



The Hague Centre
for Strategic Studies

De toekomstige Nationale Inzet van de Krijgsmacht

Frank Bekkers, Hans van der Louw en Björn de Heer

Februari 2023





De toekomstige Nationale Inzet van de Krijgsmacht

Authors:

Frank Bekkers, Hans van der Louw en Björn de Heer
Met dank aan Peter Bos en Paul Ducheine voor hun
waardevolle input

Cover foto bron:

M1 Abrams-gevechtstank arriveert in Vlissingen, [Defensie.nl](https://www.defensie.nl)

Februari 2023

© *The Hague* Centre for Strategic Studies behoudt zich alle rechten voor. Geen enkel onderdeel van dit rapport mag gereproduceerd of gepubliceerd worden in welke vorm dan ook, in print, microfilm, fotografie, of op enig andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van HCSS. De rechten van alle foto's zijn voorbehouden aan hun respectievelijke eigenaars.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
1.1.	Context	1
1.2.	Doelstelling en onderzoeksvragen	2
1.3.	Nationale inzet in plaats van derde hoofdtak	3
1.4.	Leeswijzer	6
2.	Juridisch en bestuurlijk kader	7
2.1.	Algemeen	7
2.2.	Inzet onder normale omstandigheden	8
2.3.	Inzet onder buitengewone omstandigheden	10
2.4.	Inzet MIVD	11
2.5.	Organisatie, procedures en aansturing	12
3.	Ontwikkelingen in de veiligheidsomgeving en gevolgen voor Nationale inzet	13
3.1.	Nationale veiligheid in een verander(en)de veiligheidsomgeving	13
3.2.	Onderscheidende rollen voor de krijgsmacht	15
3.3.	Handhaven openbare orde en rechtsorde	17
3.4.	Bestrijden georganiseerde misdaad en terrorisme	18
3.5.	Bewaken en beveiligen vitale processen	22
3.6.	Leveren van hulp bij incidenten en rampen	24
3.7.	Tegengaan van hybride dreigingen	26
3.8.	Optreden in geval van internationale crises en oorlog	28
4.	Conclusie en aanbevelingen	30
4.1.	Onderzoeksvraag 1: toekomstige invulling van de nationale inzet	30
4.2.	Onderzoeksvraag 2: de daarvoor benodigde capaciteiten	32

1. Inleiding

1.1. Context

De nationale veiligheidsarchitectuur bestaat uit een groot aantal spelers, waar Defensie er één van is. De verwachting is dat de vraag naar ondersteuning van de krijgsmacht in het nationale domein de komende jaren zal toenemen. De krijgsmacht kan met unieke capaciteiten bijdragen in crises en noodsituaties, als *first responder* en als *last line of defence*. Zij kan bijdragen aan de aanpak van structurele veiligheidsproblemen in ons Koninkrijk, bijvoorbeeld bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en ondermijning. Defensie heeft verder een rol bij de continuïteit van vitale processen.¹

In het nadenken over de rol van de krijgsmacht in het nationale domein is de groeiende verwevenheid tussen internationale en binnenlandse veiligheid bepalend. Een uitingvorm van deze verwevenheid vanaf het begin van de 21e eeuw was transnationaal terrorisme. Daar kwamen het afgelopen decennium migratiestromen als gevolg van instabiliteit in de zuidelijke en oostelijke periferie van Europa bij. Ook vormt grensoverschrijdende georganiseerde (drugs-)criminaliteit met zijn ondermijnende werking een groeiend probleem voor de Nederlandse samenleving. Daar is de afgelopen jaren nog een bijzonder element bijgekomen. Veel veiligheidsanalyses benadrukken dat we ons in een schemergebied tussen oorlog en vrede bevinden waarin de geopolitieke competitie een conflictueus karakter heeft gekregen, vaak zonder dat dit tot (openlijke) militaire confrontaties leidt. In deze 'grijze zone' ontvouwen zich hybride dreigingen in eigen land, dreigingen waarbij statelijke actoren, heimelijk en vaak gebruik makend van niet-statelijke 'proxies', trachten de sociale en politieke stabiliteit te ondermijnen. De sabotage van de Nord Stream-pijpleidingen eind september 2022 benadrukt de kwetsbaarheid van de vitale infrastructuur en de reële dreigingen ertegen, ook in Nederland en het Koninkrijk. In al deze risico's en dreigingen is een rol van de krijgsmacht denkbaar, gewenst of zelfs noodzakelijk.

De toenemende overlap tussen de nationale en internationale dimensies van veiligheid vereist aan de anticipatie-, beschermings- en bestrijdingskant een geïntegreerde aanpak. Het belang hiervan wordt benadrukt door de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne. Deze oorlog confronteert het Westen op hardhandige wijze met de vraag hoe Russische agressie moet worden afgeschrikt.² Afschrikking en collectieve verdediging staan weer centraal in de defensieplanning voor de komende jaren. En omdat agressie met hybride dreigingen tegen de individuele NAVO-landen zal worden ingeleid, begint dit op eigen grondgebied. Omgekeerd draagt versterking van de maatschappelijke weerbaarheid ook bij aan afschrikking en verdediging. De rol van de krijgsmacht in de verdediging van de buitengrenzen van het NAVO-gebied vermengt zich zo met de binnenlandse rol van de krijgsmacht. Deze vermenging

1 Over het gebruik van de begrippen 'Defensie' en 'krijgsmacht': omdat de laatste term grondwettelijk is verankerd en omdat de hier beschreven nationale inzet wordt uitgevoerd door het operationele gedeelte van de defensieorganisatie, gebruiken we in dit onderzoek bij voorkeur de term 'krijgsmacht', zeker als het over de uitvoering van de nationale taken van Defensie gaat.

2 Met een toekomstgerichte blik is overigens niet alleen de Russische dreiging relevant. De groeiende assertiviteit van China en de rivaliteit tussen de VS en China - die ook gevolgen zal hebben voor de Europese bondgenoten van de VS - is ook van belang.

betreft tevens nationale inzet van militairen die enerzijds onder civiele sturing opereren met weinig zelfstandige manoeuvreerruimte en anderzijds vanuit een eigen taakstelling en met een grote operationele autonomie. Een achterliggende gedachte is dat de krijgsmacht nog moet kunnen functioneren als de rest van de overheid niet of nauwelijks meer tot handelen in staat is: Defensie als *'the last man standing'*.³

Nationale inzet in Defensienota 2022

"Defensie verdiept de samenwerking met nationale (veiligheids)partners. Daarbij spant Defensie zich in om hernieuwde afspraken te maken over de inzet van Defensie ter ondersteuning van de nationale autoriteiten, ook in het geval van oorlogsomstandigheden. [...] Dit omvat dan ook de inzet van Defensie in het Caribisch deel van het Koninkrijk, bijvoorbeeld bij de inzet tegen grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit." (p26)

De DN2022 noemt verder onder meer de volgende gebieden waarop Defensie de komende jaren haar capaciteiten gaat vergroten om nationale taken en ondersteuning aan civiele autoriteiten uit te voeren:

- Bewaken, beveiligen, en begeleiden van de doorvoer van troepen en materieel in geval van crisis of oorlog (Host Nation Support, vooral vanuit Rotterdam).
- Bescherming tegen chemische, biologische, radiologische en nucleaire (CBRN)-dreigingen.
- Bescherming van vitale militaire en civiele infrastructuur en processen; onder meer bestrijdingscapaciteit tegen kleine vijandelijke drones.
- De *command & control* bij de (crisis)coördinatiecentra.
- De gereedheid en inzetbaarheid van defensie-eenheden in het Caribisch gebied, bijvoorbeeld bij de inzet tegen grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit.
- Weerbaarheid van het Koninkrijk tegen hybride dreigingen.

1.2. Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van het onderzoek luidt: **het geven van inzicht over hoe Defensie de civiel-militaire samenwerking in de toekomst (verder) vorm moet geven om de nationale inzet in te vullen en tegelijk te kunnen blijven voldoen aan de internationale verplichtingen.**

De beschouwde tijdshorizon is ca. 10-15 jaar. Nationale inzet wordt in ruime zin begrepen, d.w.z. binnen en aan de grenzen van het Koninkrijk der Nederlanden.

³ Defensie is 'the last man standing' | Nieuwsbericht | Defensie.nl

Deze doelstelling is verbijzonderd in twee onderzoeksvragen:

1. **'Vraagzijde': hoe zal de toekomstige invulling van de nationale inzet van de krijgsmacht er waarschijnlijk uit zien?** Hierbij aandacht voor de aanleidingen binnen en buiten het Koninkrijk die tot (verzoeken tot) inzet van de krijgsmacht kunnen leiden; en de beoogde effecten van deze inzet.⁴
2. **'Aanbodzijde': welke (aanvullende) capaciteiten heeft Defensie nodig voor de toekomstige invulling van de nationale inzet van de krijgsmacht?** Hierbij aandacht voor de aansluiting op de bestaande capaciteiten en middelen; en voor opschaalbare, flexibele en multi-inzetbare capaciteiten van de krijgsmacht, zowel in gewone als buitengewone omstandigheden. De focus ligt op de delta's in benodigde capaciteiten ten opzichte van de huidige situatie.

1.3. Nationale inzet in plaats van derde hoofdtaak

In de oorspronkelijke uitvraag voor dit onderzoek werd in de doelstelling gerefereerd naar 'hoofdtaak 3'. De hoofdtaken vormen echter niet langer een eenduidige en logische indeling voor het inzet spectrum van de krijgsmacht. Zoals we hieronder nader zullen uitwerken is hoofdtaak 3 niet duidelijk omschreven en dekt de relevante inzetvelden niet volledig af. Bovendien bestaat er geen helder onderscheid (meer) tussen de drie hoofdtaken. In dit onderzoek is derhalve, in afstemming met de opdrachtgever, 'de invulling van hoofdtaak 3' verbreed naar 'de invulling van de nationale inzet' die in beginsel kan voortvloeien uit alle drie de hoofdtaken. We benadrukken dat dit niet een grotendeels semantische kwestie is, maar een fundamentele heroverweging voor de toekomst van de inzet van de krijgsmacht in het nationale domein en de civiel-militaire interactie die daarbij hoort.

De taken van de krijgsmacht zijn verankerd in artikel 97 van de Grondwet: "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." Het begrip 'belangen' in dit artikel verwijst naar de vitale belangen van Nederland en het Koninkrijk. Deze zijn als volgt verbijzonderd in de Nationale Veiligheidsstrategie van 2019 (NVS2019).⁵

1. **Territoriale veiligheid:** het ongestoord functioneren van Nederland en haar EU- en NAVO-bondgenoten als onafhankelijke staten in brede zin, dan wel de territoriale veiligheid in enge zin.
2. **Fysieke veiligheid:** het ongestoord functioneren van de mens in Nederland en zijn omgeving.
3. **Economische veiligheid:** het ongestoord functioneren van Nederland als een effectieve en efficiënte economie.
4. **Ecologische veiligheid:** het ongestoord blijven voortbestaan van de natuurlijke leefomgeving in en nabij Nederland.

⁴ Deze inzet reikt dus verder dan bijstand aan de civiele autoriteiten, want heeft ook betrekking op eventuele primaire inzet (dus anders dan ondersteuning) in het kader van territoriale verdediging

⁵ *Nationale Veiligheidsstrategie 2019*, juni 2019, p15.

5. **Sociale en politieke stabiliteit:** het ongestoorde voortbestaan van een maatschappelijk klimaat waarin individuen ongestoord kunnen functioneren en groepen mensen goed met elkaar kunnen samenleven binnen de verworvenheden van de Nederlandse democratische rechtstaat en daarin gedeelde waarden.
6. **Internationale rechtsorde:** het functioneren van het internationale stelsel van normen en afspraken, gericht op internationale vrede en veiligheid.

Op basis van de Grondwet en het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (waaraan de Nederlandse Grondwet ondergeschikt is) kan de volgende doelomschrijving van de krijgsmacht worden afgeleid:⁶

1. De verdediging van de **territoriale integriteit**, overeenkomend met het eerste vitale belang uit de NVS2019.
2. Handhaving en de bevordering van de **internationale rechtsorde**, oftewel het zesde vitale belang uit de NVS2019.
3. De verdediging en ter bescherming van de **belangen** van het Koninkrijk. Dit betreft dan logischerwijs de overige (twee t/m vijf) belangen uit de NVS2019.

In de Defensienota 2000, en overgenomen in de daaropvolgende defensienota's, zijn de grondwettelijke taken vertaald in drie zogenaamde hoofdtaken van Defensie:⁷

1. De bescherming van de integriteit van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied.⁸
2. De bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit.⁹
3. Ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal.¹⁰

Hoofdtaken 1 en 2 komen in grote lijnen overeen met de punten 1 en 2 van bovenstaande doelomschrijving. De vertaling van punt 3 in hoofdtak 3 is echter ongemakkelijk en onvolledig. Wat vooral opvalt is dat de eigenstandige taak van de krijgsmacht, "verdediging en bescherming van de belangen van het Koninkrijk", is teruggebracht tot een ondersteunende taak, met vrijblijvendheid over hoever die ondersteuning zou moeten reiken. De mogelijke uitzonderingstoestanden waarin militaire autoriteiten aan het militair gezag toegekende noodwettelijke bevoegdheden kunnen uitoefenen (overigens evengoed ter ondersteuning en onder gezag van de civiele autoriteiten, i.c. de regering) worden in de omschrijving van hoofdtak 3 volledig genegeerd. De omschrijving doet ook nauwelijks recht aan de structurele nationale taken van de krijgsmacht, zoals de taken van de marechaussee, luchtruimbewaking, explosievenopruiming, speciale interventies, hydrografische taken en kustwachttaken. Waar de uit de Grondwet voortvloeiende doelen / taken van de krijgsmacht gelijkwaardig zijn, heeft de wijze waarop hoofdtak 3 is geformuleerd geresulteerd in een feitelijke onderschikking van die taak.¹¹

6 Paul Ducheine en Peter Bos, *De Krijgsmacht: Doel, Functie, Taken en Rollen Geanalyseerd*, 2021, p7.

7 *Defensienota 2000*, november 1999, p41. De *Defensienota 2022* (juni 2022) verwijst opnieuw naar deze "uit de Grondwet voortvloeiende hoofdtaken".

8 In de Defensienota 2022 (p16) is de term 'bescherming' vervangen door 'verdediging'.

9 In de Defensienota 2022 (p16) is de beschrijving uitgebreid naar "Bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit."

10 In de Defensienota 2022 (p16) is de beschrijving gewijzigd in "Ondersteuning van de civiele autoriteiten bij de handhaving van de openbare orde, de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, de bestrijding van rampen en incidenten en de beheersing van crises."

