

# Samenwerking tussen politie en krijgsmacht

## Verschillende scenario's

drs. M.J. de Weger, drs. P.C.J. Neuteboom MPA\*

### Inleiding

De krijgsmacht verricht in vreedstijd taken op het gebied van de openbare orde en veiligheid. Het terrein van openbare orde en veiligheid is breed. In bestuurlijke termen wordt dit aangeduid als de Openbare Orde en Veiligheid (oov)-sector. Binnen deze sector staan drie typen functies centraal, namelijk de politiezorg, de brandveiligheidszorg en de noodhulp.

De uitvoering ervan is bij verschillende typen organisaties ondergebracht. Hierbij valt te denken aan de politie, de brandweer en de ambulancediensten. De rol die Defensie vervult in de oov ligt besloten in de 'derde hoofdtak' van de krijgsmacht zoals die in de *Defensienota 2000* is beschreven: de ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal.<sup>2</sup>

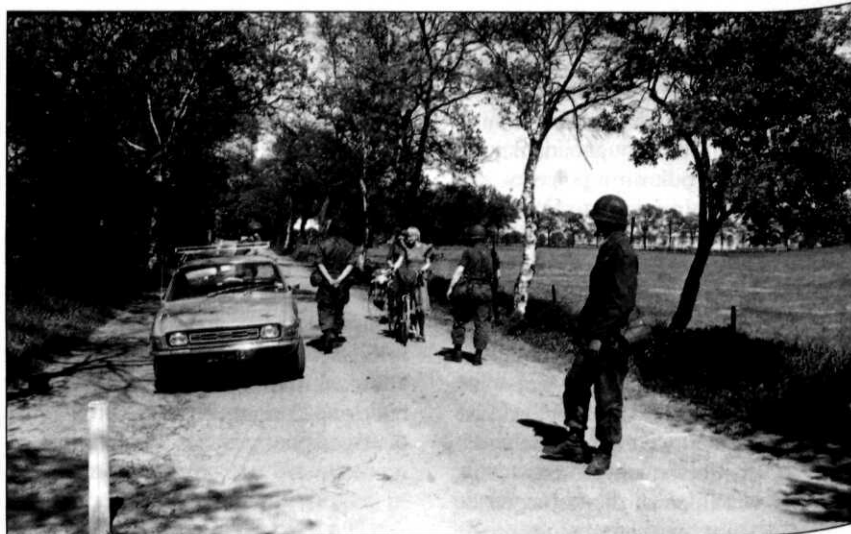
In dit artikel gaat het over een specifiek taakveld binnen de oov, namelijk de bijdrage van Defensie aan de politiezorg in Nederland.

### Taakverdeling

Dat de krijgsmacht een rol speelt in de politiezorg is geen novum. Reeds decennialang worden eenheden ingezet op permanente of ad hoc basis voor de uitvoering van specifieke taken. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de inzet van de genietanks bij krakersrellen in Amsterdam, de afzettingseenheden van de landmacht

bij de treinkapingen en de politietaken van de Koninklijke Marechaussee.

Toch zijn deze taken geen vanzelfsprekende zaak. Rondom deze politietaken van de krijgsmacht heeft altijd een zekere spanning gehangen. Twee vragen staan daarbij altijd centraal. Allereerst, moet Defensie deze



Militairen van de kl bij een bewakingstaak tijdens de treinkaping bij de Punt, 1977 (Collectie: IMG/kl)

\* M. de Weger is politicoloog en organisatieadviseur bij Cap Gemini Ernst & Young. P. Neuteboom is bestuurskundige en hoofd Veiligheid en Handhaving bij de gemeente Westland.

<sup>1</sup> De OOV-taken van Defensie vallen overigens onder de als *tweede* in de Grondwet genoemde taak van de krijgsmacht, 'tweede taak' zou dus een betere naam zijn. In artikel 97 lid 1 staat: 'Ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de

handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde, is er een krijgsmacht.' De binnenlandse veiligheidsrol van de krijgsmacht, waar dit onderzoek zich op richt, is deel van 'de belangen van het Koninkrijk'. Zie Coolen (2001) en Soetendal (1997) voor een bespreking.

<sup>2</sup> Bij rampenbestrijding en humanitaire hulp spelen bijvoorbeeld - afhankelijk wat er gebeurt - (lucht)transport, marechaussee, Nationale Reserve, NBC-eenheden, militaire medische capaciteiten en genie een rol.

taken wel uitvoeren? Of, op de tweede plaats, hoe moet de krijgsmacht zich wat dit betreft tot de civiele politieorganisaties verhouden? Deze vragen werden vooral veel gesteld in de jaren tachtig, nadat de marechaussee veelvuldig bij ontruimingen van krakerspanden was ingezet, en begin jaren negentig, toen de marechaussee werd belast met de uitvoering van



**De KMAR bij douanetaken op luchthaven Schiphol**

(Foto: KMAR, R. Frigge; collectie: IMG/KL)

politietaken op Schiphol en de andere nationale luchthavens.

Nu zijn het de aanslagen in de vs en de oorlog tegen het terrorisme die opnieuw vragen over de relatie politie-krijgsmacht oproepen. Er wordt tegenwoordig weer meer dan voorheen nagedacht over grootschalige, door terrorisme veroorzaakte rampen door etnische spanningen veroorzaakte rellen. De vragen die in dit artikel dan ook centraal staan zijn: indien de relatie tussen de Defensie en de civiele politieorganisaties zou (moeten) veranderen, hoe komt deze er dan uit te zien?

<sup>3</sup> Dit op basis van ex-artikel 58 Politiewet voor de marechaussee en ex-artikel 59 Politiewet voor de reguliere krijgsmachteenheden. Tenzij het om zeer specialistische bijstand gaat zal in de regel eerst de marechaussee worden gevraagd. Pas als bijstand van de marechaussee niet voldoende blijkt worden andere delen van de krijgsmacht benaderd. Het gaat hier dan om verlening van bijstand voor de handhaving van de openbare orde of voor de opsporing van strafbare feiten. Behalve enkele speciale bijstandseenheden van de marechaussee (pantserwagenpelotons en Mobile Eenheid) kunnen alle krijgsmachtdelen worden verzocht om bijstand te verlenen. Dus hier is geen sprake van gespecialiseerde organisaties.

### Opzet artikel

Dit artikel is als volgt opgebouwd. We geven een globale beschrijving van militaire organisaties of eenheden die politietaken uitoefenen. Vanuit een historisch en politiek-bestuurlijk perspectief beschouwen we vervolgens deze taken. Daarna volgt een aantal scenario's over de toekomstige relatie tussen de politie en de krijgsmacht. Deze scenario's worden uitgewerkt in zogeheten verandermodellen (zie ook Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP), 2002). Het artikel sluit af met enige relativerende opmerkingen.

### Politietaken van de krijgsmacht

De krijgsmacht vervult zowel permanent als ad hoc taken voor de Nederlandse openbare orde en veiligheid. Ad hoc inzet wordt 'bijstand' genoemd, de term die sinds zeker een eeuw in de (Politie-)wet staat. In principe kan elk deel van Defensie worden ingezet voor bijstand ter ondersteuning van het civiele gezag.<sup>3</sup> Een beperkt aantal defensiedelen voert permanent politietaken uit, is daar

speciaal voor bedoeld of is daartoe wettelijk aangewezen, naast haar 'militaire' taken. In dit artikel ligt de nadruk op deze organisaties.

Wat moeten we eigenlijk onder 'politietaken' verstaan? Huberts (1998) spreekt nadrukkelijk van de 'politiefunctie'. In dit artikel stellen we dat alle politietaken samen de politiefunctie vervullen. Huberts maakt het onderscheid tussen politieorganisatie en politiefunctie om aan te geven dat ook organisaties die geen politie worden genoemd politietaken kunnen uitvoeren, bijvoorbeeld de krijgsmacht. Zo wordt de 'politiefunctie' ook niet per definitie alleen uitgevoerd door organisaties die genoemd staan in de Politiewet of organisaties die taken uitvoeren die gebaseerd zijn op de Politiewet.

