Dit onbegrip kan nog worden verergerd doordat bij civiele autoriteiten vaak de indruk bestaat dat de bron van militaire middelen onuitputtelijk is en militaire inzet te allen tijde mogelijk is. Een misverstand.

Dit artikel beoogt in eerste instantie de onbekendheid met militaire bijstand en steunverlening te verminderen door de verschillende bestaande vormen aan de orde te stellen. Daarnaast behandel ik de wijze van sturing van militaire bijstand en steunverlening. →

\* De auteur is werkzaam als plaatsvervangend hoofd Operatiecentrum van het Defensie Crisis Beheersings Centrum. Hij dankt Lkol C.M.B. Wichers, Lkol N. Roobol, mr. M. Gazenbeek en mr. E. van Kappen voor hun commentaar.

VORM	GRONDSLAG
Militaire bijstand ter handhaving van de openbare orde of de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde dan wel voor het verrichten van taken ten dienste van Justitie	Politiewet 1993 (artikelen 58 en 59)
Militaire bijstand in het geval van een ramp, zwaar ongeval of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan	Wet rampen en zware ongevallen (artikel 18)
Bijzondere militaire bijstand	Politiewet 1993 (artikel 60)
Militaire steunverlening in het openbaar belang	Voorschrift militaire steunverlening in het openbaar belang en maatschappelijke dienstverlening door Defensie aan derden
Maatschappelijke dienstverlening	Voorschrift militaire steunverlening in het openbaar belang en maatschappelijke dienstverlening door Defensie aan derden
Bijstand bij calamiteiten op de Nederlandse Antillen en Aruba	Koninklijk besluit van 3 juli 1987: Aanwijzingen inzake de inzet van de krijgsmacht in de Nederlandse Antillen en Aruba
Bijstand ter handhaving van de openbare orde of de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde op de Nederlandse Antillen en Aruba	Koninklijk besluit van 3 juli 1987: Aanwijzingen inzake de inzet van de krijgsmacht in de Nederlandse Antillen en Aruba
Overige vormen van steunverlening	Eigen regelgeving / procedures krijgsmachtdelen

Fig. 1 De grondslag van de zeven vormen van militaire bijstand en steunverlening

Hierbij ga ik specifiek in op de gevolgen van een tweetal actuele ontwikkelingen: het opheffen van de Staf van het Nationaal Commando (als gevolg van het reorganisatieproject Stroomlijning Bedrijfsvoering en Staven KL) en het rapport van de commissie Franssen: *Van wankel evenwicht naar versterkte Defensieorganisatie*. Ik sluit af met drie mogelijke scenario's voor wat betreft de sturing van militaire bijstand en steunverlening in de toekomst.

### Zeven vormen van militaire bijstand en steunverlening

Onder militaire bijstand en steunverlening versta ik al die activiteiten die door (delen van) de krijgsmacht worden uitgevoerd ter ondersteuning van civiele autoriteiten, het openbaar belang dan wel derden binnen het Koninkrijk der Nederlanden. De

'politietaken' die de Koninklijke Marechaussee onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en op grond van artikel 6 van de politiewet 1993 uitvoert, reken ik hier niet toe.

Deze specifieke taken, bijvoorbeeld het uitvoeren van de Vreemdelingenwet 2000 en het bewaken van de leden van het Koninklijk Huis, worden in dit artikel bewust niet behandeld. Hierdoor wil ik een duidelijk onderscheid maken tussen de bijzondere positie van de Marechaussee inzake haar politietaken en de uitvoering van militaire bijstand en steunverlening door delen van de krijgsmacht (waartoe op grond van hetzelfde artikel 6 overigens ook weer de Marechaussee kan behoren).

Binnen de militaire bijstand en steunverlening kunnen we een zevental verschillende vormen onderscheiden.

Volledigheidshalve behandel ik, hoewel geen vorm van militaire bijstand en steunverlening, ook de categorie 'overige steunverlening'.

#### • Militaire bijstand ter handhaving van de openbare orde

Op grond van de artikelen 58 en 59 van de politiewet 1993 kunnen bestuurlijke autoriteiten (concreet: de burgemeester door tussenkomst van de Commissaris van de Koningin en het Nationaal Coördinatie Centrum van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) of justitiële autoriteiten, in bijzondere gevallen een verzoek indienen om militaire bijstand ter handhaving van de openbare orde dan wel de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde of voor het verrichten van taken ten dienste van Justitie.

De bijstand kan worden verzocht om kwalitatieve of kwantitatieve

redenen. De aanvraag wordt door tussenkomst van het Defensie Crisis Beheersings Centrum (DCBC) ingediend bij de Directie Juridische Zaken die namens de minister is gemandateerd om het verzoek af te handelen. De Chef Defensie Staf (CDS) heeft hierbij een adviserende rol. Na afdoening van het verzoek door de directeur Juridische Zaken wordt door het DCBC aan één of meerdere krijgsmachtdelen verzocht om voor uitvoering van de gevraagde bijstand zorg te dragen. Bij grootschalige inzet treedt het Nationaal Commando van de Koninklijke Landmacht, eventueel gebruikmakend van haar vijf Regionale Militaire Commando's, op verzoek van het DCBC veelal coördinerend op bij de uitvoering.

