

VERVAGENDE VEILIGHEIDSGRENZEN

Dit voorjaar is een aantal rapporten verschenen waarin de krijgsmacht een belangrijke plaats in neemt. Een rapport dat (te) weinig aandacht heeft gekregen is het rapport van de 'commissie' Ter Beek. In de Defensienota 2000 is 'de handhaving van de nationale rechtsorde en de ondersteuning van civiele overheden, zowel nationaal als internationaal' nadrukkelijk als derde hoofdtak opgenomen. Doordat deze doelstelling een meer prominente plaats heeft gekregen, kan de vraag worden gesteld hoe de verhouding tussen politie en krijgsmacht in de toekomst gestalte moet krijgen.

Het begrip veiligheid wordt traditioneel onderscheiden in interne en externe veiligheid. Interne veiligheid is van oudsher het primaire werkveld voor de politie, gericht op de nationale rechtsorde: criminaliteitsbestrijding, handhaving van de openbare orde en hulpverlening. Externe veiligheid is traditioneel het terrein voor de krijgsmacht, gericht op de internationale rechtsorde: oorlogsvoering.

Ontwikkelingen op het terrein van interne veiligheid in de afgelopen tientallen jaren hebben ertoe geleid dat de strikte afbakening interne en externe veiligheid geen opgeld meer doet. De terroristische aanslagen in de Verenigde Staten op 11 september 2001 hebben gefungeerd als katalysator van verdere ontwikkelingen op dit terrein.

Het rapport van de 'commissie' Ter Beek beschrijft een aantal maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn geweest op de verschuiving van het traditionele onderscheid tussen interne en externe veiligheid en derhalve op de verhouding politie en krijgsmacht.

Ten eerste wordt de verandering in de aard van de gewelddadige conflicten genoemd. Oorlogen tussen staten hebben plaatsgemaakt voor complexe conflicten waarbij bevolkingsgroepen onderling op uiteenlopende wijze strijden, variërend van schermutselingen tot plotselinge hevige uitbarstingen van geweld, met een vaak desastreus karakter. Deze ontwikkeling heeft geleid tot een nieuwe hoofdtak voor de krijgsmacht: vredesoperaties. Daarbij vervult de krijgsmacht

functies die niet alleen sterk lijken op die van de politie, maar soms ook politietaken zijn.

Een tweede ontwikkeling die het rapport beschrijft is het terrorisme. Terroristische dreigingen zijn van die aard dat ze het traditionele geweldpotentieel van de politie ver te boven gaan. Voor het optreden tegen deze dreiging hebben politie en krijgsmacht elkaar nodig.

Een derde ontwikkeling betreft de georganiseerde misdaad. Criminaliteit, met name mensen-smokkel en -handel, drugs en wapens, heeft een mondiaal karakter gekregen, dat internationaal moet worden aangepakt. Daarbij is ook sprake van een verschuiving in het geweldsniveau. Een verdere vermenging van terrorisme en georganiseerde misdaad zal naar verwachting dit probleem verheven. Volgens het rapport neigen verschillende Europese overheden ertoe om de krijgsmacht (of de politiediensten met een militaire status) een grotere rol toe te bedelen bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit dan in het verleden het geval was. De politie lijkt daarbij een niet in alle opzichten geschikte partner te worden gevonden, vermoedelijk vanwege de taken die de politie dicht bij de bevolking uitvoert en het feit dat ze daarbij vrijwel direct door het lokale gezag wordt aangestuurd.

Migratie en maatschappelijke conflicten wordt genoemd als vierde ontwikkeling. Veel Europese landen zijn veranderd van homogene gemeenschappen in heterogene, multiculturele samenlevingen. De kans bestaat dat ook de maatschappelijke verhoudingen, inclusief de conflicten, uit de gebieden waaruit de groepen afkomstig zijn worden meegenomen.

Een vijfde ontwikkeling betreft toezicht en controle. De maatschappij stelt steeds meer en duidelijker eisen aan het waarmaken van de zorgplicht van de overheid voor veiligheid. Over de uitvoering van de veiligheidstaak van de politie bestaan zoveel klachten dat door sommigen wordt bepleit deze taak te laten uitvoeren door de krijgsmacht.

Naast deze meer inhoudelijke ontwikkelingen noemt het rapport een aantal zeker niet minder relevante andere maatschappelijke invloeden. Demografische ontwikkelingen en/of een krap-

pere arbeidsmarkt kunnen leiden tot moeilijkheden voor zowel politie als krijgsmacht.