### Vier deeltaken

De politietaak bestaat volgens Elzinga c.s. (1995) uit vier deeltaken: strafrechtelijke handhaving van rechtsorde, de handhaving van de openbare orde, taken ten dienste van justitie en hulpverlening. Elzinga c.s. definiëren strafrechtelijke handhaving als:

*de daadwerkelijke voorkoming, opsporing, beëindiging, de vervolging en de berechting van strafbare feiten, alsmede de ten uitvoerlegging van beslissingen van de rechter of het Openbaar Ministerie in strafzaken.*

Openbare ordehandhaving definiëren ze als:

*een optreden tegen een verstoring van het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven in de publieke ruimte, waarbij direct (dreigend) gevaar voor anderen bestaat of de rechten van anderen direct worden of dreigen te worden aangetast.*

Taken ten dienste van justitie zijn:

*de uitvoering van wettelijke voorschriften waarmee de minister van Justitie is belast [...], de administratief-rechtelijke afdoening van*

*inbreuken op wettelijke voorschriften, voorzover in die voorschriften het toezicht op de uitvoering van de politietaken is opgedragen aan het Openbaar Ministerie [...], de betekening van gerechtelijke mededelingen in strafzaken, het vervoer van rechtens van hun vrijheid beroofde personen, en de dienst bij de gerechten.*

Hulpverlening wordt gedefinieerd als 'het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven'.<sup>4</sup>

Hulpverlening door de politie vindt plaats onder het gezag van de burgemeester (die overigens ook het oppergezag heeft bij rampen) en is niet nader begrensd. De overlap tussen de verschillende taken van de politie is overigens groot.<sup>5</sup>

Welke defensieorganisaties verrichten nu politietaken? Het is een bont gezelschap. De meest in het oog springende zullen hier in alfabetische volgorde kort de revue passeren.<sup>6</sup> Daarbij vermelden we steeds welk deel van de politiefunctie, zoals door Elzinga hiervoor gedefinieerd, de betreffende dienst vervult.

#### **Bijzondere Bijstandseenheden**

Allereerst de Bijzondere Bijstandseenheden (BBE). Deze treden op bij

gijzelingen of andere vormen van terroristische activiteit. De BBE bestaat uit eenheden van de mariniers (*close combat*), lange-afstandschutters (gevuld door marine, landmacht en marechaussee) en kan worden aangevuld met een afzettingseenheid vanuit de Koninklijke Landmacht. De marechaussee levert met haar pantserwagens desgewenst ondersteuning en bescherming aan de eenheden van de BBE-mariniers.

De civiele politie heeft overigens ook een eigen BBE. Deze bestaat uit precisieschutters die zijn ingebed in de reguliere arrestatieteam van de politie. Of het werk van de BBE tot de handhaving van de openbare orde of strafrechtelijke handhaving behoort is sinds de oprichting van de eenheden een dispuut. De regering en de wetgever hebben altijd het standpunt ingenomen, zoals dat ook altijd in de wetgeving is verwoord, dat het strafrechtelijke handhaving betreft, dus een verantwoordelijkheid is van de minister van Justitie.<sup>7</sup>

In deze lezing is beëindiging van een gijzeling primair een arrestatie van de gijzelnemers. Anderen menen dat de regering per se de controle over inzet van dit soort eenheden wilde en daarom aansloot bij de strafrechtelijke handhaving.

Het alternatief, openbare orde, is immers, zolang geen sprake is van een nationale crisis, het terrein van de burgemeester. In deze lezing is beëindiging van een gijzeling primair een bevrijding van de gijzelaars.<sup>8</sup> Hoe dan ook: de BBE vervult een politietaken.

In termen van Elzinga c.s. gaat het bij terreurbestrijding om strafrechtelijke handhaving, te weten de 'daadwerkelijke voorkoming of beëindiging van strafbare feiten'.

Door de nadruk van Elzinga c.s. op openbare ordehandhaving op 'verstoringen in de publieke ruimte', lijkt dit terreurbestrijding niet afdoende te kunnen omvatten; gijzelingen plegen zich in gebouwen of op ander particulier terrein af te spelen.

#### **Bewakingseenheden**

Een tweede groep wordt gevormd door de bewakingseenheden van de Koninklijke Marine (KM), Koninklijke landmacht (KL), Koninklijke Luchtmacht (KLu), en de bewakings- en beveiligingstaken van de Koninklijke Marechaussee (KMar). Alleen laatstgenoemden staan in de Politiewet (aangaande het Koninklijk Huis, het Catshuis, De Nederlandsche Bank en enkele defensieterreinen).



**Marechaussees tijdens een oefening relbestrijding**

(Foto: KMar, R. Frigge; collectie: IMG/KL)



**Leden van een bijzondere bijstandseenheid van de KMar**

(Foto: KMar, R. Frigge; collectie: IMG/KL)

- 4 Zie Elzinga, Van Rest en De Valk (1995), pagina 38-44. Buruma wijkt hiervan in Fijnaut e.a. (1999, pagina 317) slechts af door handhaving bijzondere wetten in plaats van taken in dienst van justitie te noemen. Hier is gekozen voor de iets bredere omschrijving van Elzinga cum suis.
- 5 E.R. Muller en B. Poelert, in Fijnaut, Muller en Rosenthal (1999).
- 6 Niet genoemd worden: het Bureau Adviseur Milieuvergunningen (BAM) van de KL en de Havendienst van de KM in Den Helder. Deze zijn te klein om hier te behandelen. Ook de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) verricht taken in het civiele veld, maar dit is slechts een beperkt deel van haar activiteiten en tijd. Het Kustwacht Centrum in Den Helder en het Luchtverkeersleidingscentrum in Nieuw Millingen coördineren en begeleiden het verkeer op zee en in de lucht, en registreren incidenten. Hiermee ondersteunen zij wel politietaken, maar de twee centra treden niet zelf op in het kader van strafbare feiten of verstoringen van de openbare orde. Ook hulpverlening vindt plaats door andere diensten, in uitoefening van hun normale taken. Op zee worden hiervoor ad hoc de marine en marechaussee ingeschakeld.
- 7 Handelingen Tweede Kamer 1977, p.226. Zie ook J.L.M. Boek (1995, p. 200) en artikel 3 Regeling Bijzondere Bijstandseenheden van 29 maart 1994.
- 8 Zie bijvoorbeeld Ootjers (1975, pagina 23-25), Hendriksen en Van der Staay (1984, p. 215) en Klerks (1989, pagina 117).

De bewakingsdiensten van de andere krijgsmachtdelen werken niet in de publieke ruimte, maar op en rondom defensieterrainen. Zij lijken daarmee gewone bedrijfsbewakingsdiensten te zijn, zoals bij een museum of zoals uitgevoerd door particuliere beveiligingsdiensten. In termen van Elzinga c.s kunnen zij echter tot de politiefunctie worden gerekend, namelijk 'de daadwerkelijke voorkoming en beëindiging van strafbare feiten'.

In het *Besluit geweldgebruik defensiepersoneel in de uitoefening van de bewakings- en beveiligingsstaak* van 22 juli 2000 staat dat de bewakingsdiensten van van de krijgsmachtdelen geweld mogen gebruiken, met vuurwapens, wapenstok, diensthond, waterwerper en handboeien – al was het maar tegen een demonstrant of een eenvoudige dief. Dit mogen particuliere bewakingsdiensten duidelijk niet. Maximaal vijftien leden van het Marine Beveiligingskorps (MBK) zijn in aanvulling hierop buitengewoon opsporingsambtenaar,

*bevoegd tot het opsporen van feiten strafbaar gesteld bij of krachtens artikel 461 Wetboek van Strafrecht en de artikelen 1.19, 13.01 tot en met 13.03 (Bijlage 13) en Bord B6 van het Binnenvaart Politiegelement, andere wetten, indien en voor zover hij daarmee in een concreet opsporingsverzoek door een officier van justitie wordt belast, voor de duur van het onderzoek.*<sup>9</sup>

Tussen 1995 en 1999 mochten 320 MBK'ers, het hele korps, buitengewoon opsporingsambtenaar worden. Tot de wijziging van artikel 142 Wetboek van Strafvordering in 1994 was een aanzienlijk deel van de bewakingsdiensten van marine, landmacht en luchtmacht bijzonder opsporingsambtenaar, zoals dat toen heette. Hierna werden hun opsporingsstaken door de marechaussee overgenomen.