11 zoals overtuigend beschreven door Peter Bos, *De krijgsmacht: een cruciale partner in nationale veiligheid. Civiel-militaire samenwerking op nieuwe leest geschoeid*, Militaire Spectator, oktober 2020.

Verder wordt in het formulering van de hoofdtaken niet expliciet gemaakt of (of in hoeverre) ze betrekking hebben op Nederland of op het Koninkrijk. De Grondwet en het (bovenliggende) Koninkrijksstatuut zijn hier duidelijk over, de hoofdtaken niet. In deze studie heeft 'nationale inzet' betrekking op het Koninkrijk der Nederlanden, dus inclusief het Caribisch deel van het Koninkrijk, de landen Curaçao, Aruba en Sint-Maarten (CAS) en de bijzondere gemeenten Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (BES).

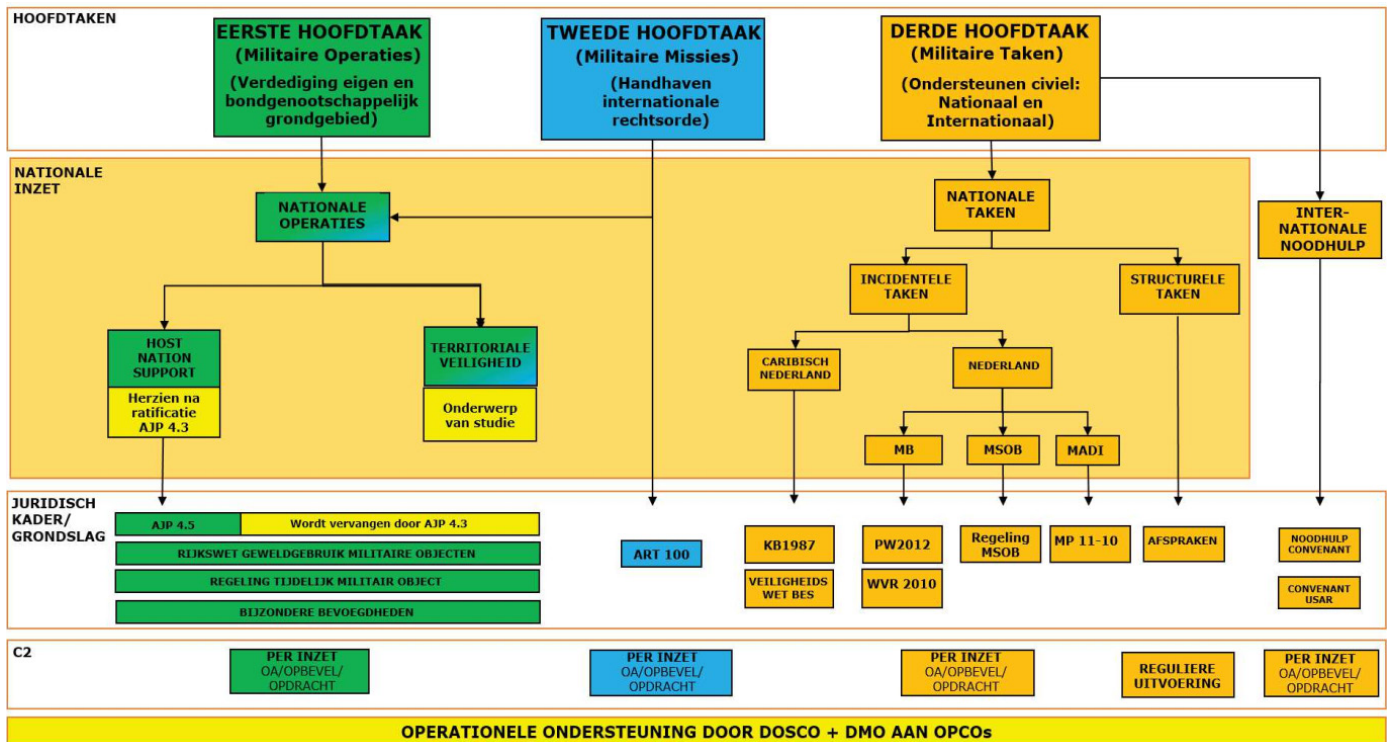
Tenslotte is in §1.1 al gewezen op een fundamenteel probleem in het gebruik van de hoofdtaken, namelijk dat ze door het ineenvloeien van de internationale en binnenlandse veiligheid in veel opzichten met elkaar zijn vervlochten. Zo zijn luchtruimbewaking en kustwachttaken met evenveel recht aan hoofdtak 1 als aan hoofdtak 3 te verbinden. Dit geldt ook voor militaire taken als *Host Nation Support en Home Base Support*,¹² (beveiliging van) *military movement & mobility*, het bewaken en beveiligen van militaire en vitale objecten en voor structurele taken op het gebied van onder meer hoog-risicobeveiliging en grensbewaking die de KMar uitvoert. Verder passen de Koninkrijkstaken voor de CAS-landen naar hun aard meer onder hoofdtak 1 of 2 dan onder hoofdtak 3. Tenslotte is militaire inzet in het tegengaan van hybride dreigingen niet eenduidig te koppelen aan een van de hoofdtaken. Tekenend voor de vervlechting van internationale en binnenlandse én van civiele en militaire veiligheid is dat zowel de NAVO als de EU veel aandacht is gaan besteden aan nationale crisisbeheersing.¹³ We concluderen dat de indeling in hoofdtaken voor het huidig tijdsgewricht en dat van de komende 10-15 jaar (de globale tijdshorizon van dit onderzoek) ongelukkig is en, althans in de huidige formulering, in een volgende defensienota of -visie verlaten zou moeten worden als ordenend principe.

In dit onderzoek richten we ons dus op nationale inzet. De *Joint Doctrine Publicatie Nationale Inzet* (JDP NI) omschrijft nationale inzet (NI) als volgt: "NI betreft de inzet van de krijgsmacht ter uitvoering van haar drie hoofdtaken binnen het Koninkrijk der Nederlanden. Inzet binnen het Koninkrijk der Nederlanden valt onder NI en wordt uitgevoerd als nationale operaties. Internationale militaire missies zelf vallen niet onder NI. Indien als gevolg van militaire missies de dreiging tegen Nederland toeneemt kunnen wel activiteiten in het kader van NI noodzakelijk zijn, zoals extra bewakings- en beveiligingsmaatregelen. De uitvoering van de derde hoofdtak binnen het Koninkrijk der Nederlanden valt onder NI en wordt uitgevoerd als nationale taken. Internationale humanitaire hulp valt niet onder NI."¹⁴ Figuur 1 visualiseert de samenhang tussen de hoofdtaken en nationale inzet. Het voert te ver in het kader van dit onderzoek om dit precies te duiden, maar het zal de oplettende lezer aan de hand van bovenstaand citaat en onderstaand schema niet ontgaan dat de JDP NI te maken heeft met de *legacy* van de drie hoofdtaken, maar dat dit wel wringt.

12 Steunverlening aan NAVO-bondgenoten bij operaties in Nederland respectievelijk steunverlening aan Nederlandse eenheden in het buitenland.

13 Zie bijvoorbeeld [Crisis Management and Response | EEAS Website \(europa.eu\)](#) en [NATO - Topic: Crisis management](#).

14 Land Warfare Centre, *Joint Doctrine Publicatie Nationale Inzet*, december 2021, p8.



Figuur 1: Samenhang tussen de hoofdtaken en nationale inzet¹⁵

1.4. Leeswijzer

Dit inleidend hoofdstuk 1 schetst de doelstelling en onderzoeksvragen en geeft de context – nationale inzet van de krijgsmacht – waarin deze begrepen moeten worden. Hoofdstuk 2 richt zich op de uitgangssituatie: welke (grond)wettelijke basis ligt er onder de nationale inzet van de krijgsmacht en welke taken vloeien daaruit voort. Onderscheid wordt gemaakt tussen inzet onder normale en onder buitengewone omstandigheden. Hoofdstuk 3 beziet de actuele en de in de komende 10-15 jaar te verwachten dynamiek in de veiligheidsomgeving en wat de ontwikkelingen kunnen betekenen voor de behoefte aan nationale inzet van de krijgsmacht, in eerste instantie vanuit de civiele autoriteiten maar mogelijk ook voortvloeiend uit militaire noodzaak. We sluiten in hoofdstuk 4 af met de belangrijkste conclusies uit het voorafgaande en enkele aanbevelingen.

¹⁵ Land Warfare Centre, *Joint Doctrine Publicatie Nationale Inzet*, december 2021, p32.

2. Juridisch en bestuurlijk kader

2.1. Algemeen

Een belangrijke functie van de Staat is het waarborgen van de interne en externe veiligheid. De Staat heeft, als essentieelste exponent van staatsmacht, het monopolie op het gebruik van geweld om dit te verzekeren. In Nederland is het geweldsmonopolie wettelijk zorgvuldig geregeld en belegd bij twee zwaarmachten, de krijgsmacht en de politie. De exclusieve bevoegdheid tot het gebruik van geweld namens de Staat geeft de krijgsmacht een unieke positie. De krijgsmacht zal te allen tijde in staat moeten zijn haar taken te vervullen. Daarnaast ondersteunt de krijgsmacht civiele autoriteiten waar nodig. Soms als zwaarmacht, maar dan in de vorm van die andere zwaarmacht, de politie; en soms vanwege de unieke of specifieke capaciteiten waarover zij (als zwaarmacht) beschikt.

De dreigingen waarmee Nederland te maken heeft zijn complexer geworden en vragen steeds vaker om de inzet van een mix van machtsinstrumenten. Zo vragen hybride strategieën van tegenstanders om een geïntegreerde aanpak in binnen- en buitenland. De krijgsmacht is daarbij slechts één van de vele actoren / instrumenten. Het onderscheid tussen de hoofdtaken is daarbij vervaagd en de context voor de uitvoering ervan wezenlijk veranderd. Ook de domeinscheiding tussen de zwaarmacht functies van politie en krijgsmacht is minder duidelijk dan in het verleden. Beide zwaarmachten zijn de afgelopen jaren qua taken, organisatie en inzet naar elkaar toe gegroeid. De krijgsmacht heeft tijdens crisisbeheersingsoperaties veel interne (in het betreffende inzetland) veiligheidstaken uitgevoerd, terwijl de politie, onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen, zich heeft georganiseerd en uitgerust voor optreden hoger in het geweldsspectrum.

Bij militaire inzet op het grondgebied van het Koninkrijk is onderscheid te maken tussen inzet onder normale en onder buitengewone omstandigheden.¹⁶ Buitengewone omstandigheden treden op wanneer er sprake is van een bedreiging van een van de vitale belangen en normale bevoegdheden niet volstaan om die bedreiging te pareren. Indien het bevoegd gezag 'buitengewone omstandigheden' vaststelt, kan een buitengewone rechtstoestand worden gecreëerd, waarin kan worden afgeweken van grondrechten, de grondwettelijke bevoegdhedenstructuur of de bestuursstructuur. In die buitengewone rechtstand kunnen in aanvulling op normale bevoegdheden ook 'buitengewone bevoegdheden' worden geactiveerd en toegekend aan bijvoorbeeld Defensie.

Recent concludeerde de Commissie Brouwer dat: "hybride conflictvoering het onderscheid tussen de criteria en maatstaven voor een gereedstelling en inzet van de krijgsmacht kan doen vervagen. Bij hybride conflictvoering lijkt sprake van het gedeeltelijk overlappen van de begrippen oorlog en vrede, gevat in de huidige juridische definitie daarvan, waardoor wrijving

¹⁶ Paul Ducheyne en Peter Bos, *De Krijgsmacht: Doel, Functie, Taken en Rollen Geanalyseerd*, 2021.

kan ontstaan tussen werkelijkheid en bestaande juridische kaders.” Dit brengt de Commissie tot de volgende conclusie: “De gestelde nieuwe dreigingen van hybride conflictvoering raken aan de kern van de hoofdtaken van de krijgsmacht en vragen om aanpassing van de bestaande juridische en beleidsmatige kaders.”¹⁷

2.2. Inzet onder normale omstandigheden

De wetgever heeft (sub)taken of rollen voor de krijgsmacht (nader) geregeld in functionele wetten zoals de Politiewet 2012, de Wet op de Veiligheidsregio's 2010 of de Veiligheidswet BES, waarbij de militaire inzet onder civiel gezag geschiedt. Voor inzet onder normale omstandigheden is, binnen het raamwerk van de civiel-militaire bestuursafspraken,¹⁸ de totale bijstand aan civiele autoriteiten gegarandeerd tot 4.600 militairen. Samen met de sterkte van de Marechaussee (6.600) betekent dit dat zo'n 11.000 van de 41.000 militairen garant staan voor binnenlandse inzet.¹⁹ Tabel 1 geeft een overzicht van de vormen van inzet.²⁰

Daarnaast voert de krijgsmacht een aantal structurele taken uit in de vorm van permanente inzet of beschikbaarheid van specifieke capaciteiten. Voor de permanente inzet worden altijd separate afspraken tussen de betrokken partijen vastgelegd in de vorm van een regeling, convenant of een samenwerkingsovereenkomst. Ten slotte kan de krijgsmacht ondersteuning leveren in de vorm van dienstverlening aan zogenoemde 'derden', bijvoorbeeld ter ondersteuning van een 'goed' doel of uit oogpunt van goed nabuurschap of voor positieve beeldvorming. Deze inzet gebeurt op basis van interne regelgeving, niet wetgeving (ook militaire steunverlening is niet op de wet gebaseerd).

17 Onderzoekscommissie Land Information Manoeuvre Centre (LIMC), *Grondslag gezocht*, december 2022, p30 resp. p7.

18 Sinds 2005 streeft Defensie naar intensievere samenwerking met civiele autoriteiten die verder gaat dan een 'vangnet'-constructie. Dit gebeurde eerst onder de noemer Convenant Civiel-Militaire Bestuursafspraken (CMBA, 2005), later onder de vlag van Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS, sinds 2006) en Versterking Civiel-Militaire Samenwerking (VCMS, sinds 2013).

19 [Aantallen personeel | Over Defensie | Defensie.nl](#)

20 Paul Ducheine en Peter Bos, *De Krijgsmacht: Doel, Functie, Taken en Rollen Geanalyseerd*, 2021, pp13-18. De tekst in deze tabel en in de tabellen in de volgende paragrafen is direct of geparafraseerd uit dit artikel afkomstig.