Een recent voorbeeld van bijstand op verzoek van bestuurlijke autoriteiten in het kader van de openbare orde is de inzet van explosievenver-

kenningsteams van het Explosieven Opruimings Commando Koninklijke Landmacht bij het Koninklijk huwelijk op 2 februari 2002 en de inzet van een pantserswagen bij de Amerikaanse ambassade naar aanleiding van de verhoogde dreiging sinds de aanslagen van 11 september 2001.

Voorbeelden van Defensiesteun aan justitiële autoriteiten voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde zijn de inzet van F-16's die fotoverkenningsvluchten uitvoeren om bewijsmateriaal te verzamelen, en de inzet van duikers van de Duik- en Demontegroep van de Koninklijke Marine bij een zoektocht naar drugs in de haven van Rotterdam.

• **Militaire bijstand bij een ramp of zwaar ongeval**

Artikel 18 van de Wet Rampen en Zware Ongevallen biedt aan de

Commissaris van de Koningin de mogelijkheid om een verzoek tot bijstand te richten tot de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Veelal vindt dat verzoek plaats op aanwijzing van de burgemeester, die het opperbevel voert bij een ramp.

De militaire bijstand kan worden aangevraagd voor gebeurtenissen waarbij een ernstige verstoring van de openbare veiligheid dreigt te ontstaan, waarbij de gezondheid dan wel het leven van vele personen in ernstige mate worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.

De aanvraag wordt door tussenkomst van het DCBC ingediend bij de CDS, die namens de minister is gemandateerd om het verzoek af te handelen. De directeur Juridische Zaken adviseert de CDS. Na toestemming van de CDS verzoekt het DCBC één of meerdere krijgsmachtdelen om voor de uitvoering zorg te dragen. Bij de uitvoering op lokaal niveau treedt een Regionaal Militair Commando veelal coördinerend op.

In veel gevallen bestaat de bijdrage van Defensie uit het in relatief korte tijd inzetten van personeel en materieel. Een gecoördineerde inzet is tussen het DCBC en het Nationaal Coördinatiecentrum hierbij noodzakelijk omdat het aantal middelen dat Defensie kan inzetten niet onuitputtelijk is.

Voorbeelden van recent geleverde bijstand zijn de inzet van militairen bij de vuurwerkcramp te Enschede en bij diverse (dreigende) watersnoodrampen vanaf 1993.

• **Bijzondere militaire bijstand**

Bijzondere bijstandseenheden van Defensie kunnen op grond van artikel 60 van de politiewet 1993 worden ingezet voor het verlenen van



De kustwacht voert controles uit (Bron: AVD/KM)





**Inzet van defensie-eenheden bij de MKZ-crisis - een vorm van steunverlening in het openbaar belang**  
(Bron: AVD/KM)

bijstand aan de politie bij de bestrijding van bijvoorbeeld terroristische acties en zware misdrijven. Defensie kent een tweetal bijzondere bijstandseenheden, te weten de Bijzondere Bijstands Eenheid Mariniers (BBE-M) en de Bijzondere Bijstands Eenheid Krijgsmacht (BBE-K). Laatstgenoemde eenheid bestaat evenals de Bijzondere Bijstands Eenheid Politie uit lange-afstand schutters.

De inzet van de bijzondere-bijstandseenheden van Defensie is uitgewerkt in de Regeling Bijzonder Bijstandseenheden. Een verzoek om inzet wordt door tussenkomst van het college van Procureurs-Generaal, en voorzien van een goed beargumenteerde dreigingsanalyse, voorgelegd aan de minister van Justitie. Het plan van de daadwerkelijke inzet wordt opgesteld door de lokale commandant en, voorzien van een advies van de Begeleidingscommissie Bijzondere Bijstandseenheden, eveneens voorgelegd aan de minister van Justitie. Alvorens het plan van inzet goed te keuren, voert de minister van

Justitie overleg met de minister-president, de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie en eventueel andere betrokkenen. De uitvoering vindt plaats onder leiding van een algemeen commandant van de politie.

Een recent voorbeeld is inzet van de bijzondere-bijstandseenheden bij de dreiging van bomaanslagen in vier tunnels in Rotterdam en Amsterdam op de ochtend van 27 september 2001.

• **Militaire steunverlening in het openbaar belang**

Militaire steunverlening in het openbaar belang betreft de noodzakelijke steunverlening aan bestuurlijke autoriteiten en andere overheidsinstanties in situaties waarbij het algemeen belang in het geding is. Voor een dergelijke steunverlening bestaat geen wettelijke basis, waardoor aspecten als oneerlijke concurrentie met civiele marktpartijen een rol zouden kunnen spelen. Om dit te voorkomen is een voorwaarde voor inzet dan ook dat civiele alternatieven niet of niet tij-

dig beschikbaar zijn; zonder de steun van Defensie zou de overheidsinstantie haar verantwoordelijkheid niet kunnen nakomen.