<sup>9</sup> Wijziging besluit buitengewoon opsporingsambtenaar marine beveiligingskorps (6 juli 1999, Staatscourant nr. 132).



**Ruiming van explosieven door de EOD** (Collectie: IMG/KL)

Wat zij nu als bewakingstaken hebben werd overigens tot de jaren vijftig door de marechaussee gedaan.

#### **Explosieven opruimingsdiensten**

Een derde groep wordt gevormd door de Explosieven opruimingsdiensten (EOD) van de KL, de KLU en de Duiken Demontegroep en Mijnendienst van de KM. Zij zorgen met hun activiteiten voor het vrijmaken van de publieke ruimte, wanneer daar (vermeende) explosieven worden aangetroffen.

Dit is deels een zelfstandige taak van de krijgsmacht (ruiming van munitie en explosieven uit (vooral) de Tweede Wereldoorlog) en deels assistentie aan de politie (verkenning bij bommeldingen en/of de ruiming van verdachte pakketten). In beide gevallen betreft dit, voorzover het buiten militaire terreinen plaatsvindt, handha-

ving van de openbare orde conform Elzinga c.s.;

*een optreden tegen een verstoring van het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven.*

#### **Koninklijke Marechaussee**

Op de vierde plaats zijn de resterende delen van Koninklijke Marechaussee vrijwel uitsluitend belast met de uitvoering van politietaken, zoals Elzinga die heeft gedefinieerd. De politietaken van de marechaussee hebben hun rechtsgrond in de Politiewet, waarin ze limitatief zijn opgesomd. Verreweg het merendeel van deze taken voert de marechaussee uit onder het gezag van civiele autoriteiten. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan de uitvoering van de politietaken op Schiphol en de handhaving van de vreemdelingenwetgeving. →



**De KMAR bij douanetaken op luchthaven Schiphol**

(Foto: KMAR, R. Frigge; collectie: IMG/KL)

Ook de uitvoering van de politietaak voor de krijgsmacht valt grotendeels onder het gezag van civiele autoriteiten. Zo wordt de opsporing van strafbare feiten uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie, en de handhaving van de openbare orde op de militaire terreinen is een zaak van de burgemeester. De verkeerstakingen vallen onder het gezag van de minister van Defensie, maar kunnen als politietaak worden gezien voorzover zij zich buiten Defensieterreinen afspelen.

**Nationale Reserve**

Ten slotte het vijfde en laatste defensieonderdeel dat politietaken vervult: de Nationale Reserve (Natres). Zij vervult drie taken. De bekendste daarvan bij het publiek is de bijstand bij rampenbestrijding, zoals dreigende dijkdoorbraken. Dit is wel een oov-taak, maar geen politietaak. In oorlogstijd kan de Natres worden ingeschakeld voor de bescherming van militaire en civiele objecten, maar dit artikel beperkt zich tot de taken in vreedstijd.

De Natres heeft ook *host nation support* als taak, het bewaken van militaire objecten of transporten van buitenlandse krijgsmachten in Nederland. Dit richt zich in vreedstijd – in Nederland of op delen van zijn grondgebied – net zozeer op voorkoming van

diefstal als op niet-politiek gemotiveerde sabotage of een overval door vijandelijke eenheden. Dit is dus een vergelijkbare bewakingstaak als die van de permanente bewakingsdiensten.

Een derde taak, die tegenwoordig niet meer zo vaak wordt genoemd, maar waarvoor de Natres wel is opgericht, is openbare-ordehandhaving, waarover later meer. De Natres vervult dus politietaken in termen van Elzinga c.s., te weten: 'de daadwerkelijke voorkoming en beëindiging van strafbare feiten' en 'een optreden tegen



**Bewaking van Amerikaans materieel door Nederlandse militairen in het kader van 'Host Nation Support' in de haven van Rotterdam, ten tijde van de operatie 'Iraqi Freedom', 2003**

(Foto: Mediacentrum KL; collectie: IMG/KL)

een verstoring van het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven in de publieke ruimte'.

**Lotsverbondenheid tussen politie en krijgsmacht**

Enige historische en politiek-bestuurlijke reflectie lijkt hier op haar plaats. Hoe moet naar de uitvoering van politietaken door Defensie worden gekeken? Politie en krijgsmacht hebben vanuit de geschiedenis een grote lotsverbondenheid ontwikkeld.<sup>10</sup> Sinds de Tweede Wereldoorlog, het einde van het Militair Gezag, is de inbreng van Defensie (en haar voorgangers, de ministeries van Oorlog en van Marine) in omvang en importantie toegenomen. Hier bedriegt overigens enige schijn, want na de oorlog koos men er juist voor om deze inbreng terug te

brenge, wellicht juist vanwege de ervaringen tijdens de bezetting.

Voor de oorlog vervulde de marechaussee in grote delen van het land nog de reguliere politietaken; zij verloor deze na de oorlog. In het Interbellum (1918-1940) kende Nederland nog een tweede militair en nationaal politiekorps: het Korps Politietroepen.<sup>11</sup> Dit korps keerde na de oorlog niet terug. Een andere factor was wellicht dat de krijgsmacht kort na de Tweede Wereldoorlog de handen meer dan vol had in Nederlands-Indië en met de uitgebroken Koude Oorlog. Zij had niet eens de capaciteiten om veel binnen Nederland te doen, zouden zij en de politici dit al hebben gewild.

De groei van de politietaken van Defensie sinds de oorlog concentreerde zich op vier organisaties: de BBE, de EOD, de marechaussee en de Natres. Hoe en waarom dit gebeurde bespreken we hierna.



**Lid van het Korps Politietroepen bij de bewaking van een strategisch object tijdens de mobilisatie 1939-1940** (Collectie: IMG/KL)

<sup>10</sup> Zie: Bayley (1975), Fijnaut (1979), Van Reenen (1987) en Van de Wal (2002).

<sup>11</sup> Zie: Smeets (1997).

BBE

De BBE ontstond in 1972-1973, toen in andere landen terroristische activiteiten plaatsvonden en de Nederlandse regering snel een eigen anti-terreureenheid wilde. Aanvankelijk dacht men in politiekringen hiervoor zelf eenheden op te richten, maar al snel bleken de mogelijkheden en de wil hiertoe beperkt. De regering wilde de eenheden namelijk snel en uit bestaande organisaties creëren, waarop Defensie werd aangesproken. De marechaussee leek deze rol in ieder geval op Schiphol op zich te willen nemen, maar werd gepasseerd. De mariniers kregen de opdracht de *close combat*-eenheid te vormen, hoewel zij hiervoor niet speciaal waren opgeleid of toegerust. Vanuit krijgsmacht én civiele politie werden lange-afstand schutters in eenheden samengebracht.

EOD

Hoe de EOD aan zijn taak kwam van het onschadelijk maken van explosie-



Ruiming van explosieven door de EOD (Collectie: IMG/KL)

ven uit de Tweede Wereldoorlog en bompakketjes is wellicht een minder bekend verhaal. Begin jaren zestig was de dienst al ingesteld om achtergebleven militaire explosieven op en rond militaire terreinen op te ruimen. Sinds het einde van de oorlog had Binnenlandse Zaken een eigen opruimingsdienst, die de explosieven op civiel terrein voor zijn rekening nam. Er werden echter steeds minder ex-

plosieven aangetroffen en het personeel van deze dienst verouderde sterk.

Al begin jaren zestig stelde Binnenlandse Zaken voor dat Defensie de ruiming over zou nemen, wat Defensie tot eind jaren zestig weigerde omdat er te weinig personeel beschikbaar was. Tussen 1970 en 1973 werd de taak wel overgedragen en werd wat nog resteerde van de dienst van Binnenlandse Zaken in de EOD opgenomen. In dezelfde tijd werd toeval-igerwijze de dreiging van terroristische bompakketjes sterker. Doordat de ruiming van explosieven uit de Tweede Wereldoorlog al aan Defensie werd overgedragen, restte geen andere reële optie dan ook deze nieuwe taak aan de EOD te geven.