Grondslag	Beschrijving	Bevoegdheden
Bescherming territorium²¹	Activiteiten die te relateren zijn aan de binnenlandse bescherming van het territorium, luchtruim, zee en militaire objecten.	
Bescherming militaire objecten	Naast permanente objecten kunnen ook tijdelijk objecten door de krijgsmacht worden bewaakt, mits deze te relateren zijn aan de Rijkswet geweldgebruik bewakers militaire objecten.	Voor deze taak bestaat een geweldsbevoegdheid.
Bescherming zee: Kustwacht Nederland en Caraïbisch gebied	Het gezag – en de verantwoordelijkheid – over de Kustwacht Nederland volgt de afzonderlijke kustwachtdeeltaken, zoals de douanetaak, de grensbewakingstaak van de KMar, de FIOD-taak, NVWA-taak, etc. De kustwacht in het Caraïbisch gebied daarentegen wordt door de rijksministerraad op basis van een jaarplan aangestuurd en ingezet.	Beide kustwachten bevatten toebedeelde eenheden van de krijgsmacht. Zij worden ook beide operationeel door de krijgsmacht geleid. Rijkswet Kustwacht Carib bevat een geweldsbevoegdheid.
Bescherming luchtruim	Het sluiten van het luchtruim door een van de bevoegde ministers (Infrastructuur en Waterstaat resp. Defensie) op basis van artikel 5.10 Wet Luchtvaart.	Primair via veiligheid luchtverkeer (Wet Luchtvaart). Handhaving via de Politiewet en de daarin vervatte geweldsbevoegdheid.
Bescherming van de inwendige of uitwendige veiligheid	Ter bescherming van de “inwendige of uitwendige veiligheid” kan in buitengewone omstandigheden een buitengewone rechtstoestand worden ingesteld, waardoor buitengewone bevoegdheden kunnen worden geactiveerd.	Evt een geweldbevoegdheid (via Oorlogswet voor Nederland).
Rechtshandhaving	Rechtshandhavende taken – zowel de politietaken van de Marechaussee als het generieke handhaven van de openbare orde of strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.	
Politietaken Marechaussee	Rechtshandhavende activiteiten kunnen de politietaken van de Marechaussee betreffen, geregeld in art. 4 Politiewet 2012, waarvoor de minister van Justitie & Veiligheid dan wel de Officier van Justitie of de burgemeester verantwoordelijkheid dragen.	
Militaire bijstand aan de politie	Alle krijgsmachtdelen leveren via militaire bijstand aan de politie een aandeel in rechtshandhaving. Deze militaire bijstand op basis van artikelen 57, 58 of 59 van de Politiewet 2012 kan door de minister van Justitie & Veiligheid worden opgedragen	Vindt volledig plaats onder civiel gezag en omvatten een geweldsbevoegdheid (via de Politiewet).
Handhaving van de openbare orde	Het betreft bijstand aan de politie ter handhaving van de openbare orde onder gezag van de burgemeester door de Marechaussee (art. 57) of andere delen van de krijgsmacht (art. 58).	
Strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde	Er kan bijstand aan de politie worden verleend voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde onder gezag van de Officier van Justitie (dan wel de Minister van Justitie en Veiligheid). Primair betreft dit de Marechaussee ter versterking van de politie (art. 57). In bijzondere gevallen kan voor deze taak bijstand worden verleend door de overige krijgsmachtdelen.	
Overige ondersteuning	Andere vormen van ondersteuning aan (andere) civiele autoriteiten	
Militaire bijstand aan veiligheidsregio's en gemeentes	In het geval van (de dreiging van) een brand, ramp of crisis, kan militaire bijstand worden verleend aan de voorzitter van een veiligheidsregio.	Dit geschiedt zonder geweldsbevoegdheid voor de ingezette militairen.
Militaire steunverlening in het openbaar belang aan bestuursorganen	Militaire steunverlening in het openbaar belang is een <i>catch all</i> voorziening. Via de “Regeling militaire steunverlening in het openbaar belang” kan de krijgsmacht bestuursorganen (ministers, CdKs, burgemeesters, dijkgraaf) ondersteunen.	Er kan zowel in personele als in materiële zin steun worden verleend. Eventueel bevoegdheden op basis van die tijdelijke aanstelling (bv als douane).

Tabel 1. Overzicht nationale taken onder normale omstandigheden

21 Bij de Politiewet aan de KMar opgedragen politietaken leveren eveneens een bijdrage aan de bescherming van het territorium: grensbewaking, politietaken op Schiphol en andere aangewezen luchthavens inclusief beveiliging burgerluchtvaart en de beveiliging van personen en objecten.

2.3. Inzet onder buitengewone omstandigheden

Gemeenschappelijk voor alle vormen van inzet onder buitengewone omstandigheden is dat als door een (dreigende) ramp of crisis – dus breder dan oorlog – één of meerdere vitale belangen in Nederland ernstig worden bedreigd en de normale bevoegdheden niet volstaan,²² de benodigde juridische borging voor bevoegdheden en maatregelen geleidelijk opgeschaald kan worden middels het instellen van een buitengewone rechtstoestand uit het staatsnoodrecht (separate toepassing van buitengewone bevoegdheden, dan wel de beperkte of algemene noodtoestand). Uitgangspunt daarbij is dat deze bevoegdheden en maatregelen in handen zijn van organen van burgerlijk gezag en dat een 'beperkte noodtoestand' of een 'algemene noodtoestand' van kracht is verklaard. Als de buitengewone omstandigheden het noodzakelijk maken dat ook militaire autoriteiten over buitengewone bevoegdheden moeten beschikken kan een beroep gedaan worden op de Oorlogswet Nederland (OWN). Dit betekent niet dat militair bestuur de plaats inneemt van civiel bestuur, maar geldt specifiek voor die bevoegdheden die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van militaire taken in het kader van de "uitwendige of inwendige veiligheid". Dit als ultieme escalatie van noodmaatregelen bij de nationale inzet van de krijgsmacht. Tabel 2 geeft een overzicht van de vormen van inzet.²³

Grondslag	Beschrijving	Bevoegdheden
Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg)	De Wbbbg biedt civiele bestuurders de mogelijkheid – in het kader van de handhaving van openbare orde en veiligheid – over meer bevoegdheden dan normaal te beschikken ter waarborging van de "inwendige veiligheid". Met andere woorden: het instrumentarium dat in theorie ter beschikking staat voor hun taak, wordt erdoor vergroot, mits er sprake is van buitengewone omstandigheden.	De wet biedt geen basis voor militaire inzet. Dat wil zeggen dat de krijgsmacht via de Politiewet (art. 57-59) bijstand kan verlenen voor de handhaving van de openbare orde of de strafrechtelijke rechtsorde. Eventuele geweldsbevoegdheden dienen dan aan de Politiewet ontleend te worden.
Oorlogswet Nederland en het militaire gezag	Hoewel de Oorlogswet (en derhalve ook militair gezag) kan worden gebruikt voor de handhaving van de inwendige veiligheid, ligt het primaat daarvoor bij civiele autoriteiten. Zij kunnen onder meer gebruik maken van de Wbbbg of normale bijstandsconstructies zoals bijvoorbeeld uit de Politiewet. In alle gevallen vindt de inzet van de krijgsmacht onder civiel (opper)gezag plaats. De instelling van 'militair gezag' onder de oorlogswet doorbreekt potentieel de normale bestuursstructuur en wijzigt de normale verhoudingen. In de algemene noodtoestand kan het militair gezag taken aan civiele organen opdragen (art. 27), aanwijzingen geven aan het burgerlijk gezag (art. 28), en taken (inzake de handhaving van de openbare orde en veiligheid en brand- en rampbestrijding) van burgemeester en CdKs over nemen (art. 29-30). Het centrale politieke primaat van de regering blijft intact. Bij een bedreiging van louter de inwendige veiligheid lijkt er derhalve slechts ruimte voor militaire inzet met hantering van buitengewone bevoegdheden uit de Oorlogswet te bestaan, indien het civiele bestuur de situatie niet meer beheerst of als de ingezette militaire bijstand zo omvangrijk is dat het doeltreffender is alle acties door en onder leiding van militairen te laten plaatsvinden. Bij een bedreiging van zowel de inwendige als de uitwendige veiligheid, bijvoorbeeld omdat deze fenomenen verweven zijn, is de rol van de krijgsmacht evident. Evenals bij een bedreiging van de uitwendige veiligheid sec vanwege de grondwettelijke doelomschrijving in deze.	Buitengewone bevoegdheden die via de Oorlogswet voor Nederland geactiveerd worden, worden toegekend aan de Minister van Defensie dan wel in geval van de beperkte of de algemene noodtoestand aan het militair gezag (Art. 3 OWN). Geweldsbevoegdheid ten behoeve van het uitoefenen van buitengewone bevoegdheden. Als militair gezag zijn aangewezen de: Commandant der Strijdkrachten; de Commandant Landstrijdkrachten en de regionale militaire commandanten (noord, west, zuid); de Commandant Zeestrijdkrachten.

Tabel 2. Overzicht nationale taken onder buitengewone omstandigheden

22 Anders dan de hiervoor genoemde normale omstandigheden, betreft de term 'buitengewone omstandigheden' een juridisch begrip. Daarvan kan - naar oordeel van de bevoegde autoriteit - slechts sprake zijn als een vitaal belang in het geding is wordt en normale bevoegdheden niet (meer) volstaan om daarop te kunnen reageren.

23 Paul Ducheine en Peter Bos, *De Krijgsmacht: Doel, Functie, Taken en Rollen Geanalyseerd*, 2021, pp18-21.

Anders dan in buurlanden (en de noodbevoegdheden van de Burgemeester daargelaten), worden buitengewone bevoegdheden (in het spraakgebruik: noodbevoegdheden) op rijksniveau – hetzij via separate toepassing, dan wel via de afkondiging van beperkte of algemene noodtoestand – uiterst zelden en met zeer grote reserve toegepast. Een belangrijke constatering is verder dat e.e.a. ook via separate toepassing van buitengewone bevoegdheden kan worden gerealiseerd.

Op 6 december 2022 heeft de Minister van Justitie en Veiligheid drie documenten aangeboden aan de Tweede Kamer die richting geven aan hoe Nederland (het Koninkrijk) beter voorbereid zal zijn op toekomstige crises. Het betreft de contourennota Versterking Crisisbeheersing en Brandweezorg, het Nationaal Handboek Crisisbeheersing en het kader modernisering staatsnoodrecht.²⁴ Het kader zoals dat in de documenten wordt gepresenteerd kent geen wezenlijke veranderingen die de krijgsmacht direct betreffen. Wel relevant in de context van dit onderzoek is dat het onderscheid tussen de beperkte en de algemene noodtoestand komt te vervallen, waardoor één noodtoestand ontstaat. Bestaande noodbepalingen zullen worden geactualiseerd, waar nodig worden aanvullende noodbevoegdheden geïntroduceerd en verouderde noodbevoegdheden geschrapt.

2.4. Inzet MIVD

Defensie opereert voor nationale inzet altijd onder civiel gezag en onder de betreffende civiele wettelijke en functionele kaders. De enige uitzondering hierop is de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) die een eigen wettelijk kader heeft waarbinnen hij zonder voorafgaande opdracht (maar wel met toezicht, door de CTIVD) kan opereren, zie Tabel 3.

De MIVD is een voorbeeld van structurele krijgsmachtinzet, zowel nationaal als expeditionair, ter verdediging en bescherming van onze vitale belangen. Die inzet is deels gekoppeld aan lopende of aankomende missies en operaties maar (grotendeels) op continue basis. De MIVD kan in beginsel een rol spelen bij alle nationale inzet van de krijgsmacht;²⁵ dat is nu zo en zal onzes inziens de komende 10-15 jaar niet anders zijn.

Grondslag	Beschrijving	Bevoegdheden
Bescherming nationale veiligheid: MIVD	De taakstelling aan de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst ziet toe op aspecten van nationale veiligheid. Via de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2017 draagt de MIVD (met de AIVD) bij aan de bescherming van vitale belangen, waaronder het staatsbestel.	De dienst kan over bijzondere bevoegdheden beschikken, maar daarvan zijn geweldsbevoegdheden uitgezonderd.

Tabel 3. Taken MIVD

²⁴ [Stelsel Crisisbeheersing en Brandweezorg beter voorbereid op toekomst | Nieuwsbericht | Nationaal Coördinator Terrorisbestrijding en Veiligheid \(nctv.nl\)](#)

²⁵ De MIVD wordt niet in de *Joint Doctrine Publicatie Nationale Inzet* behandeld, maar dat is onterecht.

2.5. Organisatie, procedures en aansturing

Voor de verschillende taakclusters in Tabel 1 en Tabel 2, en zelfs per taak, gelden verschillende regelingen voor de aanvraag, beoordeling en uitvoering (inbegrepen de coördinatie en/of bevelsverhouding met betrokken civiele autoriteiten) van de inzet van de krijgsmacht op Nederlands grondgebied of binnen het Koninkrijk. Het voert te ver om hier per taak deze procedures en structuren in detail te beschrijven. We verwijzen naar de documenten die het Nederlands Instituut voor Publieke Veiligheid (NIPV), voorheen het Instituut Fysieke Veiligheid, heeft opgesteld. Het betreft in het bijzonder de Bestuurlijke Netwerkaart 26 Defensie en het Bevoegdheidenschema 23 Defensie.²⁶ Ook de Joint Doctrine Publicatie Nationale inzet (intern document, vastgesteld door de CDS op 8 december 2021) geeft houvast. De crisisbeheersing in Caraïbisch Nederland wijkt af van Europees Nederland, onder meer vanwege de afwijkende bestuurlijke structuur. Daarom zijn voor Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (BES) speciale bestuurlijke netwerkkarten gemaakt die de relevante regelingen (rampenbestrijding, openbare orde, Caraïbische zee en zeescheepvaart, en infectieziekten) beschrijven.

²⁶ Zie <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2022/03/201805-IFV-BNK-26-Defensie.pdf> respectievelijk <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2022/03/201805-IFV-BVS-23-Defensie.pdf>

3. Ontwikkelingen in de veiligheidsomgeving en gevolgen voor Nationale inzet

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe militaire inzet in Nederland en het Koninkrijk zich kan ontwikkelen op basis van belangrijke trends en ontwikkelingen in de veiligheidsomgeving. Om niet te blijven hangen in het denkkader van vandaag, categoriseren we de 'inzetvelden' van nationale inzet aan de hand van onderscheidende risico's en dreigingen die de veiligheid van de Nederlandse samenleving en de integriteit van ons bestuur kunnen aantasten, zie §3.3 t/m §3.8.²⁷

- Handhaven openbare orde en rechtsorde.
- Bestrijden georganiseerde misdaad en terrorisme.
- Bewaken en beveiligen vitale processen.
- Leveren van hulp bij incidenten en rampen.
- Tegengaan van hybride dreigingen.
- Optreden in geval van internationale crises en oorlog.