Bestuurlijke autoriteiten kunnen een verzoek om steunverlening bij het ministerie van Defensie indienen. De ideale weg is daarbij vanuit de burgemeester door tussenkomst van de Commissaris der Koningin bij het NATCO. Dit NATCO stuurt dit verzoek door naar het DCBC. De CDS is namens de minister bevoegd om het verzoek af te handelen. De directeur Juridische Zaken adviseert de CDS over de afdoening. Het DCBC zal na toestemming één of meerdere krijgsmachtdelen verzoeken om uitvoering te geven aan het verzoek. Net als bij militaire bijstand ter handhaving van de openbare orde dan wel de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, wordt het Nationaal Commando bij groot-schalige inzet veelal verzocht om coördinerend op te treden.

Een voorbeeld is de steunverlening aan het ministerie van Financiën in het kader van de euro-operatie.

Hierbij zijn gedurende een aantal weken faciliteiten en medewerkers (in totaal circa 500) gereedgesteld voor mogelijke inzet.

De grootschalige steunverleningen door Defensie bij de varkenspest (start voorjaar 1996) en de MKZ-crisis (voorjaar 2001) aan het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is ook een vorm van steunverlening in het openbaar belang.

- **Maatschappelijke dienstverlening**  
Maatschappelijke dienstverlening betreft dienstverlening aan derden (niet zijnde bestuurlijke of justitiële autoriteiten), waarbij oneerlijke concurrentie met de marktpartijen moet worden voorkomen. Personeel en materieel van Defensie mag alleen op incidentele basis worden ingezet ter ondersteuning van een charitatieve instelling, uit het oogpunt van goed nabuurschap (geografisch beperkt tot de 'omgeving' van een defensiecomplex), en ter bevordering van een positieve beeldvorming van Defensie ten behoeve van de werving van personeel. Een verzoek tot dienstverlening kan door iedereen worden ingediend bij elke militaire autori-

teit. De afhandeling van de verzoeken is door de minister gemandateerd aan de bevelhebbers van de krijgsmachtdelen en de commandant van het Defensie Interservice Commando. Hierbij is aangegeven dat ondermandaat kan worden verleend aan de ressort-commandanten. Een afwijking hierop zijn de verzoeken met een politiek gevoelig en/of principieel beleidsmatig karakter. Deze verzoeken kunnen leiden tot (negatieve) publiciteit voor Defensie of precedenten scheppen voor toekomstige verzoeken. Daarom dienen ze te allen tijde door tussenkomst van het DCBC te worden afgedaan door de CDS. In dat geval verzoekt het DCBC één of meerder krijgsmachtdelen om het verzoek uit te voeren.

Voorbeelden van maatschappelijke dienstverlening zijn de ondersteuning aan de Taptoe Breda, de vierdaagse van Nijmegen en aan (lokale) 5 mei-comités.

- **Bijstand bij calamiteiten op de Nederlandse Antillen en Aruba**  
Op grond van het Koninklijk Besluit van 3 juli 1987 kunnen de gouverneur van de Nederlandse

Antillen en de gouverneur van Aruba de krijgsmacht ter beschikking stellen van de betreffende regering voor het verlenen van bijstand bij van rampen, ongevallen en storingen in het verkeer of de verbindingen. Los daarvan kan steun worden gevraagd bij verstoringen van de 'inwendige veiligheid' of de openbare orde. Aangezien bij deze situaties in de regel spoed is geboden, kan de gouverneur direct contact opnemen met de commandant Zeemacht Caraïbisch gebied waarna in gezamenlijk overleg de bijstand kan worden geëffectueerd. Het ministerie van Defensie wordt zo spoedig mogelijk geïnformeerd.

Deze vorm van bijstand wordt ook wel aangeduid als *zachte* militaire bijstand omdat het gaat om directe inzet van ter plaatse aanwezige militairen, waarbij het gebruik van wapens, dwangmiddelen of bijzondere bevoegdheden niet is toegestaan. Een voorbeeld is de inzet van op de Nederlandse Antillen gelegerde mariniers bij hulpverlening na orkanen en overstromingen.

- **Bijstand ter handhaving van de openbare orde en andere op de Nederlandse Antillen en Aruba**

Op grond van het Koninklijk Besluit van 3 juli 1987 kunnen de gouverneur van de Nederlandse Antillen en de gouverneur van Aruba de krijgsmacht ter beschikking stellen van de betreffende regering ten behoeve van het verlenen van bijstand in geval van handhaving van de openbare orde of strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Deze bijstand wordt ook



**Steunverlening na de orkaan Mitch (St. Maarten)**  
(Bron: AVD/KM)

wel aangeduid als *harde* militaire bijstand en kan *niet* in rechtstreeks overleg met de commandant Zeemacht Caraïbisch gebied worden geëffectueerd.