#### Marechaussee

De marechaussee kreeg na de Tweede Wereldoorlog tweemaal een grote, nieuwe taak, beide begin jaren negentig. Van midden jaren zeventig tot begin jaren tachtig had zij haar waarde als bijstandsorganisatie bewezen, zowel wat betreft beveiliging van (diplomatieke) objecten als vreemdelingtoezicht, bestrijding van onregeligheden en ontruiming van krakerscomplexen. Sinds midden jaren tachtig drong het parlement met regelmaat aan om de marechaussee op sterkte te houden. Die roep werd intensiever toen eind jaren tachtig op alle delen van Defensie sterk bezuinigd dreigde te gaan worden én door het Akkoord van Schengen de controle aan de oostgrens zou komen te vervallen.

Voor al op aandrang van Binnenlandse Zaken en Defensie, en met enige tegenzin van Justitie, zocht men naar extra vaste taken voor de marechaussee. Deze werden niet de bewaking van diplomatieke objecten, de hele beveiliging van het Koninklijke Huis, alle persoonsbeveiliging of reguliere politietaken in Amsterdam – waarover allemaal wel in ambtelijke kringen werd gesproken – maar de politietaken op Schiphol en andere luchtvaartterreinen, alsook het zogenaamde mobiel toezicht vreemdelin-

gen. Op Schiphol was de marechaussee al aanwezig voor de grenscontroles en verleende zij bijstand voor de bewaking van luchtvaartmaatschappijen. Dit laatste werd een permanente taak gemaakt, alsook de reguliere politietaken op het hele terrein van de luchthaven, dus inclusief het station, de winkel- en industriecomplexen.

Officieel werd ook efficiency als argument gehanteerd, maar overheveling van alle taken op Schiphol naar de civiele politie was met gebruik van dit argument net zo goed te bepleiten. Al sinds 1976, enkele jaren na het wegvallen van de grenscontroles in het kader van de Benelux, werd de marechaussee onder toezicht van het hoofd plaatselijke politie belast met de het toezicht op vreemdelingen in de drie zuidelijke provincies, het vreemdelingtoezicht aan de grens met België en op de internationale treinen uit Frankrijk. Deze aanvullende taak werd ruim een decennium keer op keer verlengd. Met het wegvallen van de grenscontroles aan de Oostgrens werd deze constructie ook daar ingevoerd.

Door het grote gebrek aan mankracht bij de civiele politie werd deze 'tijdelijke' bijstand wederom aangepast en kreeg de KMar het 'mobiel toezicht vreemdelingen' zonder veel discussie als zelfstandige en permanente taak (met aansturing van Justitie).

#### De Natres

Ten slotte het ontstaan van de Natres in 1947-1948. Al kort na de oorlog werd in ambtelijke kringen aangedrongen op een politiereserve. De noodzaak hiervan werd door de regering acuut geacht na de communistische coup in Tsjecho-Slowakije in 1947. Ook vanuit het gezagsgetrouwe en politiek rechtser deel van de bevolking ontstonden, net als in 1917-1918, groepen die zichzelf begonnen te organiseren ter mogelijke ondersteuning van het wettig gezag. De regering constateerde niet alleen dat de politie nog redelijk beperkt in omvang was, maar ook dat op de krijgsmacht niet kon worden gere-

kend, aangezien deze grotendeels in Nederlands-Indië was ingezet. Hierop werden zowel reserve gemeente- en rijkspoliteeenheden, als reserve grenspolitie-, marechaussee- en landmacht-eenheden opgericht. De huidige Natres bestaat uit de laatste twee genoemden.

Aanvankelijk werd de Natres twee taken toebedacht: ondersteuning van de krijgsmacht in geval van oorlog, en ondersteuning van de politie bij binnenlandse onlusten. Overigens werd er toen vanuit gegaan dat beide, vanuit communistische hoek, tegelijk zouden voorkomen: een militaire aanval met een binnenlandse opstand. Pas decennialater kreeg de Natres expliciet een rol in bijstand bij rampenbestrijding, terwijl de openbare ordetaak in dezelfde tijd steeds meer naar de achtergrond verdween.

Van belang is te constateren dat deze groei van binnenlandse taken te danken is aan betrekkelijk uitzonderlijke situaties en dat de ideologische of staatsrechtelijke argumenten dat politietaken door civiele instanties moeten worden uitgevoerd, blijkbaar geen doorslaggevende rol hebben gespeeld.

Dit kan vanuit politiek perspectief worden verklaard. Hoewel de krijgsmacht 'altijd' al politietaken heeft uitgevoerd, blijft dit een betrekkelijk controversieel onderwerp. Van oudsher is de krijgsmacht het laatste middel van de machthebbers om orde en hun eigen positie te handhaven.

Het is dus niet verwonderlijk dat onder de gewone bevolking en het politiek linkse deel van het politieke spectrum aversie bestond tegen de betrokkenheid van de krijgsmacht. Het conservatieve deel van de politieke elite kende deze aversie niet, zeker omdat Nederland geen traditie heeft van een krijgsmacht die zelf politieke macht nastreeft. Met het grotendeels verdwijnen van de politieke ideologieën en het verdwijnen van oost-west-tegenstelling in de wereld is dit politieke onderscheid ongetwijfeld minder belangrijk geworden.

### De factor 'politiek'

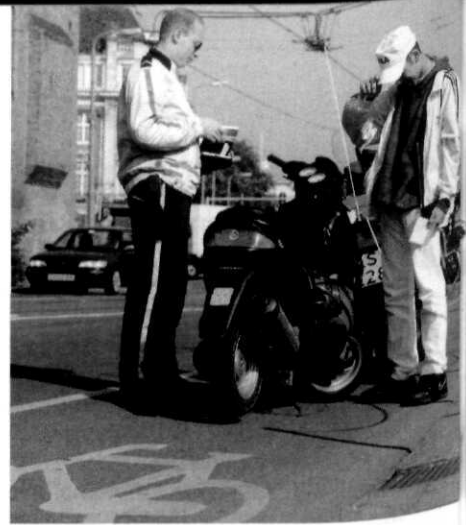
In hoeverre was 'de politiek' een factor in de vijf hiervoor beschreven beslissingen? Eigenlijk speelde zij alleen in het eerste deel van de EOD-casus geen belangrijke rol. Daar ontbrak de politieke druk en tijdsdruk om de opruimingstaak van oude explosieven aan de krijgsmacht toe te wijzen. Bij de bompakketjes was deze er wel, en werd er voor de om pragmatische redenen voor de hand liggende optie gekozen om de EOD ook deze taak te geven. Principiële of ideologische argumenten om geen binnenlandse taken aan militairen te geven weerhielden de politiek niet van deze beslissing.

De BBE-casus volgde hetzelfde patroon. In korte tijd moest een beslissing genomen worden, waarbij de regering een voorkeur voor of in ieder geval geen bezwaar had tegen een militaire optie. Bij de oprichting van de Natres werden naast militaire ook civiele reserve-eenheden opgericht. Een echte keuze tussen militair en civiel werd dus niet gemaakt; alle zeilen moesten bij. Evenwel werd vanuit de regering een militaire betrokkenheid zeker niet tegengehouden.

De twee marechaussee-casussen lijken sterk op elkaar, omdat het behoud van het bijstandspotentieel van de marechaussee aan de regering als belangrijkste argument speelde. De politiek vond dit blijkbaar belangrijker dan het toebedelen van twee politietaken aan een defensiedeel. Al met al lijkt Fijnauts conclusie over de periode tot de Tweede Wereldoorlog, dat politiestelsels pas echt veranderen als de elite zich bedreigd voelt, ook op te gaan voor het in Nederland door militairen uitgevoerde deel van de politietaken (Fijnaut, 1979).<sup>12</sup>

### Scenario's van (on)veiligheid

Hanteren van scenario's is uiteraard tot op zekere hoogte speculeren. Het geeft echter wel enig extra, abstract inzicht in de onderhavige materie.



**Uitoefening politietaken door een marechaussee**

(Foto: KMAR, R. Frigge; collectie: IMG/KL)

Het kunnen uitsluiten van scenario's is ook van groot belang. De hier gebruikte scenario's zijn gebaseerd op een 'integrale veiligheidsschaal' die zowel het werk van politie als dat van de krijgsmacht omvat.