Maar voordat we op de ontwikkelingen in de verschillende inzetvelden ingaan, eerst twee meer algemene paragrafen. In §3.1 schetsen we kort een veranderende wereld waarin de veiligheidsuitdagingen in eigen land een duidelijke ander karakter krijgen dan we gewend waren in de drie decennia na het einde van de Koude Oorlog. In §3.2 kijken we naar de verschillende strategische rollen die de krijgsmacht kan vervullen in het kader van de verschillende vormen van nationale inzet.

3.1. Nationale veiligheid in een verander(en)de veiligheidsomgeving

De belangrijkste systemische ontwikkelingen van belang voor de (toekomstige) nationale inzet van de krijgsmacht zijn voor het doel van dit onderzoek in een aantal korte punten samen

²⁷ Merk op dat de volgorde geen prioriteitsvolgorde impliceert. Zo valt goed te beargumenteren dat het laatste inzetveld – een oorlog of crisis op grondgebied van Nederland (of het Koninkrijk) het meest fundamentele is voor de krijgsmacht.

te vatten. We schetsen bewust een somber beeld omdat juist de krijgsmacht zich moet voorbereiden op zwarte scenario's. In de §3.3 t/m §3.8 wordt e.e.a. meer toegespitst.

Geopolitieke competitie en confrontatie. De Russische aanvalsoorlog in Oekraïne is een uiting van een onderliggende systemische trend: grootmachten gedragen zich assertiever en voeden zo een steeds meer confronterende geopolitieke competitie (tot aan 'hete' conflicten toe). Het is duidelijk dat Nederland ingrijpende directe gevolgen ondervindt als gevolg van de Oekraïneoorlog: van tienduizenden Oekraïense vluchtelingen tot sterk gestegen energieprijzen en de algehele inflatie als gevolg daarvan. In de nabije toekomst zullen de effecten van de grootmachtscompetitie zich ook op andere terreinen en manieren uiten en mogelijk verder intensiveren. De competitie leidt onder meer tot versterkte en versnelde mondiale blokvorming; verdere politisering van markten, handelsstromen en toeleveringsketens (grondstoffen, componenten en eindproducten, maar ook technologie en standaarden); en militarisering van domeinen als cyber en space. Individueel en gezamenlijk vormen deze ontwikkelingen een bedreiging voor de Nederlandse welvaart en veiligheid. De nieuwe geopolitieke werkelijkheid zal de welvaart en openbare orde van Nederland en Europa structureel onder druk blijven zetten.

Nederland als frontlijnstaat. In dit tijdperk van grootmacht competitie zijn er geen onaanastbare landen meer. In een verbonden wereld kan elk land een 'frontlijnstaat' vormen. Zeker in cyberspace en het informatiedomein, maar ook in de fysieke wereld. Nederland vormt zowel in een schimmige hybride oorlog (met diverse mogelijke opponenten) als in een openlijk militair conflict (met Rusland) bij uitstek een doelwit vanwege een aantal belangrijke hub functies die ons land vervult. Zo is er bijvoorbeeld sprake van grote kwetsbaarheid van vitale processen en infrastructuur op de Noordzee, zeker in het licht van de reële dreigingen die spelen.²⁸

Ondermijning en onrust. Nederland kent een hoge mate van sociale en politieke stabiliteit. Ons land staat op plaats 167 van de *Fragile State Index*; slechts tien landen doen het beter. De trend is zelfs positief, met een dalende score van 28.2 in 2016 naar 22.1 in 2022 (maximale score 120; hoe hoger, hoe fragieler).²⁹ Tegelijk zijn er wel degelijk tekenen dat onze democratische rechtsstaat onder druk staat, en mogelijk in de toekomst verder kan afkalven. Allereerst is er het gevaar van ondermijning door de, in toenemende mate transnationale, georganiseerde misdaad. Recente gebeurtenissen en analyses benadrukken dit evidente probleem.³⁰ Daarnaast zien we in veel Westerse landen, en tot op zekere hoogte ook in Nederland, groeiende tegenstellingen in de samenleving en een dalend vertrouwen in de overheid en maatschappelijke instituties. Dit uit zich onder meer in proteststemmen op partijen aan de flanken van het politiek spectrum – met uitdagingen voor de regeerbaarheid voor ons land; in afhaakgedrag, onder meer niet-stemmen – wat de legitimiteit van het bestuur op alle niveaus ondergraaft; en in gewelddadige protesten en actie rond een scala aan issues, deels als symptoom van onderliggende onzekerheden en onvrede – met gevolgen voor de openbare orde, rechtsorde en veiligheid. Voor een deel worden deze sentimenten moedwillig opgeroepen en versterkt door partijen die belang hebben bij instabiliteit en onrust in de samenleving. Het is aangetoond dat onder meer Rusland ook in ons land desinformatiecampagnes heeft geëntameerd.³¹ Een mogelijke verdere groei van gevoelens van onvrede in de samenleving, van desinformatie en manipulatie en van de verwevenheid van onder- en bovenwereld, wellicht

28 HCSS, *High Value of the North Sea*, 2021.

29 Netherlands Fragile state index - data, chart | TheGlobalEconomy.com

30 Ondermijnende criminaliteit | Ondermijning | Rijksoverheid.nl

31 Desinformatie en nepnieuws bij de oorlog in Oekraïne | Oorlog in Oekraïne | Rijksoverheid.nl

met opeenvolgende crises als katalysator, kunnen de politieke en sociale stabiliteit in en van ons land bedreigen.

Combinatie van crises. Het is goed denkbaar dat een nationale en een internationale crisis zich op hetzelfde moment (al dan niet verbonden) voordoen en dat dit leidt tot een gelijktijdige vraag tot nationale en internationale krijgsmachtinzet, met bijbehorende keuzevraagstukken over de toewijzing van schaarse middelen. Concreet zou de bescherming van de vitale belangen en processen binnen het Koninkrijk de capaciteiten van de civiele veiligheidspartners (ver) te boven kunnen gaan. De krijgsmacht moet dan met haar escalatie- en voortzettingsvermogen garant staan voor het blijven functioneren van de Nederlandse staat en het Koninkrijk. Dit kan interfereren met verplichtingen of lopende missies in het kader van de internationale veiligheid.

Weerbaarheid van de samenleving. De Nederlandse samenleving (instanties, burgers, bedrijven) mag naar de krijgsmacht kijken als *'the last man standing'*, maar omgekeerd mag diezelfde samenleving aangesproken worden (ook door Defensie) op zijn eigen verantwoordelijkheid. Veel van hierboven geschetste dreigingen die mogelijk op ons land afkomen vereisen een gelaagde aanpak waarin verschillende overheidsinstanties, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers allen een rol oppakken in het tegengaan van en omgaan met deze dreigingen. Hiervoor wordt wel de term maatschappelijke (inclusief digitale) weerbaarheid gebruikt.³² Als goed georganiseerde partij ook onder moeilijke c.q. crisisonstandigheden, kan Defensie een duidelijke structuurgevende en faciliterende rol in deze weerbaarheid worden toebedacht.

3.2. Onderscheidende rollen voor de krijgsmacht

De Defensievisie 2035 maakt onderscheid tussen drie strategische rollen van de krijgsmacht: 'zwaardmacht', *'first responder'* en *'last line of defence'*. Zwaardmacht, het namens de Staat zo nodig gebruiken van geweld, is het fundament waarop de andere rollen rusten. Om de gehele pallet aan potentiële taken voor Defensie binnen de Nederlandse veiligheidsarchitectuur af te dekken is het naar onze mening conceptueel nodig om een aanvullende tussenpositie tussen *first responder* en *last line of defence* te definiëren; wat we, in navolging van Ducheine en Bos, *safeguard* zouden willen noemen.³³ Hieronder worden deze drie rollen uitgewerkt.

3.2.1. *First responder*

In de rol als *first responder* is Defensie door haar specifieke vaardigheden, of door afspraken gemaakt met onze (inter)nationale partners, dé of één van de eerst aangewezenen die kan en moet optreden als directe bijdrage aan de nationale veiligheid. Er is sprake van een vooraf helder omschreven taak die door Defensie uitgevoerd wordt of gaat worden, met hoge of hoogste prioriteit. Omdat dreigingen waartegen de krijgsmacht als *first responder* moet optreden zich snel kunnen manifesteren, moeten eenheden – mensen en middelen – met

³² Het IFV hanteert de term 'veerkracht', zie Instituut Fysieke Veiligheid, *Versterken van veerkracht. Naar een gezamenlijke aanpak van ongekende crises*, 2020, pp26-38.

³³ Paul Ducheine en Peter Bos, *De Krijgsmacht: Doel, Functie, Taken en Rollen Geanalyseerd*, 2021, p23.

een korte reactietijd beschikbaar zijn voor inzet. Mandaten voor de uitvoering van deze rol zijn vooraf helder. De primaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt in de regel bij Defensie, of vindt daar waar sprake is van structurele taken plaats onder gezag van bv burgemeester of officier van justitie.

Merk op dat de *first responder* rol een duidelijk andere lading heeft dan de andere twee rollen. Als *first responder* ligt de verantwoordelijkheid bij de krijgsmacht om de dreiging en de activiteiten om die dreiging tegen te gaan in belangrijke mate zelf te duiden. Dit is anders voor de *safeguard*- en *last line of defence*-rollen die veel meer door anderen worden bepaald.

3.2.2. Safeguard

In de rol van *safeguard* treedt Defensie op ter ondersteuning van andere (veiligheids)partners, waarbij die andere partij nog steeds verantwoordelijk is voor de uitvoering van zijn taken en ook nog in staat is om haar primaire taken uit te voeren. Inzet in deze rol wordt doorgaans verzocht in een situatie waarbij de reactietijd wat langer kan zijn, doordat het veiligheidsprobleem zich niet direct manifesteert of omdat een partner als *first responder* de primaire reactie verzorgt. Bij een dergelijke inzet kunnen de unieke capaciteiten van Defensie voor het verloop van een operatie het verschil maken, of dit nu is vanwege een specifieke capaciteit is of vanwege het escalatie- en voortzettingsvermogen. Vaak gaat het om de ondersteuning van civiele autoriteiten. Denk vooral aan bijstandsverzoeken. Aan deze inzet gaat een besluit vooraf, waarin Defensie adviseert over wenselijkheid en haalbaarheid van een dergelijke inzet, waarbij dringende redenen militaire inzet kunnen blokkeren. Het besluit of er daadwerkelijk ondersteund gaat worden, wordt genomen door het civiel gezag.

3.2.3. Last Line of defence

De term *last line of defence* is bedoeld om aan te geven dat de krijgsmacht voorbereid moet zijn de belangen van het Koninkrijk onder alle omstandigheden in ultimo te beschermen en te verdedigen. Inzet in deze rol wordt veelal voorafgegaan door de inzet van andere instrumenten, zoals de politie, brandweer of andere civiele veiligheidspartijen. Maar als die civiele capaciteiten tekortschieten moet de krijgsmacht in staat zijn, gebaseerd op politieke besluitvorming, de processen die het voortbestaan van het Koninkrijk waarborgen zo lang mogelijk te continueren.

De inzet als *last line of defence* zal onder buitengewone omstandigheden het meest duidelijk tot uiting komen; een situatie waarin Defensie als gevolg van een grote crisis of oorlog buitengewone bevoegdheden toebedeeld kan krijgen. Ook de internationale inzet onder artikel 5 van de NAVO of artikel 42 lid 7 van de EU vallen hieronder. Maar ook onder normale omstandigheden kan de krijgsmacht als *last line of defence* functioneren. Er is dan sprake van een taak of opdracht die overgenomen wordt van een andere partij op het moment dat deze daartoe zelf niet (meer) in staat is. Het gaat dan om situaties waarbij de noodzakelijke bescherming, het escalatievermogen (bij het tegengaan van grootschalig of extreem geweldsgebruik) of het voortzettingsvermogen (bij langdurige verstoring van de openbare orde) de capaciteiten van (civiele) partners te boven gaan. Een voorbeeld is de inzet van de Marechaussee of overige krijgsmachtdelen bij langdurige ordeverstoring. Om deze bijstandstaak of opdracht te kunnen uitvoeren, zullen de actuele taakomstandigheden helder moeten zijn, net zoals de verantwoordelijkheden en mandaten die daarmee mogelijk gepaard gaan. Dit impliceert dat er, voorafgaand aan bijstandsverlening al informatie uitgewisseld moet

worden tussen de primair verantwoordelijke partij en Defensie. In sommige gevallen staan mensen en middelen gegarandeerd gereed met een korte reactietijd voor (eventuele) inzet; in andere gevallen zal Defensie alleen de op dat moment beschikbare mensen en middelen in kunnen zetten.

3.3. Handhaven openbare orde en rechtsorde

Onze aanname is dat maatschappelijke onrust in de komende decennia zou kunnen toenemen en zal blijven vragen om overheidsinterventies. Er is sprake van groeiend maatschappelijk onbehagen door een opeenstapeling van issues. De NCTV stelt: "Maatschappelijke onrust is te omschrijven als (zichtbare) collectieve gedragingen in situaties die voortkomen uit maatschappelijk ongenoegen. Maatschappelijk ongenoegen is een gevoel van angst, onzekerheid, onvrede, of miskening ten gevolge van ongrijpbare fenomenen, zoals onder andere globalisering, klimaatverandering, migratie en ongelijkheid. Het komt voort uit een gevoel van pessimisme. Er zijn verschillende vormen van maatschappelijke onrust. Uiteenlopend van vreedzame en kleinschalige demonstraties tot radicale, strafbare en groot-schalige acties. [...] Er is een tendens zichtbaar, ook in internationaal verband, waarbij ongewenste uitingen van maatschappelijke onrust toenemen. Deze tendens is reden voor zorg en vormt een uitdaging voor landelijke en lokale bestuurders."³⁴

Sommige politieke partijen versterken dit gevoel of spelen er op in met mis- en desinformatie en extreme standpunten. Social mediaplatformen versterken en verspreiden narratieven die 'onzichtbare' irritaties en gevoel van uitsluiting stimuleren. Opvolgende of gelijktijdige crises kunnen maatschappelijke onvrede en radicalisering versterken (met de recente 'crises' rond COVID-19, migratie, stikstof en energieprijzen als voorbeelden). Alleen inzetten op repressie werkt niet, duidelijke communicatie en goed contact in probleemwijken en met (mogelijk) radicaliserende groepen blijft onverminderd nodig.