De aanvraag moet door de gouverneur door tussenkomst van het DCBC worden ingediend bij de Rijksministerraad, die over inzet kan beslissen. Afhankelijk van de spoedeisendheid van de situatie en van het feit of de Rijksministerraad op korte termijn al dan niet bijeenkomt, neemt de minister van Defensie de beslissing voor inzet.

Een voorbeeld is de inzet van explosievenverkenners van het Korps Mariniers ter ondersteuning van de Antilliaanse politie.

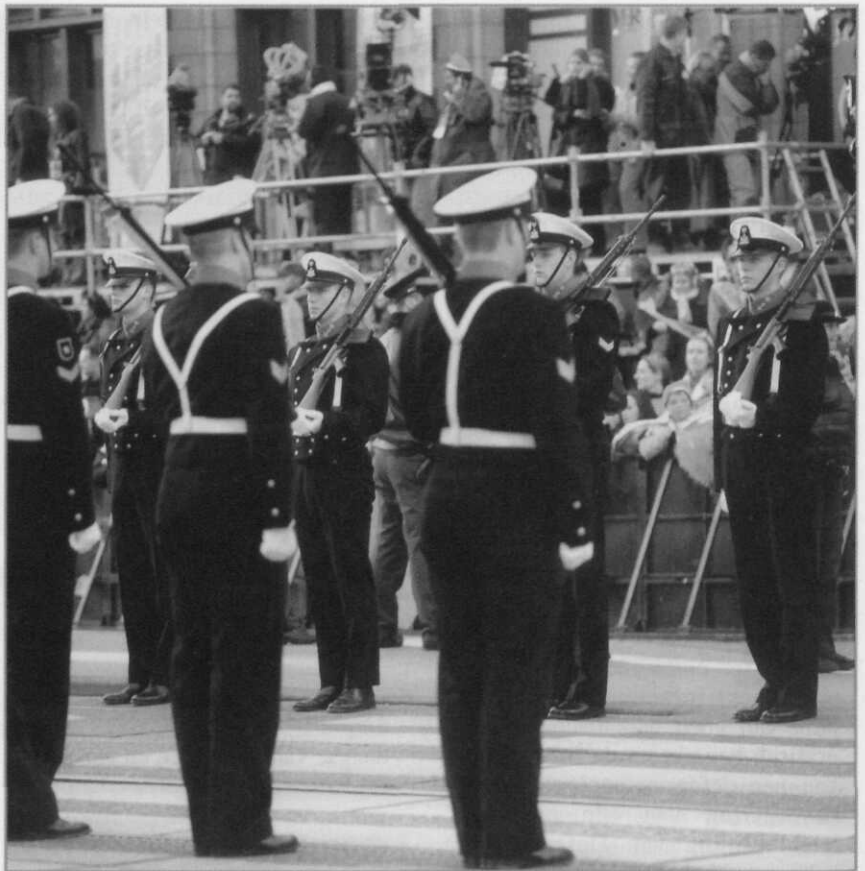
• **Overige vormen van steunverlening**

Naast de zeven beschreven vormen van militaire bijstand en steunverlening, verleent Defensie ook nog steun in andere vorm: uitvoering van ceremoniële activiteiten ten behoeve van de ontvangst van autoriteiten of ten behoeve van het Koninklijk Huis, steun aan krijgsmacht delen onderling, steun binnen een krijgsmachtdeel, medegebruik van faciliteiten, herdenkingen en steun aan activiteiten van reservisten en veteranen, et cetera.

De aansturing en uitvoering hiervan is een verantwoordelijkheid van de krijgsmacht delen zelf. Van belang is dat hierbij strikt wordt opgelet dat onder het mom van overige steunverlening geen uitvoering wordt gegeven aan een van de zeven beschreven vormen van militaire bijstand en steunverlening.

### Huidige sturing

Sturing binnen (overheid)organisaties kan worden onderverdeeld in externe sturing, de afstemming op de maatschappelijke wensen en activiteiten, en interne sturing (met als doel de organisatie te laten functioneren.)<sup>1</sup>



De erewacht bij het Koninklijk huwelijk van Willem-Alexander en Maxima  
(Bron: AVD/KM)

De interne sturing van organisaties kan vervolgens worden beschouwd op drie verschillende niveaus, zoals in de organisatie theorie wordt gesteld. Op het strategische niveau gaat het om het kiezen, formuleren en preciseren van de doelstelling van de organisatie. Op het organisatorische niveau worden keuzes gemaakt over het ontwerp van de organisatie, de wijze waarop de uitvoering wordt georganiseerd en gecoördineerd. Op het operationele niveau ten slotte worden keuzes gemaakt ten aanzien van de uiteindelijke (wijze van) uitvoering van de taak.