Op de schaal staan mogelijke fysieke bedreigingen van de Nederlandse bevolking, gegroepeerd in drie segmenten. Juist omdat de krijgsmacht zich in haar activiteiten primair richt

<sup>12</sup> Aansluiting bij Fijnauts these sluit overigens niet uit dat bepaalde ontwikkelingen op veiligheidsgebied, zoals een toename van een bepaald soort criminaliteit of van militaire bedreiging van het eigen grondgebied, veranderingen in het politie- of veiligheidsbestel teweeg kunnen brengen. Zo kunnen nieuwe veiligheidsproblemen de elite bedreigen en dus – conform Fijnauts these – veranderingen in het bestel veroorzaken. Ook een indirect effect zou kunnen optreden. Er zou een acute nieuwe vorm van onveiligheid kunnen ontstaan, die de 'lagere klassen' bedreigt. Ten derde zou de invloed van 'lagere klassen' in onze democratie inmiddels zo groot kunnen zijn geworden – Fijnauts onderzoek richtte zich grotendeels op de periode tot de Tweede Wereldoorlog, dat ook bedreigingen van anderen dan de elite nu aanleiding kunnen zijn voor veranderingen in het bestel. Ten vierde, Fijnauts these richt zich op het hele politiebestedel, waarvan de relatie politie-krijgsmacht maar een betrekkelijk klein deel is. De militaire inbreng in het politiebestedel is vaak specialistisch. Om deze redenen zou in de relatie politie-krijgsmacht verandering kunnen komen, niet omdat de elite zich bedreigd voelt, maar om bijvoorbeeld efficiëntie, effectiviteit, beheersbaarheid en verbetering van de aansturing.

Geweldsniveaus	Afname onveiligheid	Toename onveiligheid
Laag	'Singapore-scenario'	'Ghetto-scenario'
Midden	Maatschappelijke rust	Maatschappelijke polarisatie
Hoog	Isolationisme en wereldvrede	Internationalisme en wereldchaos

op het wegnemen van fysieke onveiligheid, is gekozen dit deel van de politiewerkzaamheden in de schaal op te nemen.

#### Verschillende geweldsniveaus

De geringste vorm van bedreiging is geweld waarbij slechts enkele mensen betrokken zijn en/of waarbij er geen sprake is van het gebruik van slag-, steek-, handvuurwapens of eenvoudige explosieven. Iets hoger in het geweldsspectrum zijn de incidenten waarbij duidelijk groepen betrokken zijn en/of gebruik wordt gemaakt van slag-, steek-, handvuurwapens of eenvoudige explosieven.

In het middelste deel van de schaal staan – oplopend in intensiteit – onlusten, rellen, bendeoorlogen, gijzelingen en aanslagen. Hoog in de schaal is sprake van georganiseerd, langdurig en grootschalig geweld, alsook massale vernietigingskracht.

In oplopende volgorde van geweldsintensiteit vallen in dit deel van de schaal: burger-, bilaterale, regionale en wereldoorlogen. Gebruik van massavernietigingswapens (nucleair, biologisch, chemisch) en betrokkenheid van de burgerbevolking zijn factoren die geweld vergroten. Wat dit betreft zijn de klassieke terreuraanslagen anders dan de nieuwe vormen van nucleaire, biologische en chemische (NBC)-terreur die worden gevreesd.

Met deze driedeling kunnen zes scenario's worden onderscheiden, die overigens ook tegelijk kunnen optreden. In elk deel van de schaal zou de onveiligheid duidelijk kunnen afnemen of juist toenemen. Deze mogelijkheden staan in figuur 1 schematisch weergegeven.

Als in elk deel van het geweldsspectrum één scenario moet worden gekozen, lijken het waarschijnlijkst voor de nabije toekomst: het Singapore-scenario, maatschappelijke polarisatie en internationalisme en wereldchaos.

#### Toelichting

De laatste jaren dalen de misdaadstatistiek, behalve voor steek- en vuurwapengebruik. Laag in de schaal neemt het geweld dus al af en er is geen reden te veronderstellen dan dit anders wordt. De maatschappelijke roep om 'normen en waarden' brengt ons waarschijnlijk dichterbij een strengere en minder libertijnse samenleving: het Singapore-scenario. In dit scenario worden extreem hoge boetes gebruikt om gewenst gedrag af te dwingen.

In het andere scenario, door ons het 'ghetto-scenario' genoemd, nemen 'kleine' veiligheidsproblemen verder toe, wordt de sfeer in bepaalde buurten – door een negatieve spiraal – steeds slechter. In het midden van de schaal lijkt geweld nog wel te kunnen toenemen, door groter wordende verschillen in rijkdom, etnische spanningen, import van extremisme uit het buitenland en problemen met maatschappelijke drop-outs en kansloze jongeren.

Maatschappelijke polarisatie lijkt waarschijnlijker dan grotere maatschappelijke eenheid. Het geweld in het hoogste deel van de schaal kan worden verondersteld in het buitenland plaats te vinden: er is geen dreiging van burgeroorlogen in Nederland of een bedreiging door een nieuwe militaire vijand. Hoeveel Nederlandse militairen en politieagenten in het buitenland zullen worden ingezet, is

dus afhankelijk van twee factoren: hoeveel conflicten doen zich voor (wereldvrede of chaos?) en in hoeverre wil de Nederlandse politiek een bijdrage leveren (internationalisme of isolationisme)?

Het laatste decennium doen zich steeds meer burgeroorlogen en minder bilaterale, regionale en wereldoorlogen voor. Veiligheidsproblemen zitten dus in het hoogste deel van het geweldsspectrum, waarbij zowel politiek als krijgsmacht worden ingezet. De Amerikaanse 'oorlog tegen terrorisme' zal in veel landen spanningen aanwakkeren én Nederland keer op keer dwingen om zijn positie te bepalen en al dan niet in het kielzog van de Amerikanen vredeshandhavende militairen en 'staatsopbouwende' politieagenten te sturen.

Het is niet waarschijnlijk dat Nederland zich van de internationale wereldchaotisering zal distantiëren, want Nederland is een internationaal georiënteerd land waar nog steeds weinig isolationistische geluiden te horen zijn – ondanks Srebrenica. In het hoogste deel van het geweldsspectrum is dus de combinatie van internationalisme en wereldchaos het waarschijnlijkst.

In algemene zin komen politiek en krijgsmacht meer met elkaar in aanraking indien klassieke taken van één of beide organisaties in omvang afnemen of de veiligheidsproblematiek in het midden van de schaal toeneemt. In de meest waarschijnlijke drie scenario's is dat twee keer het geval. In het 'Singapore-scenario' zal de politiek meer middelen overhouden laag in de geweldsschaal, en dus minder bijstand van marechaussee en 'overig krijgsvolk' nodig hebben voor haar taken in het midden van de schaal.

Wellicht kan men zelfs een aantal 'permanent' aan Defensie toebedeelde taken toch zelf weer gaan uitvoeren. In het 'maatschappelijke polarisatie' scenario zal meer rel- en terreurbestrijding nodig zijn, taken waarbij de krijgsmacht nu al respectievelijk ad hoc dan wel permanent betrokken is. →



Met een toenemende militaire inbreng in de politiezorg zal de roep om demilitarisatie kunnen toenemen. In het derde scenario, 'internationalisme en wereldchaos', neemt de vraag naar klassieke militaire inzet af, zodat Defensie zich nog meer kan toeleggen op vredeshandhaving en staatsopbouw.

De geschetste scenario's kunnen zich afzonderlijk voordoen of gelijktijdig. Door de incorporatie van zowel een nationale als een internationale dimensie in het model kunnen zich gelijktijdig meerdere inzetopties voor politie en krijgsmacht voordoen.

Bij de grote maatschappelijke rust van het 'Singapore-scenario' zal bij een gelijktijdige toenemende internationale onveiligheid de politie een grotere rol kunnen spelen in internationale 'civilian police monitor missions'.

Bij een geringe internationale onveiligheid en een verhoogde nationale maatschappelijke onrust zal de krijgsmacht – vanwege haar brede arsenaal aan middelen – een grotere rol kunnen spelen bij het herstel van de nationale openbare orde en veiligheid. Gezien de grote variëteit aan potentiële bedreigingen van de nationale en internationale rechtsorde is het waarschijnlijk dat de huidige taakverdeling tussen de politie en de krijgsmacht zal veranderen.