Handhaving van de openbare orde en rechtsorde zal dus ook in de toekomst een bijdrage vragen van de krijgsmacht, zowel van de KMar (reguliere taken en militaire bijstand) als andere krijgsmachtonderdelen (militaire bijstand). Tegelijkertijd zal de overheid terughoudend blijven om de krijgsmacht in dit inzetveld in te zetten. Het risico van (verdere) escalatie ligt immers 'om de hoek' en het middel kan erger zijn dan de kwaal. We verwachten op dit gebied geen grote verschuivingen in de kwaliteit en kwantiteit van benodigde capaciteiten. Wel kunnen bijvoorbeeld meer onderdelen van de krijgsmacht getraind worden in ordehandhaving. Zo is bijvoorbeeld *crowd and riot-control* (het 'ME-optreden') buiten de KMar geen standaard optreden van de krijgsmacht en vereist voorbereiding op individueel en eenheidsniveau en samen met KMar en politie. Ook kan de rol van de Natres flexibeler vormgegeven worden.

Een aanzienlijk deel van de aan de KMar opgedragen politietaken kan worden aangemerkt als *first responder*-taak. In een 'ruime' uitleg van dit inzetveld zijn er daarnaast twee specifieke *first responder*-taken: de Regeling bestrijding luchtvaartterrorisme door de luchtmacht (*Quick Reaction Alert* of QRA-taak); de Regeling DSI door de bijzondere bijstandseenheden vanuit de Dienst Speciale Interventies. Een grote uitbreiding van de *first responder*-rol voor deze specifieke taken lijkt niet aan de orde en is ook niet voorzien in de plannen.

34 <https://www.nctv.nl/onderwerpen/maatschappelijke-onrust>

De krijgsmacht ondersteunt in de *safeguard*-rol op dit thema vooral civiele autoriteiten die een bijstandsverzoek doen. Het is zeker niet ondenkbaar dat in de komende decennia zowel van de andere OPCO's als van de KMar een grotere bijdrage wordt gevraagd. De KMar is reeds in belangrijke mate toegewezen aan (en ook voorbereid op) deze taak en haar inzet is 'routine'. Voor de drie OPCO's ligt het in de rede dat het om vooral specifieke (technische) extra expertise gaat, zoals 'advanced search'-capaciteit;³⁵ inlichtingvergaring, -verwerking en -analyse; commandovoering (communicatie en planningsteams); geneeskundig / medisch (met name waar het gaat om de verzorging vluchtelingen en statushouders op locaties met een zekere geweldsdreiging); en logistiek (inbegrepen de inzet van voertuigen voor een blokkade van individuen of groepen, zoals eerder bij de boerenprotesten). Een grotere inzet van (al dan niet bewapend) personeel dat wordt ingezet bij maatschappelijke onrust ligt niet voor de hand, mede gezien het ontbreken van politiek en maatschappelijk draagvlak daarvoor.³⁶

De krijgsmacht als *last line of defence* is zou situaties betreffen die de capaciteiten van (civiele) partners te boven gaan. Het is zeker denkbaar dat dergelijke situaties zich in de toekomst voordoen, ook zonder dat 'buitengewone omstandigheden' worden afgekondigd. Niet voor niets heeft de NCTV er de aandacht voor gevraagd dat maatschappelijke onrust zich vaker kan voordoen en deze ook heftiger van karakter kan zijn dan eerder. De overheid heeft de uitdaging om de-escalerend op te treden, maar wordt tegelijk minder gerespecteerd. De recente boerenprotesten als gevolg van de stikstofcrisis kunnen tot voorbeeld dienen. Doortrekken van dit soort scenario's leidt tot mogelijke doemscenario's waarin de krijgsmacht wordt gevraagd om de politie te ondersteunen, niet alleen met vrachtauto's en vergelijkbare capaciteiten, maar ook met militaire gewelddmiddelen, als afschrikking maar uitiem ook om in te zetten ter (zelf)verdediging.

Het lastige aan dergelijke doemscenario's is dat de voorbereiding ertoe, zoals gezamenlijke oefeningen met civiele instanties, in de huidige maatschappelijke en politieke context niet realistisch is. Dat zou immers een boodschap uitzenden van een niet in controle zijnde overheid en er is geen bewindspersoon of bestuurder die dat voor zijn rekening zou willen nemen. Dat impliceert dat de krijgsmacht intern zich wel hierop kan (en moet!) prepareren, maar niet veel verder kan gaan. Dat maakt de eventuele uitvoering, nog los van de politieke en maatschappelijke gevoeligheid, extra kwetsbaar.

3.4. Bestrijden georganiseerde misdaad en terrorisme

Het karakter van de georganiseerde misdaad is het laatste decennium veranderd. Vooral (internationale) bendes worden steeds brutaler, getuige bijvoorbeeld de aanslagen en moorden op Derk Wiersum en Peter R. de Vries. Ook de recente dreiging op Kroonprinses Amalia lijkt deze trend te bevestigen. In deze context wordt vaak gesproken over 'ondermijning'. Een voorbeeld daarvan vormt de productie en handel in drugs in vooral Noord-Brabant,

³⁵ De acht 'Advanced Search teams' van de Koninklijke landmacht (genie) zijn in staat om aan de hand van nauwkeurige zoekprotocollen en geavanceerde apparatuur (zoals een grondradar en een endoscoop om tot enkele meters in de bodem te kijken) bewijsmateriaal te vinden ten behoeve van de recherche. De oorsprong van de deze teams ligt in Afghanistan, waar de inzet vooral was gericht op de productie van berrmbommen (IEDs). Het Korps Mariniers heeft een eigen zoekcapaciteit, die ook voor nationale operaties wordt ingezet: het *Intermediate Search Team* van 24 Assault Engineers.

³⁶ Hoewel de Minister-president en de minister van JenV in de Tweede Kamer hebben bevestigd dat inzet van de 'groene' krijgsmacht bij ordehandhaving geen taboe meer is. Het blijft echter wel een gevoelig onderwerp.

die hun stempel drukken op lokale gemeenschappen en ook bedreigingen aan het adres van burgemeesters en wethouders aan de orde van de dag zijn. Ook het dumpen van afval van drugslaboratoria in bossen in Noord-Brabant wordt een steeds groter probleem.³⁷ De vraag die daarbij steeds meer aan de orde lijkt te zijn, is of de rechtsstaat niet in gevaar is door de aanvallen op en de bedreiging van sleutelfiguren in het rechtsproces. En als dat het geval zou zijn, is de vervolgvraag of de aanpak daarvan een grotere bijdrage van de krijgsmacht zou vereisen.

Als het gaat om de dreiging van (internationaal) terrorisme, bieden radicalisering en (rechts-) extremisme terroristische organisaties een voedingsbodemp, zeker waar het *home grown* terroristen betreft. Sinds december 2019 geldt het dreigingsniveau 'aanzienlijk' (niveau 3 van 5).³⁸ Aanhangers van het jihadisme vormen een belangrijke terroristische dreiging voor ons land, hoewel de Nederlandse jihadisten niet of nauwelijks in het openbare domein zichtbaar zijn. Ook blijft oplettendheid geboden voor rechts-extremisme, waar aanwijzingen zijn voor (verdere) radicalisering van individuen en kleine groepen die vatbaar zijn voor opruiende (online) complottheorieën.

Een internationale aanpak van terrorisme is essentieel en Nederland zet hier vol op in, getuige onder meer de voortrekkersrol in het *Global Counterterrorism Forum* (GCTF), een internationaal samenwerkingsverband om terrorisme te voorkomen en te bestrijden. Een complicerend aspect is dat er tot zekere hoogte sprake van een '*crime-terror nexus*', oftewel verwevenheid tussen criminaliteit en terrorisme in de praktijk.³⁹ In voorbereidende handelingen bijvoorbeeld gaan terroristen op zoek naar wapens, dikwijls via circuits in de georganiseerde misdaad. Of terroristen hebben in een crimineel verleden bijvoorbeeld bepaalde vaardigheden ontwikkeld die tijdens het voorbereiden of uitvoeren van een aanslag van pas komen. Soms waren terrorismeverdachten in de jaren daarvoor al bekend bij de instanties, bijvoorbeeld als verdachte van andersoortige delicten. Tegelijk zijn er cruciale verschillen tussen criminaliteit en terrorisme, onder meer over de primaire drijfveren, respectievelijk financieel en politiek-ideologisch.

De rol die de krijgsmacht speelt bij de bestrijding van de georganiseerde misdaad kan grotendeels worden geplaatst in de context van het handhaven van de rechtsorde. Het betreft dan vooral de *safeguard*-rol (hoofdzakelijk militaire bijstand). We verwachten niet dat deze inzet in de komende 10-15 jaar significant zal veranderen, zeker niet kwantitatief (zie ook §3.3).

Hieronder gaan we wel nader in op de bijdrage van de krijgsmacht aan terrorismebestrijding. De krijgsmacht vervult haar *first responder*-rol in deze op dit moment met vijf specifieke taken. Allereerst vervult de KMar een wezenlijke rol, met name vanuit de politietaken op de luchthavens en de beveiliging van de burgerluchtvaart, maar ook door het uitvoeren van hoog-risico beveiligingsopdrachten bij objecten zoals het Binnenhof en diverse Joodse objecten. Deze taken zijn gericht op zowel het voorkomen van als het optreden bij terroristische aanslagen.

Daarnaast vult de Koninklijke Luchtmacht de Regeling bestrijding luchtvaartterrorisme (*Renegade*) in middels de *Quick Reaction Alert* (QRA)-taak. *Renegade* behelst het verlenen van militaire bijstand voor de bewaking van het Nederlandse luchtruim en de inzet van

37 Zie bijvoorbeeld: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), *Justitiële verkenningen. Georganiseerde criminaliteit en ondermijning*, 2022.

38 Dreigingsbeeld NCTV: terroristische aanslag voorstelbaar, geen concrete aanwijzingen | Nieuwsbericht | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid

39 <https://www.uu.nl/sites/default/files/Eindrapport%20WODC%20Krachtige%20lerende%20netwerken%2020201009.pdf>

defensiemiddelen tegen een terroristische dreiging vanuit de lucht. De QRA wordt gevormd door twee bewapende jachtvliegtuigen.⁴⁰ Meer vliegtuigen gereedhouden is gezien het huidige dreigingsniveau niet nodig; en ook bij een hoger dreigingsniveau zorgt het stand-by houden van meer vliegtuigen niet voor een betere afschrikking of snellere/effectievere inzet. Ook de transitie van de F-16 naar F-35 hoeft geen wijziging in de QRA-taak te betekenen. Wel is het denkbaar dat de luchtmacht een aantal onbemande vliegtuigen (bijvoorbeeld MQ-9 Reapers) toevoegt aan de QRA-capaciteit, om een grotere dreiging in de toekomst met onbemande vliegtuigen te kunnen aanpakken. Een grotere dreiging van onbemande vliegtuigen zou ook middels grondgebonden luchtverdedigingscapaciteit kunnen worden bestreden, waarbij nader moet worden onderzocht of de huidige middelen daartoe geschikt zijn of nieuwe capaciteiten moeten worden verworven.

Het derde element van de *first responder*-rol is de Regeling Dienst Speciale Interventies (DSI), uitgevoerd door de bijzondere bijstandseenheden van de krijgsmacht. Het betreft de Unit Interventie Mariniers (UIM / M-Squadron) van het Korps Mariniers en de mogelijkheid om de Aanhoudings- en Ondersteuningseenheid (AOE) van de BSB (KMar) aan de DSI toe te voegen. Een uitbreiding van de DSI vanuit de verschillende krijgsmachtdelen lijkt gezien het huidige dreigingsniveau, de reeds beschikbare capaciteiten en de mogelijkheden tot uitbreiding niet onmiddellijk aan de orde. Bijkomend aspect dat het lastig maakt om (snel) deze capaciteit uit te breiden, is dat het om hooggekwalificeerd personeel gaat, dat per definitie schaars is en een lange, specialistische opleiding moet ondergaan. Een aanzienlijke uitbreiding is om die reden al per definitie uitgesloten, nog los van het feit dat daarmee elders binnen de krijgsmacht (en/of de politie) direct of indirect gaten worden getrokken.

Als vierde noemen we de inzet van de Explosieven Opruimingsdienst (EODD) op verzoek van de politie als een verdacht pakketje is aangetroffen of explosieven moeten worden geruimd.⁴¹ Overigens is de taak van de EODD niet specifiek gekoppeld aan dit inzetveld. De EODD staat 24 uur per dag klaar om in Nederland explosieven te ruimen, ongeacht de bron of omstandigheden. Jaarlijks gaat het om zo'n 2.000 meldingen van conventionele (traditionele) explosieven en diverse meldingen van verdachte pakketjes en geïmproviseerde explosieven. Op dit moment is er geen aanleiding om te veronderstellen dat de EODD in termen van kwaliteit en/of kwantiteit de komende jaren sterk uitgebreid moet worden.

Als vijfde en laatste component van de *first responder*-rol moet de MIVD worden genoemd. Zeker waar het de bestrijding van (internationaal) terrorisme betreft, werkt de MIVD nauw samen met de AIVD. In de kern betreft dit de bescherming van alle vitale belangen als eerder genoemd. De primaire taakstelling van de MIVD is het leveren van inlichtingen en veiligheidsinformatie aan het ministerie van Defensie en de krijgsmachtonderdelen, zou een eventuele uitbreiding van de MIVD gekoppeld aan deze *first responder*-rol (maar ook aan andere rollen c.q. andere inzetvelden) gekoppeld kunnen worden aan een groeiende inzet van de krijgsmacht in deze rol.

In de *Safeguard*-rol voor terrorismebestrijding ondersteunt de krijgsmacht civiele autoriteiten die een bijstandsverzoek doen. Het gaat dan om escalatie- of voortzettingsvermogen van civiele organisaties als de nationale politie en de kustwacht of er worden specifieke capaciteiten gevraagd waarvoor de krijgsmacht niet de *first responder* is. Na 9/11 en ook bij de aanslagen in de omliggende landen in 2015 en 2016 bleken krijgsmachtcapaciteiten een

40 Waarbij de unieke nauwe samenwerking met België vermeldenswaard is: Belgische F16's treden periodiek op in het Nederlandse luchtruim en omgekeerd. Zie [Verdediging Nederlands luchtruim | Taken in Nederland | Defensie.nl](#)

41 [Explosieven ruimen | Taken in Nederland | Defensie.nl](#)

welkome aanvulling op die van de politie. Recenter heeft de dreiging zich ook ontwikkeld tot de kust- en zeegebieden waarbij pijpleidingen en communicatiekabels tot doelwit zijn gemaakt. We verwachten dat in de komende decennia een grotere bijdrage van de krijgsmacht in deze rol zal worden gevraagd, zowel in de 'koude' (afschrikking) als 'warme' fase (bestrijding). De Koninklijke Marine kan specifieke capaciteiten leveren in de bescherming van vitale processen en infrastructuur op zee. De Koninklijke Landmacht zal vooral gevraagd worden om meer inlichtingencapaciteiten en commandovoering (planningsteams). Op het gebied van escalatiedominantie en voortzettingsvermogen kan worden gedacht aan een grotere inzet van (bewapend) personeel bij militaire objecten en kritieke infrastructuur (bijvoorbeeld Natres-eenheden), vergelijkbaar met de inzet van de Franse (en ook Belgische) krijgsmacht na de aanslagen van 2015 en 2016; zie tekstbox hieronder.