Het proces van militaire bijstand en steunverlening beschouwend, kunnen

<sup>1</sup> Hagens, P.J.T.M. (1999). *Vredesoperaties, een model voor sturing*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

we stellen dat de externe sturing vastligt in de *Defensienota 2000*. Dit niveau laat ik in dit artikel verder buiten beschouwing omdat hierop vanuit organisatorisch oogpunt weinig invloed is uit te oefenen; het is het gevolg van een politiek proces. Daar waar ik spreek over sturing, bedoel ik dan ook: interne sturing.

### Strategisch niveau van sturing

De verdere keuzes op het strategisch niveau ten aanzien van de positiebepaling, het strategisch niveau van interne sturing, worden na goedkeuring van de politieke leiding, genomen door de directeur Juridische Zaken en/of de CDS. Afhankelijk van de vorm van militaire bijstand of steunverlening voert (een vertegenwoordiger van) één van beiden overleg met de aanvrager en wordt de beslissing genomen om al dan niet aan het verzoek te voldoen.



Dit overleg vindt veelal interdepartementaal plaats met het Nationaal Coördinatie Centrum van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (idealiter fungeert dat als het centrale aanspreekpunt voor alle andere departementen). In de praktijk wordt ook veel rechtstreeks overleg gevoerd met het Directoraat Generaal Rechtshandhaving, Bureau Operationele Zaken van het ministerie van Justitie. Basis voor het overleg vormen de politiewet 1993 en het *Voorschrift militaire steunverlening in het openbaar belang en maatschappelijke dienstverlening door Defensie aan derden*.

In bestuursafspraken met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is een aantal (wederzijdse) verplichtingen tussen Defensie en Binnenlandse Zaken nader omschreven. Deze bestuursafspraken worden momenteel door een interdepartementale projectgroep op hun actualiteit bezien en zullen in de nabije toekomst waar nodig worden vernieuwd.

Het DCBC is op het strategisch niveau altijd betrokken en fungeert mede als aanspreekpunt namens de krijgsmachtdelen. Daarnaast verwoordt zij namens de CDS de met de aanvrager overeengekomen militaire bijstand of steunverlening in een militaire opdracht aan de krijgsmachtdelen. Opmerkelijk hierbij is dat formeel van een opdracht van de CDS geen sprake kan zijn. In tegenstelling tot de inzet bij crisisbeheersings- en vredesoperaties heeft hij namelijk niet de bevoegdheid om (delen) van de krijgsmacht in te zetten voor de uitvoering van militaire bijstand en steunverlening; dit is voorbehouden aan de bevelhebbers.

#### Organisatorisch niveau van sturing

De mate waarin op het organisatorische niveau keuzes moeten worden gemaakt, hangt af van de omvang en diversiteit van de gevraagde bijstand of steunverlening. Bij kleinschalige, eenduidige bijstand of steunverlening is de behoefte aan organisatie en coördinatie uiteraard gering. In deze

gevallen, bijvoorbeeld bij de inzet van één enkele duikgroep van de Koninklijke Marine voor één bepaalde zoekactie, kan de opdracht van het DCBC aan het betrokken krijgsmachtdeel vrijwel één op één worden doorgeleefd naar de betreffende eenheid. Het organisatorische niveau is dan als het ware opgegaan in het operationele niveau.

Bij grootschaligere inzet daarentegen is het organisatorische niveau wel degelijk van belang. Te denken valt aan situaties waarbij de taken divers zijn, schaarse capaciteit moet worden verdeeld en/of meerdere krijgsmachtdelen zijn betrokken. Voor de uitvoering van de benodigde coördinatie en organisatie van de gevraagde bijstand en/of steun is bij het DCBC geen capaciteit aanwezig. Door tussenkomst

van de Operationele Staf van de Koninklijke Landmacht zal het dan ook aan het Nationaal Commando verzoeken om deze taak uit te voeren. Hierbij worden eenheden van andere krijgsmachtdelen in voorkomend geval onder bevel gesteld van de commandant van het Nationaal Commando. Afhankelijk van de situatie kan deze vervolgens een (deel)opdracht verstrekken aan de commandant van een Regionaal Militair Commando.

Opgemerkt moet worden dat de KL bij vormen van grootschalige inzet gezien het karakter van haar organisatie (grootste krijgsmachtdeel en relatief veel manschappen in verhouding tot de ander krijgsmachtdelen) bij de uitvoering veelal een aanzienlijke rol speelt. Bovendien onderhouden de



Ceremoniële activiteiten tijdens het huwelijk op 2 februari 2002

(Bron: AVD/KM)

commandanten Regionaal Militair Commando gedurende het gehele jaar proactieve contacten met de lokale civiele overheden.

Recente voorbeelden van inzet waarbij het Nationaal Commando het organisatorische niveau van een krijgsmachtbrede inzet voor haar rekening heeft genomen, zijn de afgelopen MKZ-crisis en de euro-operatie van het ministerie van Financiën.