Tevens kan ze vanwege concurrentie tussen beide organisaties onder druk komen te staan.

### **Modellen voor veranderingen**

Een aantal modellen zou kunnen worden gebruikt als leidraad om veranderingen aan te brengen in de rol die Defensie speelt op het terrein van de politiezorg. De hier gepresenteerde modellen hebben elk hun voor- en nadelen.

Zij zijn ingegeven door andere overwegingen, zoals ideologie, efficiëntie, macht en flexibiliteit. De modellen sluiten elkaar daarbij niet uit.<sup>13</sup>

### **Eén ministerie van Veiligheid?**

Omdat, zoals hiervoor geprobeerd is aannemelijk te maken, het onwaarschijnlijk is dat in de verhouding politie-krijgsmacht niets verandert, is de optie 'geen verandering' hiervoor niet als (nihilistisch) model opgenomen. Een andere, vaker genoemde optie wordt ook uitgesloten, te weten de creatie van één 'ministerie van Veiligheid'. Hieronder zouden zowel de krijgsmacht als civiele politie, brandweer en de geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen (GHOR) ressorteren. In ruwe lijnen zou hiervoor een 'concernmodel' kunnen worden gebruikt, waarbij de afzonderlijke delen zelfstandig worden georganiseerd, waar nodig samenwerken en onder één leiding worden geplaatst.

Deze optie is echter geen oplossing voor de eerder genoemde spanning tussen de Defensie- en civiele politiediensten. Binnen een 'ministerie van Veiligheid' zou immers ook uit de genoemde verandermodellen moeten worden gekozen om de zich dan binnen dit ministerie bevindende spanning weg te nemen. Dit ene ministerie van Veiligheid zou meer een oplossing zijn voor het ongewenst separaat functioneren en aansturen van de steerotiëpe delen van de krijgsmacht, politie en brandweer.

Zolang de kans op een conventionele militaire oorlog niet helemaal kan worden uitgesloten of nog niet met regelmaat tanks op Nederlandse straathoeken nodig zijn, lijkt een 'ministerie van Veiligheid' eerder schieten met een kanon op een mug (alles onder één dak brengen omdat op een beperkt terrein spanningen bestaan) dan twee vliegen in één klap slaan (het kunnen wegnemen van de spanning op het beperkte terrein én het verbinden van de traditionele politie en militaire taakvelden).

### **Civiel moet civiel**

Het eerste 'verandermodel' is vooral ideologisch of staatsrechtelijk gemotiveerd. Al decennialang wordt, voor-

al vanuit de linkerzijde van het politieke spectrum, betoogd dat civiele taken door civiele ministeries of daaronder ressorterende min of meer zelfstandige civiele diensten dienen te worden uitgevoerd.

In dit model kiest men er radicaal voor deze diensten over te brengen naar civiele ministeries, ze onder beheer te stellen van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (of mogelijk Justitie), direct ressorterend onder de minister of als zelfstandige dienst, zoals de regiopolitiekorpsen.

### **Criteria**

Voor de toepassing van dit model is het wel nodig vast te stellen wat dan onder civiel moet worden verstaan. Gedacht kan worden aan criteria als het (hoofdzakelijk) uitvoeren van taken onder civiel gezag, in samenwerking met (overwegend) civiele diensten of (hoofdzakelijk) ten dienste van de burgermaatschappij. Dit model houdt geen rekening met de mogelijkheid dat deze diensten (ook) voor oorlogsdoeleinden gebruikt zouden moeten worden. Van de genoemde defensiedelen zouden alle (BBE, bewakingsdiensten, EOD, marechaussee en Natres) worden overgeheveld naar de civiele politie. De BBE-mariniers heeft uitsluitend haar BBE-taak en geen andere (militaire) operationele taken. Haar taken zouden kunnen worden overgenomen door de arrestatieteams van de civiele politie.

De BBE-krijgsmacht bestaat in de praktijk al uit precisieschutters van de marechaussee. Ook deze kan dan aansluiten bij de BBE-politie. De bewakingsdiensten zijn in vredetijd vooral bedoeld tegen criminelen en activisten: de EOD ruimt hoofdzakelijk op civiel terrein, de marechaussee hand-

<sup>13</sup> De 'waterval'-optie is ook mogelijk: Defensiepolitiediensten zoveel als wenselijk civiel maken, resterende diensten zoveel mogelijk in 'klapconstructies' vervatten, resterende diensten zoveel mogelijk *joint* militair-civiel organiseren, en ten slotte resterende diensten binnen Defensie zo efficiënt mogelijk clusteren.

haft civiele wetten onder burgers en militairen, en de feitelijke inzet van de Natres beperkte zich sinds haar oprichting tot bijstand bij rampen, bescherming van militaire logistiek in vredestijd (met op de achtergrond de mogelijkheid haar in te zetten bij grote verstoringen van de openbare orde).

### **'Klapconstructie'**

Een tweede model houdt nadrukkelijk wel rekening met de mogelijkheid van oorlog. Het is in die zin veiligheidssituationeel gemotiveerd. Sommige van de defensie-politiediensten opereren in vredestijd dan wel (hoofdzakelijk) civiel, maar in oorlogstijd worden ze van groot belang voor onze militaire inspanning.

In dit model worden deze diensten dus overgeheveld naar BZK (of Justitie), maar wordt nadrukkelijk rekening gehouden met de mogelijkheid dat ze bij oorlog of dreiging daarvan weer onder militaire en Defensieleiding komen.<sup>14</sup>

Zo zal bij de diensten ook in vredestijd een aantal militairen werken, een aantal diensten bij Defensie worden uitgevoerd (bewaking, explosievenruiming, politiedienst), altijd planningstechnisch bij Defensie aansluiting worden gehouden, gezamenlijk geoefend, et cetera.

### **Oorlog in of buiten Nederland**

Een verschil moet worden gemaakt tussen een oorlog op Nederlands grondgebied (of in ieder geval daar dichtbij) en een oorlog daarbuiten. In het laatste geval is een aantal diensten wellicht niet van belang voor Defensie, dus is het niet nodig hen 'terug te klappen', weer onder te brengen bij de krijgsmacht. Bij wet kan worden geregeld dat de regering beslist wanneer organisaties gemilitariseerd worden.

Van de bovengenoemde diensten zouden in het geval van een (dreigende) oorlog op Nederlands grondgebied de bewakingsdiensten, EOD, marechaussee en Natres van (groot) militair belang zijn. De BBE is als anti-terreureenheid in oorlogstijd voor Defensie niet belangrijker dan in vredestijd, de militairen waaruit zij bestaat natuurlijk wel, zodat mag worden betwijfeld of de BBE in oorlogstijd net zo ten dienste van Justitie zal staan als in vredestijd. Bij een oorlog ver weg van Nederland zouden alle zojuist genoemde diensten van waarde voor Defensie kunnen zijn.

### **Civiel-militaire joint-venture**

Een derde model is conservatiever van aard; de grens tussen civiel en militair wordt niet opnieuw getrokken (zoals in het eerste model) en het verschil tussen oorlogs- en vredestijd wordt grotendeels genegeerd (in tegenstelling tot het tweede model). In dit model wordt als uitgangspunt genomen dat zowel Defensie als Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)/Justitie bij de betreffende diensten belang hebben.

### **Lusten en lasten**

Op alle terreinen worden lusten en lasten in principe gelijk verdeeld: financieel, personeel, materieel, afname van diensten en beslissingsbevoegdheden. Wellicht is het wenselijk per dienst de 'lusten en lasten-verdeling' tussen de ministeries verschillend vast te stellen, al naar gelang het relatieve belang dat aan de geleverde

diensten of de beslissingsbevoegdheden wordt gehecht. Eventueel kunnen afspraken worden gemaakt voor (dreiging van) oorlogssituaties.