Operation Sentinelle (2015-heden)

Operation Sentinelle betreft de inzet van de krijgsmacht op Frans grondgebied in reactie op de terroristische aanslagen in januari 2015 (Charlie Hebdo en een Joodse supermarkt in een voorstad van Parijs), verder versterkt na de aanslagen in november 2015 (Bataclan theater en 4 andere locaties in Parijs) waarbij ruim 130 doden en meer dan 350 gewonden te betreuren waren.

Operation Sentinelle was een nadere invulling van het eerder ingestelde *Plan 'Vigipirate'*, een van instrumenten van de Franse overheid in de strijd tegen het internationaal terrorisme. *Vigipirate* is bedoeld om alle maatschappelijke actoren te betrekken die kunnen bijdragen aan de waakzaamheid, preventie en bescherming tegen een terroristische dreiging: de Staat/landelijke overheid, regionale overheden, lokale autoriteiten, bedrijven en burgers. Het is sinds 1995 permanent operationeel (in verschillende waarschuwningsniveaus) en van toepassing in Frankrijk, de overzeese gebiedsdelen en in het buitenland waar Franse staatsburgers verblijven. *Vigipirate* ziet op alle belangrijke sectoren van Staat en samenleving (transport, gezondheid, voeding, energienetwerken, informatiesystemen, enz.).

Sentinelle heeft het mogelijk gemaakt om delen van het Franse grondgebied, in het bijzonder bepaalde locaties (denk aan Joodse instellingen, media en

sport en cultuur) te laten beveiligen door reguliere defensie-eenheden in samenwerking met de *Forces de Sécurité Intérieure* (FSI), die primair hiervoor zijn bedoeld (Douane, Police Nationale, Gendarmerie, aangevuld met anti-terreur eenheden). Sinds 2015 zijn ruim 225.000 militairen, in beginsel steeds gedurende een periode van een maand, in batches van 10.000 militairen ingezet in het kader van *Sentinelle*. Meer dan 90% hiervan waren van de Franse landmacht.

De Franse Rekenkamer voerde in 2022 een onderzoek uit naar de inzet van de krijgsmacht in het kader van *Operation Sentinelle* en concludeerde dat de inzet 'concurrerde' met de inzet voor de verdediging van het Franse en bondgenootschappelijke / Europese territorium. Een toenemende dreiging in dat laatste kader moet consequenties hebben voor de inzet in het kader van *Sentinelle*. De Franse Rekenkamer adviseerde om *Sentinelle* (m.m. *Vigipirate*) nader te evalueren en met name aspecten als reactietijden voor inzet, op- en afschalen van inzet en welke specifieke capaciteiten zouden moeten worden geleverd, alsook een (betere) dreigingsanalyse uit te voeren van de dreigingen op nationaal grondgebied. Impliciet concludeerde de Franse Rekenkamer dat de landelijke overheid en Defensie inmiddels op de 'automatische piloot' waren overgegaan waar het de inzet in het kader van *Vigipirate* betreft.

Als *last line of defence* kan de krijgsmacht worden ingezet bij een terroristische aanslag als die van 9/11 of 2015 (Charlie Hebdo en Bataclan) en 2016 (Zaventem), als civiele capaciteiten niet afdoende zijn om de gevolgen van zo'n aanslag te beperken. Mocht zo iets in Nederland gebeuren dan zou in theorie de gehele krijgsmacht kunnen worden ingezet, waarbij evenals in Frankrijk en België ook in Nederland militairen het straatbeeld zouden kunnen kleuren. Specifieke en/of nieuwe capaciteiten zou zo'n inzet niet vergen, het zal meer een kwestie zijn van een goede beoordeling van de toestand en op basis daarvan de inzet van krijgsmachtonderdelen (van CBRN tot contra-terrorisme-eenheden) bepalen. Het interessante aan deze mogelijke inzet is dat deze wel degelijk in de 'koude' fase met civiele partijen kan worden voorgeoefend en het goede nieuws is dat dit ook gebeurt. De (jaarlijkse) oefening Port Defender (de laatste keer in april 2022 in Rotterdam) is hier een goed voorbeeld van.⁴²

3.5. Bewaken en beveiligen vitale processen

Nederland is door haar ligging in West-Europa als 'gateway' voor andere Europese landen naar de rest van de wereld, het open karakter van de Nederlandse samenleving en haar economische kernfunctie als doorvoerland bijzonder kwetsbaar voor de digitale en fysieke dreiging van vitale processen. Nederland kent veel kritieke infrastructuur (zeehavens, Schiphol, treinnetwerk, snelwegen en digitale netwerken) die tevens sterk verknoot is. Een verstoring van bijvoorbeeld het incheckproces op Schiphol heeft vrijwel onmiddellijk ook een versturende werking op het weg- en treinverkeer en niet alleen in de directe omgeving. Een dreiging op de haven van Rotterdam kan door de impact en uitstraling tot in Antwerpen en Hamburg een negatief effect hebben. Doordat de belangrijkste economische processen zo nauw met elkaar verbonden zijn, wordt de redundantie en continuïteit van deze processen stevig op de proef gesteld: 'flow security'.⁴³ De NCTV heeft het voortouw in de afstemming van alle vitale processen en de reacties op (ernstige) verstoringen en een samenhangende aanpak van de mogelijke dreigingen te organiseren.

De krijgsmacht is een van de structurele veiligheidspartners in dit proces en nauw betrokken bij het bewaken en beveiligen van de vitale processen in en van Nederland (en het Koninkrijk). Het Defensie Cyber Command (DCC) draagt bij aan het tegengaan van de digitale / cyberdreiging; en bij een verhoogde dreiging op de (zee)havens kunnen Natres-militairen of zelfs parate eenheden in alle dimensies (zee, land en lucht) worden ingezet. Met de Oekraïneoorlog zijn kleine vijandelijke ('kamikaze' of 'one way') drones in de belangstelling gekomen, waar tegen bestrijdingscapaciteit (luchtverdediging) kan worden ingezet.

In de *first responder*-rol binnen dit inzetveld is de krijgsmacht vooral belast met de territoriale veiligheid en fysieke veiligheid van Nederland en het Koninkrijk. Dit impliceert de bescherming van militaire objecten en (gericht en tijdelijk) van andere objecten die behoren tot de kritieke infrastructuur (momenteel gebeurt dat op basis van een verzoek om militaire bijstand, niet in een *first responder*-capaciteit). Na 9/11 werden bijvoorbeeld enkele tunnels tijdelijk bewaakt door personeel van de KMar en het Korps Mariniers. Momenteel vult de KMar deze rol permanent in voor Schiphol en andere luchthavens. De bescherming van het Nederlandse luchtruim

⁴² Port Defender: nieuwe terroristische dreiging in tijden van de Oekraïneoorlog - EW (ewmagazine.nl)

⁴³ Flow Security and Dutch Interests - HCSS

(de QRA-rol) en de rol van de EODD zijn al eerder besproken. De bescherming van de territoriale wateren van het Koninkrijk is recent sterk onder de aandacht gekomen door de sabotage van de Nord Stream-pijpleidingen. Gegeven de steeds grotere (economische) waardecreatie op de Noordzee, is het te verwachten dat de Koninklijke marine in de komende decennia hier actiever gaat optreden, met (nieuwe) schepen en ander materieel (onderwaterdrones, sensoren, duikapparatuur), maar ook op het gebied van de coördinatie en commandovoering van *multi-agency* inzet.

De gehele krijgsmacht kan als *safeguard* worden ingezet voor de bewaking en beveiliging van vitale processen. Feitelijk is er geen onderdeel dat hiervan a priori uitgezonderd zou hoeven zijn. Het gaat in dit geval niet meer om een beperkte dreiging of subversieve acties op kleine schaal tegen onderdelen van de vitale infrastructuur, maar om een significante dreiging en waarschijnlijke verstoring van de vitale processen en daarmee een aanzet tot en indirecte bedreiging van het functioneren van de staat. Inzet van de krijgsmacht kan dan de doorslag geven om de regie over de situatie terug te krijgen. Door de inzet van militairen op locatie, maar ook door de signaalwerking via de media naar de bevolking en degenen die achter de acties zitten. Zo kan de bewaking en beveiliging van zeehavens en andere vitale onderdelen van de Nederlandse economie (tijdelijk) worden opgedragen aan onderdelen van de krijgsmacht. Er is nog geen sprake van 'buitengewone omstandigheden', maar wel van een overheid (op verschillende niveaus en in verschillende rollen) die de controle dreigt te verliezen. Dit doet sterk denken aan de situatie kort na de aanslagen van '9/11', of de periode onmiddellijk na de moord op Pim Fortuyn toen onder meer in Den Haag rellen uitbraken. Met een krijgsmacht die civiele instanties krachtig en zichtbaar kan ondersteunen kan een verdere escalatie worden voorkomen. Voorwaarde en kenmerkend voor deze inzet is en blijft dat zij plaatsvindt ter ondersteuning van civiele autoriteiten en instanties, waarbij wel de afspraken in het kader van VCMS worden herzien.

Van de krijgsmacht als *safeguard* is het een kleine stap naar een *last line of defence*-rol. Hoewel nog steeds 'normale omstandigheden' (kunnen) gelden, is de 'overheid' niet meer of slechts met grote moeite nog in staat om een crisis in te dammen. De bescherming van de vitale belangen en processen gaat de capaciteiten van de civiele veiligheidspartners (ver) te boven. Er is weinig voor nodig om 'buitengewone omstandigheden' van toepassing te verklaren. De krijgsmacht moet dan met haar escalatie- en voortzettingsvermogen garant staan voor het blijven functioneren van de Nederlandse staat en het Koninkrijk. Een situatie als deze is in Nederland nog niet opgetreden. Maar een *perfect storm* van verschillende, praktisch tegelijkertijd voorkomende en elkaar versterkende shocks en andere maatschappij-ontwrichtende fenomenen zou dit in principe wel kunnen veroorzaken. Bijvoorbeeld de combinatie van een internationaal conflict in Europa (als nu in de Oekraïne) met implicaties als vluchtelingenstromen, een bedreiging van de territoriale veiligheid en de inzet van Nederlandse militairen in NAVO-verband, terroristische aanslagen (als eerder in 2015 en 2016 in Parijs en Brussel) op het Nederlands grondgebied met een sterke ontwrichtende werking op economie en samenleving en grootschalige maatschappelijke onrust door allerlei protesten.

3.6. Leveren van hulp bij incidenten en rampen

Een aantal ontwikkelingen draagt bij aan de verwachting dat in de toekomst het aantal incidenten en rampen dat Nederland en het Koninkrijk kan treffen toe zou kunnen nemen. Dit raakt vooral de vitale belangen fysieke veiligheid, economische veiligheid en sociaal-politieke stabiliteit.

De COVID-19-pandemie heeft laten zien dat de dreigingscategorie humane infectieziekten en zoönosen zeer actueel is.⁴⁴ De pandemie en zijn gevolgen manifesteren zich in een groot aantal impactcriteria binnen de nationale veiligheidsbelangen. Er was (en is) sprake van verstoring van delen van de vitale infrastructuur, bijvoorbeeld de beperkingen in het openbaar vervoer en internationale vluchten. De mondiale uitbraak van COVID-19 heeft ook veel kwetsbaarheden in de respons blootgelegd. Er zijn reële scenario's denkbaar waarin een pandemie van een infectieziekte velen malen ernstigere gevolgen heeft dan COVID-19.

Door klimaatverandering neemt de kans op weersextremen toe. Weersextremen op zich zijn een dreiging voor de nationale veiligheid, maar kunnen ook andere dreigingen veroorzaken. Extreme neerslag kan leiden tot overstromingen en extreme hitte en droogte kunnen leiden tot onbeheersbare natuurbranden. Extreme droogte, wateroverlast en overstromingen kunnen op hun beurt de drinkwater-, elektriciteits- en telecomvoorziening verstoren. Te hoge of te lage waterstanden als gevolg van extreem weer leiden tot verstoring van de handelsverbindingen en bedreigen daarmee de knooppuntfunctie van Nederland. Door hogere temperaturen stijgt de zeespiegel, waardoor de kans op overstromingen toeneemt; dit wordt versterkt door de bodemdaling (inklinking) die in Nederland optreedt. Ook is de verwachting dat door hogere temperaturen in Nederland andere infectieziekten kunnen gaan voorkomen. Daarnaast kan het leiden tot een afname van de kwantiteit (schaarste), kwaliteit en veiligheid van voedsel wereldwijd, met hogere voedselprijzen leidend tot toename van migratie.

Voorals als gevolg van de energietransitie – wind op zee – neemt de drukte op de Noordzee sterk toe. Dit leidt tot grotere risico's van transportongevallen op zee. Naast ongevallen kunnen scheepsrampen ook moedwillig worden veroorzaakt (zie §3.4).

Eenzijds ligt de grootste uitdaging voor de overheid bij het voorkomen en zoveel mogelijk op voorhand mitigeren van de gevolgen van incidenten en rampen. Dit is voor bijvoorbeeld klimaatverandering en pandemieën lastig omdat de grondoorzaken grotendeels buiten de grip van de Nederlandse overheid vallen. Anderzijds zal de overheid tijdens en kort na een incident of ramp adequaat crisismanagement moeten voeren. De krijgsmacht heeft niet direct een *first responder-rol* bij een groot ongeval, incident of (natuur)ramp, met uitzondering van een paar zeer specifieke capaciteiten. In het kader van VCMS is de CBRN-capaciteit van de krijgsmacht uitgebreid met een tweede compagnie. Daarnaast zijn er specifieke voorbereidingen getroffen voor stralingsongevallen.⁴⁵ Ten slotte is met het stelsel van de Regionale Militaire Commando's en Officieren Veiligheidsregio voorzien in een (*first responder*)

44 Analistennetwerk Nationale Veiligheid, *Thema-rapportage infectieziekten*, 2022.

45 Merk op dat de inzet van massavernietigingswapens met de oorlog in de Oekraïne hernieuwde aandacht heeft gekregen. Krijgsmachtoptreden in 'CBRN-besmette' gebieden moet weer als reële mogelijkheid worden meegenomen. De eventuele uitbreiding van CBRN-capaciteiten in de komende jaren zal wellicht eerder in dat kader worden gezien dan voor nationale inzet. Uiteraard sluit dat inzet van deze (extra) capaciteiten in nationale scenario's niet uit.

coördinatiecapaciteit op het uitvoerende niveau. Hiermee is in potentie een goede informatievoorziening tussen de krijgsmacht en verschillende partners tijdens crisisbestrijding afgedekt.