#### **Operationele niveau van sturing**

De bevoegde lokale commandant is degene die uiteindelijk beslist over de wijze waarop de opdracht wordt uitgevoerd. Dit kan zijn de enkele explosievenverkenner maar ook een compagniescommandant. Deze functionarissen kunnen gegeven de omstandigheden bepalen hoe de beschikbare middelen doeltreffend en doelmatig kunnen worden ingezet.

### **Recente ontwikkelingen**

De huidige wijze van aansturing wordt beïnvloed door twee recente ontwikkelingen. Ten eerste de geplande opheffing van het Nationaal Commando in 2003 als gevolg van het reorganisatieproject 'Stroomlijnen bedrijfsvoering en staven KL' en ten tweede de reorganisatie van de Defensiestaf en mogelijk van de operationele staven van de krijgsmacht-delen als gevolg van het advies van de commissie Franssen.

Deze reorganisaties zullen naar verwachting zeer complex en veelzijdig zijn. Hierna zullen ze summier worden aangeduid met als doel de gevolgen voor de sturing van militaire bijstand en steunverlening inzichtelijk te maken.

#### **Van Nationaal Commando naar Operationeel Commando**

Tot aan de val van 'de muur' bestond de hoofdtaak van het Nationaal Commando in oorlogstijd uit het uitoefenen van het militair gezag en het zorg dragen voor het bewaken en beveiligen van het Nederlandse grondgebied. Hiertoe kreeg de com-

mandant de beschikking over mobilisabele eenheden die grotendeels werden gevuld met reservisten. Voortvloeiend uit deze taak onderhield het Nationaal Commando, hierbij ondersteund door de Regionale Militaire Commando's, zowel op landelijk, regionaal als lokaal niveau veel contacten met civiele autoriteiten.

Als gevolg van de veranderende veiligheidssituatie in de wereld veranderde de taakstelling van de krijgsmacht in een hoog tempo en werd de krijgsmacht in het algemeen en de Koninklijke Landmacht in het bijzonder, aan een groot aantal reorganisaties onderworpen. De opkomstplicht verdween en daarmee ook een groot deel van de mobilisabele eenheden. De beveiligingstaak van het eigen grondgebied verschoof, alhoewel nog steeds een hoofdtaak van de Nederlandse krijgsmacht, in de praktijk naar de achtergrond. De inzet in het kader van vredesoperaties werd een nieuwe hoofdtaak van de krijgsmacht.

Het Nationaal Commando speelt hierbij geen (operationele) hoofdrol. Gebruikmakend van de bestaande organisatie en de ontstane behoefte aan nieuwe manieren om de krijgsmacht te verankeren in de samenleving, ging het Nationaal Commando zich steeds meer toeleggen op zijn centrale functie voor de Koninklijke Landmacht waar het gaat om het verlenen van facilitaire steun (met inbegrip van Host Nation Support) en het onderhouden van externe betrekkingen.

Het Nationaal Commando is door de bevelhebber der Landstrijdkrachten ten slotte aangewezen als de landmachtcoördinator voor militaire bijstand en steunverlening. Zoals eerder geschetst, vervult het Nationaal Commando vanuit deze specialisatie op verzoek van het DCBC vaak een coördinerende en organiserende rol bij de uitvoering van een (veelal krijgsmachtbrede) grootschalige inzet.

Eind maart startte de bevelhebber der Landstrijdkrachten het project 'Stroom-

lijnen bedrijfsvoering en staven KL'. Eén van de uitgangspunten van dit reorganisatieproject is de samenvoeging van de staf Nationaal Commando, de operationele staf van de bevelhebber der Landstrijdkrachten en de staf van de 1e Divisie in de nieuw op te richten staf van het Operationeel Commando. Hiermee worden alle operationele processen binnen de KL in één hoofdkwartier samengebracht.

#### **Rapport van de Commissie Franssen**

In opdracht van de minister van Defensie en de minister van Binnelandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de adviescommissie Opperbevelhebberschap, onder leiding van de commissaris van de Koningin in Zuid-Holland, de heer J. Franssen, het afgelopen jaar onderzoek verricht naar de huidige aansturing van de Defensieorganisatie. Op 19 april 2002 heeft de commissie haar advies uitgebracht in het rapport *Van wankel evenwicht naar versterkte Defensieorganisatie*.

Belangrijkste aanbeveling was dat, hoewel een Opperbevelhebberschap niet direct wenselijk wordt geacht, de commissie nadrukkelijk een versterkte positie van de CDS bepleit;

*De positie van de Chef Defensiestaf wordt versterkt. Hij krijgt de beschikking over een nieuw, gezamenlijk en permanent operationeel hoofdkwartier voor de aansturing van alle operaties van de Nederlandse krijgsmacht.*

Opmerkelijk in het rapport van de commissie Franssen is dat het spreekt van 'alle operaties' maar nergens specifiek melding maakt van de derde hoofdtaak van Defensie, het verlenen van militaire bijstand en steunverlening. De commissie lijkt zich in eerste instantie te hebben gericht op de aansturing van vredesoperaties.