Om de diensten echt tussen de beide (of drie) ministeries in te plaatsen, dat wil zeggen dat ze door twee of drie ministeries worden aangestuurd, is het nodig dat zij ten opzichte van elkaar een relatief zelfstandige positie krijgen. Eigenlijk is de marechaussee nu al een goed voorbeeld van dit model, hoewel het beheer misschien nog te veel bij Defensie ligt.<sup>15</sup> In principe kan dit model op alle hier steeds aangehaalde diensten worden toegepast, maar het lijkt vooral vanuit personeelsoverwegingen het meest geschikt voor kleinere, gespecialiseerde organisaties. De BBE'n worden, zij het in gescheiden organisatiedelen, reeds door militair en civiel personeel bemest.

Bij de EOD zou dit ook kunnen; voor de taakovername door Defensie werd dit werk immers ook door burgers gedaan. De Natres bestaat feitelijk al uit burgers en de marechaussee kent in de vorm van het Schiphol-team al een unieke samenwerking met de douane en de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

Omdat de BBE en de EOD in hun taakuitvoering aanzienlijk gevaarlijker werk doen dan de andere twee organisaties, zouden eventuele civiele personeelsleden eenzelfde arbeidsrechtelijke status moeten hebben als de militairen in deze eenheden. Met andere woorden; ook zij zouden een bevel om op te treden niet mogen weigeren.

### **Omvangrijke ingreep**

Voor de grote organisaties, marechaussee en Natres, lijkt dit model bij nader inzien minder geschikt. Om dit model hier in te voeren zou een omvangrijke ingreep nodig zijn, waarbij misschien de helft van de duizenden marechaussees en Natres-vrijwilligers moeten worden vervangen door civilisten of hun contracten opnieuw zouden moeten worden afgesloten. →

<sup>14</sup> Deze constructie sluit aan bij het bestaande. Zie Karsten (1962), Clarenbeek (1978) en Brainich von Brainich Felth (1993). Ook in andere hier beschreven modellen blijft 'militarisering' als noodoptie dus mogelijk.

<sup>15</sup> Van Reenen (1987), pagina 20. Een praktijkvoorbeeld in Moerkens en Neuteboom (1998), pagina 83. Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO)-onderzoek (1998, pagina 27-29) ziet dit probleem vooral in structurele aanpassingen in de civiele politietaken van de marechaussee en op lokaal niveau bij vordering van bijstand van de marechaussee. Hiertoe is de marechaussee in 1999 het project Beleid en Bedrijfsvoering Koninklijke Marechaussee gestart. In dit project zijn onder andere voorstellen ter verbetering van de interne en externe sturing van de marechaussee ontwikkeld en geïmplementeerd.



**Ruiming van explosieven door de EOD bij Nootdorp, 23 november 2003**

(Collectie: IMG/KL)

De rechtspositie van marechaussee en Natres hoeft gezien hun werkzaamheden niet zo hard te zijn als van BBE en EOD, maar ook de rechtspositie lijkt een argument om KMar en de Natres in dit model niet mee te nemen.

### **Versterking binnen Defensie**

Het vierde model houdt de ideologie, veiligheidssituationele argumenten en de civiele belangen bij de geleverde diensten als motief voor verandering buiten beschouwing. Het is in dit opzicht het meest conservatief; er verandert het minst. Het argument dat in dit model de leidraad vormt is efficiëntie; met dezelfde overheidsmiddelen meer veiligheid voor de Nederlandse bevolking leveren.

In dit model blijven alle genoemde diensten binnen Defensie, maar worden zij meer samengevoegd, meer ondersteund vanuit andere delen van Defensie én levert Defensie nog meer ondersteuning aan civiele autoriteiten.

### **Synergie**

Wat dit eerste betreft kan de marechaussee dienen als 'kapstok'. Zonder grote inspanningen, maar mét

aantrekkelijke overheadreductie en synergie, zouden de bewakingsdiensten van de andere krijgsmachtdelen, de BBE en de Natres bij de marechaussee kunnen worden ondergebracht. Het personeel van de bewakingsdiensten zouden kunnen worden 'opgewerkt' tot volledige politiestatus, dus ook voor andere marechausseen bijstandstaken kunnen worden gebruikt. De *close combat*-taak van de BBE-mariniërs kan worden overgenomen door de Marechaussee's Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten (BSB).

De *host nation*-taken van de Natres sluiten goed aan bij de taken van de bewakingsdiensten en de Defensiepolitietaken van de marechaussee. Hetzelfde geldt voor de openbare orde-bijstandstaak van Natres en de marechaussee. Een bijkomend strategisch voordeel – geredeneerd vanuit het institutioneel eigenbelang van Defensie – van deze opzet is dat de marechaussee meer aan de rest van Defensie gebonden wordt. Vooral door de opname van de op defensiegerichte bewakingstaken zal dan het 'beroemde' percentage van 'slechts' 15 procent militaire taken van de marechaussee stijgen naar zo'n 30

procent. Voor de civiele autoriteiten wordt samenwerking met Defensie ook eenvoudiger, want er rest slechts één 'loket': de marechaussee.

### **Output vergroten**

Naast deze clustering zou, zoals gezegd, in dit model op nog twee manieren de *output* van de Defensiepolitie sector kunnen worden vergroot. Eigenlijk komen beide op hetzelfde neer, namelijk het benutten van tijdelijke en verborgen onderbenutting<sup>17</sup> – een vreselijk woord wat geenszins bedoeld is om te beweren dat individueel personeel zich er moedwillig met een spreekwoordelijk 'Jantje van Leiden' vanaf maakt.

Defensie zou meer dan nu het geval is kunnen proberen om individuele militairen binnen de civiele of Defensiepolitie sector te plaatsen. Dit als alternatief voor een plaatsing van drie jaar op een staf of in een ondersteunende eenheid, of voor een jaar rust en weer opwerken in de uitzendcyclus van operationeel geplaatste militairen.

Zo zouden veel militairen bij voorkeur bij de marechaussee kunnen worden geplaatst, bijvoorbeeld voor functies waarbij beperkt contact met burgers is, zoals paspoort- of andere controles, en bewakingsdiensten.

Civiele politiekorpsen hebben ook minder gevoelige taken die hiervoor in aanmerking komen. Uiteraard zullen deze militairen wel steeds ondergeheel bevoegde leiding moeten werken en zullen zij (individueel) daartoe geschikt moeten worden bevonden.

<sup>16</sup> Wat betreft rampenbestrijding zou het het overwegen waard zijn de EOD, de NBC-rampencapaciteiten, het Bureau Adviseur Milieuvgrunningen en Marechaussee's sectie Controle Opslag en Vervoer Gevaarlijke Stoffen (COVGS) samen te voegen tot één *allround* dienst voor gevaarlijke stoffen.

<sup>17</sup> Een onterechte kwalificatie overigens, want onderbenutting of redundantie hoort bij organisaties zoals de krijgsmacht of de politie. In de redundantie ligt immers de slagkracht besloten: er zijn altijd middelen beschikbaar om de brandweerfunctie te kunnen uitoefenen.



**Amersfoort, juni 2001. Op het oefenterrein De Vlasakkers werd door de 'Special Police Unit' (SPU) van de Marechaussee een oefening gehouden waarmee de eenheid gelijktijdig operationeel werd. De bedoeling is dat deze eenheid, gespecialiseerd in 'Crowd & Riot Control' (CRC), voor maximaal zes weken wordt uitgezonden** (Foto: Mindef, DV, H. Keeris; collectie: IMG/KL)

Tevens zullen zij de noodzakelijke aanvullende opleiding en training moeten hebben gevolgd om volwaardig te kunnen opereren in een politieomgeving. Geprobeerd kan worden dit soort plaatsingen dicht bij de woonplaats van de betreffende militair te zoeken. Deze optie wordt nog aantrekkelijker als zij structureel wordt gemaakt: dezelfde militair wisselt steeds tussen een militaire plaatsing en min of meer dezelfde taak en plaatsing in het politieveld. Dit maakt het zinniger om in opleiding te investeren en verantwoordelijk om bijbehorende wettelijke bevoegdheden te verstrekken. Deze optie verdient meer studie.

### **Relativering: de politieke arena**

Als afsluiting van dit artikel past enige relatering. De politiek-ambtelijke werkelijkheid heeft weinig weg van een tekentafel. Ontwerp van modellen is een analytisch interessante

bezigheid, maar de institutionele werkelijkheid staat meer in het teken van incrementele veranderingen en het oplossen van incidentele problemen, terwijl te weinig tijd of wilskracht overblijft voor fundamentele veranderingen.