De *safeguard*-rol voor de krijgsmacht kan in dit inzetveld heel dicht bij een *first responder*-rol liggen vanwege het vaak snelle verloop van incidenten en rampen. Als voorbeeld: een grote natuurbrand, vaak met meerdere brandhaarden, kan zich heel snel voltrekken en de aanvraagprocedures voor een bijstandsverzoek en de beschikbare capaciteiten in het kader van VCMS zijn bekend en beproefd. Ook een personeelsintensieve ondersteuning, zoals bij een grote MKZ- of varkenspestuitbraak, zal met de huidige capaciteiten kunnen worden geboden.

Een grotere uitdaging voor de overheid en de krijgsmacht in haar *safeguard*-rol zit bij een volgende pandemie.⁴⁶ De genomen maatregelen voor het bestrijden van de COVID pandemie hebben, naast een economische weerslag, een grote psychologische impact gehad op de samenleving en het vertrouwen in de overheid en het overheidsoptreden. Bij een nieuwe, ernstiger pandemie zou sneller en massaler maatschappelijke onrust kunnen ontstaan; mogelijk aangejaagd door de verspreiding van desinformatie vanuit verschillende belangengroepen en door manipulatie van buiten Nederland.

Met de door COVID-19 ervaringen geactualiseerde procedures en handboeken voor infectieziektebestrijding – inclusief zorg-, coördinatie- en vaccinatiecapaciteit – kan de krijgsmacht snel opschalen. Als de zorgsector langdurig ernstig wordt geraakt gaat de *safeguard*-rol uiteindelijk over in die van *last line of defence*, vooral als er zeer restrictieve maatregelen getroffen moeten worden die vitale diensten raken en grote onrust, angst en polarisatie onder de bevolking veroorzaken. De ervaringen van de COVID-19-pandemie doortrekkend, zijn scenario's waarbij grootschalig demonstraties en ontduiking van maatregelen leiden tot ernstige en aanhoudende ongeregelde heden, rellen en plunderingen niet ondenkbaar. De krijgsmacht zal in dit geval mogelijk vrijwel geheel beschikbaar gemaakt moeten worden voor het beveiligen van vitale objecten (militair en civiel); om de voortgang van vitale processen zo veel mogelijk te garanderen; en bij het ondersteunen van ordehandhaving. Dit zou zeer wel kunnen interfereren met verplichtingen of lopende missies in het kader van de internationale veiligheid.

Een verdere uitdaging is dit soort extreme, maar goed voorstelbare, scenario's voor te bereiden en te beoefenen met de civiele instanties. Dit leidt tot versterking van de zogenaamde voorbereide militaire bijstand; de invulling daarvan kan nader wordt bepaald en vastgelegd bij de herziening van de VCMS-catalogus. Daarbij wel aandacht voor het mogelijke negatief signaal dat regelmatig en grootschalig oefenen kan afgeven aan de maatschappij, alsof de overheid op voorhand een restrictieve maatschappelijke beleidslijn gaat voeren.

46 Analistennetwerk Nationale Veiligheid, *Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid*, 2022, p22.

3.7. Tegengaan van hybride dreigingen

'Hybride conflictvoering' heeft de volgende kenmerken:⁴⁷

1. De geïntegreerde inzet van meerdere militaire en niet-militaire middelen, zoals diplomatieke, economische en digitale middelen, desinformatie, beïnvloeding, militaire intimidatie et cetera, die behoren tot het instrumentarium van staten.
2. Georkestreerd als onderdeel van een strategie/campagne.
3. Met als oogmerk het bereiken van bepaalde strategische doelstellingen.
4. Een belangrijk kenmerk is de misleiding, ambiguïteit en ontkenning waarmee de acties gepaard (kunnen) gaan waardoor attributie en effectieve respons worden bemoeilijkt.

Hybride dreigingen zijn integraal onderdeel van het huidig tijdperk van geopolitieke competitie. Rusland heeft in het verleden al successen geboekt met deze aanpak; het is zeer wel denkbaar dat bij een voortslepende Oekraïneoorlog Russische hybride campagnes sterk worden opgevoerd. Maar ook andere 'systemische rivalen' zoals China hanteren hybride tactieken. Door technologische en maatschappelijke ontwikkelingen zijn de toepassingsmogelijkheden binnen hybride campagnes snel toegenomen, in de fysieke dimensie en vooral in de virtuele- en cognitieve dimensies. Zonder adequate tegenmaatregelen is de kans groot dat de maatschappelijke impact van hybride conflictvoering in ons land zal toenemen, op het gebied van economische veiligheid, desinformatie en spionage, met gevolgen voor vitale processen en infrastructuur. Het gaat dan niet om losse 'incidenten' en symptoombestrijding is onvoldoende. De (snelle) herleidbaarheid van de actoren achter incidenten alsmede het achterhalen van hun intenties is van toenemend belang. De dreiging blijft primair heimelijk, maar uit zich ook steeds openlijker. In het licht van dit hybride dreigingsbeeld voor de komende jaren moet de Defensiebijdrage aan de territoriale veiligheid van Nederland bekeken worden.

Diverse hybride activiteiten, bezien als losstaande incidenten, liggen dicht tegen criminele en terroristische activiteiten aan.⁴⁸ De overwegingen in §3.4 zijn derhalve, mutatis mutandis, ook van toepassing op hybride dreigingen. Zo is een specifieke dreiging die hernieuwde aandacht heeft gekregen spionage op en sabotage van onderzeese infrastructuur. Russische groeperingen pogen onderzeese kabels in kaart te brengen, om vervolgens spionage uit te kunnen oefenen alsook sabotage voor te bereiden.⁴⁹ Permanente nationale taken zoals de QRA-, de EODD- en de Kustwachttak vervullen ook een *first responder*-rol tegen 'hybride' activiteiten in het fysieke domein. In een *safeguard*-rol kan de krijgsmacht taken toebedeeld krijgen in het kader van het stelsel Bewaken en Beveiligen, vergelijk §3.5. Ook kan het DCC een grotere rol krijgen in de nationale beveiliging van het cyberdomein. Incidenten die zich voordoen als ongevallen zijn behandeld in §3.6.

Echter, in de combinatie van in eerste instantie ongerelateerd geachte 'incidenten' kan gaandeweg het patroon van een gestuurde hybride campagne herkend worden, zeker als er sprake is van een toename van aard, frequentie en impact van de voorvallen. Als betrokkenheid van een vreemde mogendheid aannemelijk wordt, ontstaat een nieuwe situatie. Dit is zeker het geval als er tegelijk sprake is van toenemende internationale spanningen. Dit is een reëel scenario. Het is niet waarschijnlijk dat Rusland, als voorbeeld, zijn politieke doelstellingen zal trachten te bereiken met een grootschalig offensief tegen het grondgebied van de NAVO. Politieke doelstellingen, zoals verzwakking van de NAVO-landen, kunnen beter worden bereikt met hybride dreigingen

47 NCTV, *Χίμαιρα. Een duiding van het fenomeen 'hybride dreiging'*, 2019.

48 Een kenmerk van hybride conflictvoering is dat statelijke actoren gebruik kunnen maken van criminele en terroristische groeperingen in het bereiken van hun doelstellingen, zogenaamde *proxies*.

49 AIVD et al., *Dreigingsbeeld Statelijke Actoren*, 2021.

tegen de individuele lidstaten. Door de individuele lidstaten afzonderlijk te verzwakken kan de NAVO tijdens een oplopende crisis als geheel minder makkelijk een vuist maken. We stuiten hier op de al in §1.1 behandelde ineenvloeiing van internationale en binnenlandse veiligheid.

In meer extreme, maar zeker niet ondenkbare, scenario's moet de krijgsmacht haar nationale *last line of defence*-rol gaan invullen als gevolg van aanhoudende hybride oorlogsvoering in Nederland zelf; terwijl tegelijkertijd de bondgenootschappelijke verplichtingen gekoppeld aan oplopende internationale spanningen toenemen. Nationale en internationale inzet gaan dan concurreren om de inzet van schaarse middelen. Lucht- en raketverdediging in de havens van Rotterdam en Vlissingen of op de Atlantische oceaan of in Oost-Polen? Objectbewaking in Nederland of gebiedsbeveiliging van verzamelgebieden in Roemenië? Hier zitten belangrijke capaciteits- en prioriteitsvraagstukken die we in dit beperkte onderzoek niet uitgebreid kunnen adresseren, maar slechts kunnen signaleren. De nationale belangen die de krijgsmacht moet verdedigen als grondwettelijke *raison d'être* (zie §1.3) betreffen allereerst 'Nederland' / 'het Koninkrijk' voordat ook 'bondgenoten' / 'territoire / orde elders' aan bod komen. Dit duidt erop dat in de (politieke) prioriteitenafweging nationale inzet nadrukkelijke aandacht moet krijgen.

Total Defence: het Scandinavisch model

Verschillende (vooral) Scandinavische landen kennen het 'Total Defence'-concept, waarbij de hele samenleving wordt voorbereid op het bieden van weerstand in geval van een Russische invasie. Noorwegen heeft dit concept, dat feitelijk al sinds de Tweede Wereldoorlog bestond, in het laatste decennium ingrijpend aangepast en geactualiseerd.⁵⁰ De terroristische daden in Oslo en op Utøya eiland in juli 2011 waarbij 77 mensen om het leven kwamen, leidden tot een uitgebreide evaluatie van de bestaande arrangementen op het gebied van civiele bescherming en de voorbereidingen voor rampen en grootschalige incidenten, in het bijzonder terrorisme. Evenals in Nederland onderkent Noorwegen een duidelijke scheiding tussen civiele en militaire verantwoordelijkheden. Civiele autoriteiten zijn verantwoordelijk voor de publieke veiligheid, terwijl de Noorse strijdkrachten verantwoordelijk zijn voor het waarborgen van de Noorse territoriale soevereiniteit en het beschermen en verdedigen tegen externe dreigingen en aanvallen. Echter, de civiele en militaire voorbereiding en uitvoering van activiteiten om (de gevolgen van) grootschalige (natuur)rampen en incidenten die een dreiging vormen

voor de bevolking zoveel mogelijk te beperken, sluiten binnen het Noorse 'Total Defence'-concept nauw op elkaar aan. Kernelementen daarbij zijn een hoge mate van coördinatie en voorbereiding in de 'koude fase' en de effectieve inzet van de middelen van de Noorse krijgsmacht samen met civiele capaciteiten in de 'warme fase'. De Noorse overheid heeft middels dit concept een duidelijk onderscheid gemaakt tussen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor de betreffende overheden (van landelijk tot lokaal), de bescherming burgerbevolking (bijvoorbeeld informatie en communicatie, shelters en voorraden) en civiele en militaire instanties; en heeft dit geborgd in wetgeving voor 'normale' en 'buitengewone' omstandigheden.

Met de toenemende Russische dreiging zijn ook veel noordoost-Europese landen aan het experimenteren met varianten van maatschappelijke weerbaarheid tegen vijandelijke (militaire) aanvallen. Vaak gebeurt dit mede op basis van het door het U.S. *Special Operations Command Europe* ontwikkeld *Resistance Operating Concept* (2019).⁵¹

50 Het Noorse model kan (in de Engelse taal) worden gevonden op <https://www.regjeringen.no/contentassets/5a9bd774183b4d548e-33da101e7f7d43/support-and-cooperation.pdf>

51 [SOCEUR and the Resistance Operating Concept \(ROC\) | SOF News](#)

3.8. Optreden in geval van internationale crises en oorlog

Het in §3.7 hierboven gesignaleerde schaarste- en verdelingsvraagstuk komt nog pregnanter op als de oplopende internationale spanningen zich verder ontwikkelen tot een echte crisis- of zelfs oorlogssituatie. De huidige Oekraïneoorlog en denkbare verdere escalatiemogelijkheden in de oorlog zelf (militair) en daaromheen (wederzijdse sancties e.d.) biedt veel handvatten om daar concreet over na te denken. Neem een scenario waarin:

- de NAVO steeds verder daadwerkelijk betrokken raakt bij het conflict, bijvoorbeeld als gevolg van het gebruik van een nucleair wapen door Rusland. De krijgsmacht is in NAVO-verband actief in Oost-Europa. Grootschalige versterking vanuit Noord-Amerika wordt via de Rotterdamse haven aangevoerd en via Nederland naar het oosten getransporteerd. De krijgsmacht levert uitgebreide *Host Nation Support* en speelt een belangrijke rol in de plannen voor *military mobility* van de NAVO.⁵² Russische militaire aanvallen (o.a. langeafstands-raketten) op de haven Rotterdam en logistieke knooppunten zijn mogelijk.
- 'Hybride' campagnes in Nederland worden opgevoerd, inclusief grootschalige cyberaanvallen en gewelddadige sabotageacties en aanslagen. Er is grote behoefte aan steun van de krijgsmacht in het bewaken en beveiligen van vitale objecten en processen, te beginnen met militaire objecten.
- Als gevolg van (1) toenemende energiearmoede en hard teruglopende koopkracht; (2) cyberaanvallen, sabotage en aanslagen; en (3) grote twijfels over de Westerse positie in de Oekraïneoorlog (sterk gevoed door Russische desinformatiecampagnes), er sprake is van grote onrust in de Nederlandse samenleving. De openbare orde wordt bedreigd en ook hier is uitgebreide krijgsmachtsondersteuning geboden.