Financiële middelen zijn een andere factor. Niet alleen de kosten voor veiligheid, maar ook die voor zorg en onderwijs nemen toe. Samenwerking bij technologische ontwikkelingen is van belang om redenen van zowel effectiviteit als efficiency. Dat geldt ook voor het wetenschappelijk onderzoek naar ontwikkeling van nieuwe veiligheidsconcepten of modellen voor conflictbeheersing.

De vraag is waar genoemde ontwikkelingen toe leiden in de verhouding tussen politie en krijgsmacht. De commissie komt vanuit de bestaande situatie (waarin de organisaties gescheiden zijn en slechts op bescheiden schaal structureel wordt samengewerkt) tot een aantal ontwikkelingsrichtingen:

- *Ontvlechting*. Vermenging tussen de werelden van politie en krijgsmacht is te ver doorgeschooten. Hybride organisaties die een te breed spectrum willen bedienen, plegen in deze visie te falen op alle terreinen. Bovendien is het laten uitvoeren van politietaken door de krijgsmacht principieel onjuist. In deze variant wordt inefficiency voor lief genomen. De politieke verantwoordelijkheid is helder.

- *Ad hoc samenwerking*. Samenwerking is niet uit den boze, maar mag niet te ver gaan en is niet structureel van aard. Burgers blijven te maken hebben met herkenbare, gescheiden organisaties. Ook in deze variant blijft ondoelmatigheid bestaan. Daarnaast is de politieke verantwoordelijkheid duidelijk.

- *Structurele samenwerking*. Op terreinen waar dit noodzakelijk is werken de politie en krijgsmacht structureel samen. De verschillende rollen die beiden in de samenleving spelen verliest men niet uit het oog. De politieke zeggenschap blijft zoals hij thans is. Er is veel overleg nodig. Omdat de structurele samenwerking gepaard gaat met aanpassing van wetgeving, zal dit scenario meer duidelijkheid uitstralen dan de huidige situatie. Bovendien zal ook de doelmatigheid en effectiviteit toenemen.

- *Fusie*. Er komt één minister voor maatschappelijke veiligheid. Doelmatigheid en naar verwachting ook effectiviteit zullen hierdoor worden bevorderd. Daarentegen ontstaat er wel een hybride organisatie, die slechts moeizaam tot

stand zal komen door de cultuurverschillen van de huidige onderdelen, het verschil in rechtspositie en de grootscheepse reorganisaties die de wijziging met zich brengt. Deze variant zal ook stuiten op principiële bezwaren van een deel van de bevolking.

Zoals eerder aangegeven verwacht de commissie Ter Beek dat de druk op samenwerking eerder zal toenemen dan afnemen. Zware terroristische aanslagen zouden die druk kunnen verhogen. De commissie Ter Beek voelt echter weinig voor de variant van fusie tot een ministerie van Veiligheid. Niet alleen de gevolgen van de ontwikkeling naar één organisatie zijn te groot, maar ook wordt de nieuwe organisatie te divers van aard (een 'monstrum'). Belangrijker is echter het principiële bezwaar van de commissie: de politieke traditie dat in Nederland voor de veiligheidszorg sprake is van een systeem van 'checks and balances' op basis van gescheiden verantwoordelijkheden, wordt doorbroken. Een fusie noemt de commissie dan ook een ongewenste overreactie.

De commissie Ter Beek acht vergaande structurering en vormgeving van de samenwerking tussen politie en krijgsmacht wel van groot belang. Dit standpunt getuigt van een pragmatische opstelling. Nederland kan het zich niet veroorloven de capaciteit van de krijgsmacht niet te gebruiken bij sommige taken en gebeurtenissen, zoals bijvoorbeeld calamiteiten en rampen. De cultuur binnen de Nederlandse krijgsmacht en de inbedding ervan binnen de maatschappij is van dien aard dat inzet van militairen voor civiele taken niet op grond van principiële bezwaren zou moeten worden afgewezen. Wel zullen goede afspraken gemaakt moeten worden over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Dat is niet alleen van belang voor de politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheden, maar evenzeer voor burgers die met inzet van militairen bij civiele taken geconfronteerd worden.

Het Strategisch Akkoord bevat eveneens deze pragmatische opstelling. De aard van de samenwerking en de wijze waarop politie en krijgsmacht dit organiseren moet nu dus verder uitgewerkt worden. De bijdragen in dit blad van Annink (MS 7/8 2002), Muller (MS 9 2002) en De Weger in dit nummer, geven daartoe een aanzet. In de komende jaren zal blijken welke vlucht genoemde ontwikkelingen hebben genomen.