Met andere woorden: het spanningsveld rond de Defensie-politietaken zal pas worden weggenomen als de politieke en ambtelijke leiding van de betrokken departementen, of de Tweede Kamer, zich meer gaat interesseren voor deze spanning. Pas als in deze regionen de huidige situatie als een probleem wordt ervaren, zal genoeg druk ontstaan om grotere veranderingen door te voeren – zoals de 'waterval-optie' (voetnoot 13) en de modellen 'civiel is civiel' en 'klapconstructies'.

De kans dat dit zal gebeuren laat zich moeilijk inschatten. Weliswaar wijzen de beschreven scenario's er op dat de civiele en militaire politiesector waarschijnlijk (nog) meer op elkaars lip

komen te zitten, maar in de politieke arena zijn concrete aanleidingen veelal de instigator van actie. Wat kan voor de politieke en ambtelijke top aanleiding zijn om naar veranderingen te streven?

### **Drie mogelijke aanleidingen**

Hiervoor lijken drie kandidaten reëel.

---

Een grote ramp zou de gebrekkige organisatie van de gehele politiesector of het militaire deel daarvan naar voren kunnen brengen.

---

Het is ook niet vreemd te verwachten dat met verdergaande Europese samenwerking of zelfs Europeanisering van (delen van) het politieterrein betrekkelijk exotische nationale constructies zullen worden aangepast aan in de Europese landen meer gangbare constructies.

Een derde mogelijke aanleiding is een nieuwe reorganisatie van het civiele politiebestedel, mogelijk de creatie van één nationale politiedienst, waarbij *en passant* de militaire politieorganisaties worden meegenomen.

Tot één van deze aanleidingen zich voordoet lijken de modellen 'civiel-militaire joint-venture' en 'versterking binnen Defensie' het meest waarschijnlijk. Tot de laatstgenoemde kan Defensie grotendeels zelf besluiten, daarvoor heeft zij noch BZK noch Justitie echt nodig. Dit alleen maakt het al het meest waarschijnlijk verandermodel. De huidige bezuinigingsdruk op Defensie maakt het nog waarschijnlijker.

### Wenselijk versus waarschijnlijk

Maar is het meest waarschijnlijke ook het meest wenselijke? Wat wenselijk is is uiteraard subjectief en verandert ook nog eens in de loop van de tijd. Bedrijfseconomische aspecten van de verschillende modellen kunnen worden ingeschat en berekend. De uit-

komsten daarvan zijn betrekkelijk objectief.

Veel subjectiever zijn strategische vraagstukken die samenhangen met de modellen, zoals de relaties tussen ministeries, inschattingen van de kans op inzet van bepaalde organisatie-delen, de wenselijkheid een politiecapaciteit als reserve naast de civiele politie te houden, et cetera. Door interviews met de betrokken leidinggevers kan wel worden ingeschat wat deze groep het meest wenselijke model vindt. Overigens zal dan voor betrokkenen de verleiding (te) groot kunnen zijn om wenselijkheid te laten samenvallen met de eigen institutionele eigenbelangen. Zoals het gezegde al luidt: niemand onthoofdt zichzelf, dus iedere leidinggevende zal instinctmatig dat model prefereren waarmee de positie van de eigen organisatie (en dus van de leiding daarvan) verbetert.

Bij dit soort onderzoek is om deze reden de groepscompositie van belang: hoeveel personen met welke belangen worden betrokken? Nog botter gesteld: hoe meer Defensie-medewerkers, des te minder wenselijk een model als 'civiel is civiel' wellicht zal blijken. Toch is onderzoek onder betrokkenen, wellicht met inbegrip van Kamerleden en wetenschappers, de meest geëigende methode, want kennis over de organisaties in kwestie is niet heel breed verspreid. Dergelijk bedrijfseconomisch en strategisch onderzoek vergt echter veel meer inspanning dan het schrijven van een beschouwend artikel als dit...

### Literatuur

Bayley, D.H., 'The police and political development in Europe', in: Tilley, C., *The formation of national states in Western Europe*, (Princeton University Press, Princeton), 1975, pag. 328 - 379.

Boek, J.L.M., *Organisatie, functie en bevoegdheden van politie in Nederland: juridische beschouwingen over het politiebestedel en het politiebestedel in historisch perspectief*, (Gouda Quint, Arnhem), proefschrift RU Leiden, 1995.

Brainich van Brainich Felth, E.T., *Staatsnoodrecht*, proefschrift, RU Leiden, (Tjeenk Willink, Zwolle), 1993.

Clarenbeek, Th.J., *De Oorlogswet voor Nederland*, (Tjeenk Willink, Alphen a/d Rijn), 1978.

Coolen, G.L., 'De nieuwe defensiebepalingen in de Grondwet', *Militair Rechtelijk Tijdschrift*, jaargang 94, nr 2, februari 2001, p. 45-48.

'Eindrapport Gezag & Beheer', Koninklijke Marechaussee, 7 november 2000.

Elzinga, D.J., Van Rest, P.H.S., De Valk, J., *Het Nederlandse politierecht*, (Tjeenk Willink, Zwolle), 1995.

Fijnaut, C., *Opdat de macht een toevlucht zij? - een historische studie van het politiebestedel als een politieke instelling*, (Gouda Quint, Arnhem), 1979, 2 banden.

Fijnaut, C., Muller, E.R., en Rosenthal, U. (redactie), *Politie: studies over haar werking en organisatie*, (Samsom, Alphen a/d Rijn), 1999.

Hendriksen, W.F., Staay, van der, J.W., 'Militaire Bijstand ter handhaving van de openbare orde in de Nederlandse binnenlandse situatie', *Militair Rechtelijk Tijdschrift*, jaargang 77, nr 6, juni 1984, p. 205 - 217.

Huberts, L.W.J.C., *Blinde vlekken in de politiek: praktijk en de politiewetenschap - over politie, wetenschap, macht, beleid, integriteit en communicatie*, (Gouda Quint), oratie Vrije Universiteit Amsterdam, 13 maart 1998.

Karsten, W., *De handhaving van de uitwendige veiligheid van de staat: een inleiding tot het nationaal-rechtelijk aspect van de algemene oorlogvoering*, proefschrift RU Leiden, (Samsom, Alphen a/d Rijn), 1962.

Klerks, P., *Terreurbestrijding in Nederland 1970-1988*, (Ravijn, Amsterdam), 1989.

Moerkens, P., Neuteboom, P., *Van passagier naar copiloot: het sturingsvraagstuk van de Koninklijke marechaussee op Schiphol: een omgevings- en structuuranalyse binnen een politiek-bestuurlijke context*, scriptie Bestuurskunde, RU Leiden, 1998.

Munitie voor 'het Wapen': *verslag van het interdepartementale beleidsonderzoek naar de sturing en bedrijfsvoering van de Koninklijke marechaussee*, IBO-onderzoek, Ministerie van Financiën, 1998.

Ootjers, R., *Bijstandverlening in de zin van de politiewet 1958*, scriptie Nederlandse Politie Academie, december 1975.

Reenen, van, P., *Het Politiebestedel: opstellen over het Nederlandse politiebestedel*, Gouda, Quint, 1987.

Smeets, J.P.E.G., *De Politietroepen 1919-1940: de politiemilitair als steunpilaar van het wettig gezag*, proefschrift, Leiden, 1997.

Soetendal, E., 'Boeiend en geboeid, enige beschouwingen over de wijziging van de defensiebepalingen in de Grondwet', *Militair Rechtelijk Tijdschrift*, 1997, p. 285-297.

Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie, *Politie en krijgsmacht, hun verhouding in de toekomst*, Dordrecht, 2002.

Wal, R., Van der, *Militaire bijstand bij de handhaving en het herstel van de openbare orde 1840-1920*, proefschrift Universiteit van Utrecht, 2002.



**De Koninklijke Marechaussee hield samen met de politie en de douane een grote verkeerscontrole nabij de kazerne in Wezep (2001)**

(Foto: Mindef, DV, P. Wizeorek; collectie: IMG/KL)