Alle drie de rollen *first responder*, *safeguard* en *last line of defence* komen in dit scenario samen en leiden tot fundamentele keuzevraagstukken. De bestaansreden van de krijgsmacht is de verdediging van het Koninkrijk en haar bijdrage aan het handhaven van de territoriale veiligheid. In dit scenario heeft deze grondslag – anders dan in de afgelopen 75 jaar – vooral betrekking op het Nederlandse territoir zelf. Veel van de capaciteiten van de krijgsmacht zouden vereist zijn voor logistieke en bewakings- en beveiligingstaken,⁵³ maar ook voor openbare ordetaken. Het gaat dan primair om personele capaciteit en veel minder om hoogwaardige wapensystemen. Deze personele capaciteit zal voor een (belangrijk) deel moeten komen uit reservisten en door samenwerking met partners. Bij grootschalige *Host Nation Support*, logistieke verplaatsingen en extra veiligheidsmaatregelen rondom militaire transporten of militaire complexen heeft de krijgsmacht *civiele* bijstand nodig om haar militaire taak te kunnen uitoefenen, zoals voor verordeningen, verkeersmaatregelen en communicatie naar de samenleving. De bestaande civ/mil-netwerken zijn cruciaal voor afstemming en coördinatie.

Dit zou betekenen dat een opleidings- en trainingscapaciteit voor reservisten en capaciteit om regelmatig te oefenen met eigen eenheden, reservisten en civiele partners voor taken als *Host Nation Support*, *Home Base Support*, Bewaken en Beveiligen, *Military Mobility* e.d. een belangrijke vereiste zal zijn voor de krijgsmacht in het kader van de nationale veiligheid

⁵² Ministerie van Defensie, *National plan Military Mobility*, januari 2021.

⁵³ Zie *Conceptstudie territoriale Veiligheid versie 0.9.9b*, oktober 2021 en *Joint Doctrine voor Nationale Inzet (JDP NI)*, december 2021.

in de komende 10-15 jaar.⁵⁴ Ook de ideeën om, in enigerlei vorm, de dienstplicht in Nederland weer af te stoffen en in een nieuw jasje te gietsen, bijvoorbeeld in lijn met het Zweedse model,⁵⁵ alsmede het 'Dienjaar Defensie'-initiatief⁵⁶ moeten in dit licht bezien worden.

54 Een illustratief voorbeeld zou het runnen van een 'multi-agency crisis-oefendorp' kunnen zijn. Hier is een historische pendant van: het ruinedorp voor rampen op het voormalige Kamp Crailo, zie [Legerplaats Crailo](http://legerplaatscrailo.gooisemereninformatie.nl) (gooisemereninformatie.nl).

55 Zie bijvoorbeeld [Duizenden Zweedse jongeren kiezen al jaren vrijwillig voor de vuurlinie: 'Een jaar in het leger is een goede ervaring'](http://volkskrant.nl) (volkskrant.nl).

56 [Dienjaar Defensie](http://dienjaardefensie.nl) | [Defensie.nl](http://defensie.nl)

4. Conclusie en aanbevelingen

Het klassieke beeld van verdediging van 'het nationale territorium' is volstrekt achterhaald. Interne en externe veiligheid zijn nauw verweven. Dat geldt ook voor statelijke en niet-statale actoren en militaire en niet-militaire (en onduidelijke tussencategorieën) instrumenten, zeker in hybride dreigingen maar ook in oorlogsvoering. De dreigingen die mogelijk op ons land afkomen, vereisen een gelaagde aanpak waarin verschillende overheidsinstanties, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers allen een rol oppakken in het tegengaan van en omgaan met deze uitdagingen. De krijgsmacht vormt daarbij een structurele partner in de veiligheidsketen.

Om het domein van nationale inzet te duiden is in dit onderzoek gekozen voor een indeling in 'inzetvelden': handhaven openbare orde en rechtsorde; bestrijden georganiseerde misdaad en terrorisme; bewaken en beveiligen vitale processen; leveren van hulp bij incidenten en rampen; tegengaan van hybride dreigingen; en optreden in geval van internationale crises en oorlog. Deze inzetvelden projecteren een logisch geordend onderscheid voor het kunnen beredeneren van capaciteitskeuzes voor de krijgsmacht, mede in het kader van de bondgenootschappelijke verdediging en het optreden tegen hybride dreigingen. Met dit in het achterhoofd komen we tot de volgende conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de twee onderzoeksvragen.

4.1. Onderzoeksvraag 1: toekomstige invulling van de nationale inzet

1. **Verlaat verouderd concept van 'hoofdtaken'.** De indeling in hoofdtaken voor het huidige tijdsgewricht biedt niet langer een eenduidige en logische indeling voor het inzettpectrum van de krijgsmacht, en zou – tenminste in de huidige formulering, en met name voor hoofdtak 3 – verlaten moeten worden als ordenend principe voor het duiden van die inzet. In dit onderzoek hebben we daarom het domein van de nationale inzet van de krijgsmacht en de daarvoor benodigde capaciteiten met een globale tijdshorizon van 10-15 jaar beschouwd. Nationale inzet omvat hoofdtak 3, maar kan ook voortvloeien uit de andere twee hoofdtaken; en is feitelijk direct te koppelen aan de grondwettelijke verankering van de krijgsmacht en aan de in de Nationale Veiligheidsstrategie uitgewerkte nationale belangen.
2. **Voeg rol van *safeguard* toe.** De Defensievisie 2035 hanteert naast het begrip 'zwaarmacht' twee rollen voor Defensie: *first responder* en *last line of defence*. De rol van *safeguard* zou daaraan toegevoegd moeten worden. In deze rol treedt Defensie op ter ondersteuning van de veiligheidspartners, waarbij die partners nog steeds verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van hun taken en ook nog in staat zijn om hun primaire taken uit te voeren. Inzet in deze rol wordt doorgaans gezocht in een situatie waarbij de

reactietijd wat langer kan zijn, doordat het veiligheidsprobleem zich niet direct manifesteert of omdat een partner als *first responder* de primaire reactie verzorgt. Juist de unieke capaciteiten van de krijgsmacht kunnen voor het verloop van een operatie het verschil maken, of dit nu is vanwege een specifieke capaciteit of vanwege het militaire escalatie- en voortzettingsvermogen.

3. **Werk keuzes / dilemma's bij gelijktijdige nationale en internationale inzet nader uit.** De vraag naar nationale inzet van de krijgsmacht kan zeer wel interfereren met verplichtingen of lopende missies in het kader van de internationale veiligheid. Een nader onderzoek naar dit onderwerp wordt aanbevolen: hoe kan met een '*single set of forces*' aan nationale inzet inhoud worden gegeven en tegelijkertijd internationale verplichtingen worden nagekomen? Welke concrete dilemma's over de inzet van schaarse middelen spelen in verschillende denkbare scenario's van gelijktijdige nationale en internationale crises? Hoe kunnen verschillende 'ringen' van reservisten en vrijwilligers, en concepten als de (nog bestaande) dienstplicht of een (nieuw te vormen) dienstrecht, daarin fungeren?
4. **Geef invulling aan rol in verhogen maatschappelijke weerbaarheid.** Als goed georganiseerde partij ook onder moeilijke c.q. crisisomstandigheden, kan Defensie een duidelijke structuurgevende en faciliterende rol in deze weerbaarheid worden toebedacht, onder meer in het kader van hybride dreigingen. Deze rol moet nader conceptueel uitgewerkt en concreet ingevuld worden. Hoewel de geografische ligging van Noorwegen en daarmee de onderliggende reden (de directe territoriale Russische dreiging) wezenlijk anders zijn dan de Nederlandse situatie/context, biedt het Noorse model van '*Total Defence*' mogelijk inspiratie.
5. **Creëer (wettelijke) kaders voor 'informatiegestuurd optreden'.** De inzet van het *Land Information Manoeuvre Centre* (LIMC) om informatie over de impact van COVID-19 te verzamelen en te analyseren was een voorbeeld van een vele bredere behoefte van proactieve voorbereiding voor mogelijke inzet van de krijgsmacht in het nationale domein, (opnieuw) onder meer in het kader van hybride dreigingen. De inzet van het LIMC ontbeerde echter een juridische grondslag. Zoals de commissie Brouwer, die dit recent onderzocht, onomwonden stelt: "Les 1: de krijgsmacht zet zichzelf nooit in." Tegelijk constateert de commissie dat "wet- en regelgeving niet meer volledig aansluiten bij de realiteit en omvang van hedendaagse (hybride) conflictvoering. [...] Het onderscheid tussen gereedstellen en inzet lijkt te vervagen bij een min of meer permanente conflictvoering, die zich afspeelt in een *grey zone* die valt tussen vrede en oorlog." De commissie beveelt daarom aan om aan te "werken aan structurele oplossingen in wet- en regelgeving" en als tussenoplossing "nu al gebruik te maken van de opties die binnen de huidige juridische kaders bestaan voor operationeel gereedstellen en een spectrum van oefenmogelijkheden voor informatiegestuurd optreden uit te werken in samenwerking met de MIVD."⁵⁷ Wij sluiten ons bij deze aanbevelingen aan.

⁵⁷ Alle citaten: onderzoekscommissie Land Information Manoeuvre Centre (LIMC), *Grondslag gezocht*, december 2022, pp7-9.

4.2. Onderzoeksvraag 2: de daarvoor benodigde capaciteiten

Voor aanvullende capaciteiten om de nationale inzet invulling te kunnen geven kan worden gedacht aan de bescherming van vitale processen en infrastructuur op zee en op de zeebodem (onderwaterdrones, sensoren, duikapparatuur); de bestrijding van kleine, maar mogelijk in grote aantallen gelijktijdige ingezette, drones (lucht- en raketverdediging, ook in Nederlandse havens); het versterken van de bescherming tegen digitale (cyber) dreigingen; een grotere, technisch hoogwaardige 'Advanced search'-capaciteit, inlichtingenvergaring, -verwerking en -analyse; en versterking op het gebied van commandovoering (communicatie en planningsteams).

Ingeval van grootschalige incidenten en (natuur)rampen moet rekening worden gehouden met inzet van de gehele krijgsmacht, vooral in de *safeguard*- en *last line of defence*-rol. Dat betreft in het bijzonder een nieuwe pandemie vergelijkbaar of, qua maatschappelijke impact, groter dan COVID en daarnaast CBRN-incidenten (in het bijzonder gerelateerd aan kerncentrales, ook over de grens). Deze mogelijke inzetopties vereisen een grotere mate van coördinatie en voorbereiding in de 'koude' fase dan nu aan de orde en in de 'warme' fase een uitvoering van taken in nog nauwere samenwerking met civiele veiligheidspartners dan nu het geval. Gezamenlijk voorbereiden, plannen en beoefenen van nationale inzet met alle mogelijke veiligheidspartners moet dus de norm worden. Een opleidings- en trainingsfaciliteit om nationale inzet te beoefenen met eigen eenheden, reservisten civiele partners is daartoe een vereiste. Ook de samenwerking met buurlanden België en Duitsland dient verder geïntensiveerd te worden, vooral ten aanzien van een pandemie en nucleaire incidenten ('cross over'-effecten en wederzijdse steunverlening).

Op het gebied van escalatiedominantie en voortzettingsvermogen kan worden gedacht aan een grotere inzet van (bewapend) personeel bij militaire objecten en kritieke infrastructuur (specifiek Nationale Reserve-eenheden). Dit vereist onder meer ook dat CRC-optreden wordt beoefend en de benodigde uitrusting verworven. Ook (extra) C2-capaciteit is relevant voor veel inzetvelden.

Het voorgaande is schematisch in Tabel 4 samengevat. Deze tabel vermeldt kwaliteiten, niet kwantiteiten. Het kan zijn dat de onder 'huidig' gelabelde kwaliteiten in omvang tekortschieten. Dit is in de tabel niet meegenomen (en in dit beperkte onderzoek ook hoogstens schetsmatig behandeld).

Inzetvelden Rollen	Handhaven orde	Bestrijden misdaad en terrorisme	Bewaken en beveiligen vitale processen	Hulp inciden- ten en rampen	Tegengaan hybride dreigingen	Optreden in crises en oorlog
First responder	<i>Huidig:</i> politie- taken KMar, QRA, DSI en VCMS. <i>Extra:</i> oefenfaciliteit	<i>Huidig:</i> politie- taken KMar, QRA, DSI, EODD, MIVD en VCMS <i>Extra:</i> inlichtingen (MIVD, LIMC)	<i>Huidig:</i> politie- taken KMar, QRA, DSI, EODD, MIVD en VCMS. <i>Extra:</i> C2, onder- waterdrones, sensoren, duik- apparatuur, NATRES	<i>Huidig:</i> politie- taken KMar, VCMS. <i>Extra:</i> medisch, CBRN, logistiek, C2, oefenfaciliteit	<i>Extra:</i> inlichtingen (MIVD, LIMC), C2, onderwater- drones, sensoren, duikapparatuur	<i>Huidig:</i> gehele krijgsmacht <i>Extra:</i> meer duide- lijkheid c.q. garan- ties over aanwe- zigheid, beschikbaarheid en inzetbaarheid
Safeguard	<i>Huidig:</i> politie- taken KMar, QRA, DSI en VCMS. <i>Extra:</i> Advanced search-capaciteit, inlichtingen, oefenfaciliteit, CRC-optreden	<i>Huidig:</i> politie- taken KMar, QRA, DSI, EODD, MIVD en VCMS. <i>Extra:</i> Advanced search-capaciteit, inlichtingen, C2, onderwater- drones, sensoren, duikapparatuur, NATRES	<i>Huidig:</i> politie- taken KMar, QRA, DSI, EODD, MIVD en VCMS. <i>Extra:</i> raket- en luchtverdediging, inlichtingen, C2, CRC-optreden, onderwater- drones, sensoren, duikapparatuur, NATRES	<i>Huidig:</i> gehele krijgsmacht (VCMS)	<i>Extra:</i> DCC, inlich- tingen (MIVD, LIMC), NATRES	<i>Huidig:</i> gehele krijgsmacht <i>Extra:</i> meer duide- lijkheid c.q. garan- ties over aanwe- zigheid, beschikbaarheid en inzetbaarheid
Last line of defence	<i>Huidig:</i> gehele krijgsmacht	<i>Huidig:</i> QRA, DSI, EODD, MIVD en VCMS. <i>Extra:</i> Advanced search-capaciteit, inlichtingen, C2, onderwater- drones, sensoren, duikapparatuur, NATRES	<i>Huidig:</i> gehele krijgsmacht	<i>Huidig:</i> gehele krijgsmacht	<i>Huidig:</i> gehele krijgsmacht	<i>Huidig:</i> gehele krijgsmacht <i>Extra:</i> meer duide- lijkheid c.q. garan- ties over aanwe- zigheid, beschikbaarheid en inzetbaarheid

Tabel 4. Huidige beschikbare en extra benodigde capaciteiten in de onderscheiden rollen en inzetvelden



The Hague Centre
for Strategic Studies

HCSS

Lange Voorhout 1
2514 EA Hague

Follow us on social media:

@hcssnl

The Hague Centre for Strategic Studies

Email: info@hcss.nl

Website: www.hcss.nl