In vervolg op het rapport van de adviescommissie Opperbevelhebberschap wordt waarschijnlijk op korte



termijn de Projectgroep Realisatie 'Joint' Operatiecentrum ingesteld (RJO).<sup>2</sup> Haar opdracht zal onder meer bestaan uit het in kaart brengen van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het nieuw te formeren 'joint' operatiecentrum. Aan de hand hiervan moeten vervolgens de bijbehorende besturingsprocessen voor de operaties worden aangegeven. Net als de commissie Franssen zich niet expliciet uitspreekt over taken in het kader van de militaire bijstand en steunverlening, blijkt ook uit de voorlopige opdracht voor de te formeren Projectgroep RJO niet of deze bij de verkenning van het complex van taken, hieraan aandacht besteedt.

### Scenario's voor de toekomstige wijze van sturing

De gevolgen van de hiervoor aangeduide ontwikkelingen voor de toekomstige wijze van sturing van de militaire bijstand en steunverlening zijn evident. Ten eerste zullen de aanbevelingen over de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de CDS en de bevelhebbers waar het gaat om de inzet van (delen van) de krijgsmacht ten behoeve van militaire bijstand en steunverlening, moeten worden uitgewerkt. Ten tweede behoeft vooral het organisatorische niveau van sturing, de organisatie en coördinatie van de uitvoering, verandering omdat het Nationaal Commando verdwijnt. Van belang is dat de gevolgen van beide ontwikkelingen nooit los van elkaar kunnen worden gezien.

Een keuze over de bevoegdheden van de CDS heeft tevens gevolgen voor het organisatorische niveau van sturing en daarmee voor de wijze waarop de CDS taken aan de Koninklijke Land-

macht (en daarmee aan het operationeel commando) kan toebedelen. Ten derde verdient naast de bijzondere positie van de CDS (en daarmee het DCBC) en het Nationaal Commando, ook de rol van de directeur Juridische Zaken bijzondere aandacht.

Momenteel heeft hij namens minister van Defensie een beslissende rol bij het verlenen van bijstand op grond van de politiewet en een adviserende bij de overige vormen van bijstand en bij steunverlening. Dit doet hij vanuit een onafhankelijke positie ten opzicht van de CDS. Aan deze vorm van

CDS en de bevelhebbers en de wijze van organisatorische sturing worden drie uitgebreide scenario's geschetst van de wijze waarop de sturing van militaire bijstand en steunverlening kan worden ingericht. De breedte van de verschillende scenario's benadrukt de hoeveelheid keuzes dat moet worden gemaakt, de gevolgen van deze keuzes en de onderlinge verbanden.

#### Scenario I: versterkte rol CDS en centrale sturing

De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de CDS worden uitgebreid. Formeel krijgt hij net als bij



'Even de bagage controleren...' Steunverlening in het openbaar belang  
(Bron: AVD/KM)

'checks and balances' wordt binnen het ministerie grote waarde gehecht. In de eigen (Defensie)organisatie wordt op deze wijze voorzien in een min of meer natuurlijke vorm van tegengewicht.

In de volgende scenario's worden variaties gebruikt in de verhouding tussen de CDS en de directeur Juridische Zaken. Gecombineerd met de variaties in de verhouding tussen de

vredesoperaties de bevoegdheid om (delen) van de krijgsmacht in te zetten voor de uitvoering van militaire bijstand en steunverlening. Het nu nog relatief beperkte DCBC krijgt de status van een krijgsmachtbreed permanent hoofdkwartier volgens de internationaal geldende 'joint' structuur.

Een sectie juridische ondersteuning is opgenomen in de staf van de CDS. Onder verantwoordelijkheid van bij-

<sup>2</sup> Op het moment van schrijven is nog niet bekend op welke wijze de nieuwe minister van Defensie een vervolg zal gaan geven aan het advies van de Adviescommissie Franssen. De verwachting is dat hij zal overgaan tot de instelling van de beschreven Projectgroep RJO.

voorbeeld de J-3 (Operatiën) of de J-9 (Cimic) resorteert een aparte sectie militaire bijstand en steunverlening. De CDS beslist over de inzet van de krijgsmacht in het kader van militaire bijstand en steunverlening, hierbij geadviseerd door een jurist uit zijn eigen staf (strategisch niveau). De sectie militaire bijstand en steunverlening draagt zorg voor de organisatie en coördinatie van de uitvoering van alle militaire bijstand en steunverlening (organisatorisch niveau).

Nadat de krijgsmachtdelen eenheden ter beschikking hebben gesteld, geeft het krijgsmachtbrede hoofdkwartier rechtstreeks opdrachten voor de inzet aan deze eenheden. Bij de eenheden worden ten slotte beslissingen genomen over de wijze waarop de opdracht wordt uitgevoerd (operationele niveau van sturing).

#### **Scenario II: versterkte rol directeur Juridische Zaken en decentrale sturing**

De afzonderlijke bevelhebbers blijven zelf verantwoordelijk voor de inzet van (delen van) de krijgsmacht bij uitvoering van taken in het kader van militaire bijstand en steunverlening. De positie van de directeur Juridische Zaken wordt versterkt; onder verantwoordelijkheid van de minister beslist hij over de inzet van de krijgsmacht bij zowel militaire bijstand als steunverlening.

De directeur Juridische Zaken verzoekt namens de minister aan de krijgsmachtdelen om (delen van) de krijgsmacht in te zetten voor de uitvoering van militaire bijstand of steunverlening (strategisch niveau). De coördinatie en organisatie van de uitvoering is een verantwoordelijkheid van het eigen krijgsmachtdeel die zal worden ingevuld door de verschillende operatiecentra.

Daar waar krijgsmachtbrede inzet een mate van sturing behoeft op operationeel niveau, wordt door de directeur Juridische Zaken een zogenoemd coördinerend krijgsmachtdeel aangewezen (N.B.: dit is dus niet vanzelf-

sprekend de Koninklijke Landmacht, waarin de Staf van het Nationaal Commando is geïntegreerd).

Het operatiecentrum van het eigen krijgsmachtdeel geeft vervolgens de opdracht aan de eigen eenheden waar ten slotte dan weer de sturing op het operationele niveau wordt uitgevoerd door de bevoegde (lokale) commandant.

#### **Scenario III: ongewijzigde rollen directeur Juridische Zaken en CDS, en een projectmatige sturing**

De huidige verdeling tussen bevoegdheden van de directeur Juridische Zaken en de CDS blijft bestaan. De directeur Juridische Zaken beslist over het honoreren van verzoeken om militaire bijstand op grond van de politiewet en de CDS beslist over steunverlening en de overige vormen van bijstand (strategisch niveau). Het DCBC verzoekt de krijgsmachtdelen om (delen van) de krijgsmacht in te zetten voor de uitvoering van militaire bijstand en steunverlening.

Indien voor de uitvoering van de inzet nadere organisatie en coördinatie benodigd is, zal hiervoor door zorg van het DCBC een tijdelijke projectorganisatie worden ingesteld (organisationeel niveau). Terzake kundige vertegenwoordigers van de krijgsmachtdelen zullen hierin zijn vertegenwoordigd. Deze personen zijn 'dedicated' voor deze taak en worden op regelmatige basis getraind door het DCBC. De bevelhebbers zorgen ervoor dat deze personen bij een verzoek van de CDS ook onmiddellijk beschikbaar zijn. De duur en omvang van de projectorganisatie is afhankelijk van de gevraagde bijstand en of steunverlening. De operationele sturing wordt na opdracht van het (operatiecentrum van het) eigen krijgsmachtdeel verzorgd door de bevoegde (lokale) commandant.

#### **Ten slotte**

Militaire bijstand en steunverlening hebben als derde hoofdtak van Defensie aan belang toegenomen en

zullen gezien de recente ontwikkelingen in de toekomst nog nadrukkelijker in de schijnwerpers komen te staan. Van belang is dat zowel bij de betrokken militaire als civiele autoriteiten inzicht in en eenduidigheid bestaat over de verschillende vormen van militaire bijstand en steunverlening, en de wijze waarop de sturing plaatsvindt. Dit bespoedigt een snelle en adequate afhandeling van het verzoek.

De sturing van de militaire bijstand en steunverlening moet als gevolg van de aanstaande opheffing van het Nationaal Commando en de uitwerking van het rapport van de adviescommissie Opperbevelhebberschap worden aangepast. Van belang is het besef dat de gevolgen van beide ontwikkelingen elkaar beïnvloeden. Om dit duidelijk te maken is een drietal scenario's geschetst. Naast deze scenario's zijn uiteraard nog vele varianten mogelijk. Doel van dit artikel is overigens niet om een aanbeveling te doen voor een bepaald scenario; hiervoor is verder onderzoek noodzakelijk. Van belang is dat de lezer meer inzicht heeft verkregen in de verschillende vormen van militaire bijstand en steunverlening. Daarnaast hoop ik dat het besef is ontstaan dat de sturing als gevolg van recente ontwikkelingen op het organisatorische niveau moet worden gewijzigd.

#### **Literatuur**

- Brief van minister van Defensie, mr. F.H.G. de Grave, aan de leden van de Tweede Kamer, d.d. 18 januari 2002 inzake Defensie en Terrorisme.
- Landmacht Doctrine Publicatie IV – Nationale Operaties, Jellema BV, Almelo, 2002-07-22.
- Advies van de Adviescommissie Opperbevelhebberschap – Van wankel evenwicht naar versterkte defensieorganisatie, Den Haag, 19 april 2002.
- Draaiboek militaire bijstand in de Nederlandse Antillen en Aruba, Directie Juridische Zaken van het ministerie van Defensie, Den Haag, 3 december 2001.
- Voorschrift militaire steunverlening in het openbaar belang en maatschappelijke dienstverlening door Defensie aan derden, behorende bij de Secretaris-Generaal Aanwijzing nr. V 16 d.d. 12 januari 2000.