

3 | 18

Justitiële verkenningen

Krijgsmacht en politietaken

Verschijnt 6 maal per jaar • jaargang 44 • juni

Boomjuridisch



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Justitiële verkenningen is een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie en Veiligheid en Boom juridisch.

Redactieraad

prof. mr. dr. M.M. Boone
dr. A.G. Donker
dr. P. Klerks
dr. R.A. Roks
dr. B. Rovers
dr. mr. M.B. Schuilenburg
dr. M. Smit
dr. B. van der Vecht

Redactie

mr. drs. M.P.C. Scheepmaker

Redactiesecretariaat

tel. 070-370 65 54
e-mail infojv@minvenj.nl

Redactieadres

Ministerie van Justitie en Veiligheid,
WODC
Redactie Justitiële verkenningen
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
tel. 070-370 71 47
fax 070-370 79 48

WODC-documentatie

Voor inlichtingen: Infodesk WODC,
e-mail: wodc-informatiedesk@minvenj.nl, internet: www.wodc.nl

Abonnementen

Justitiële verkenningen verschijnt zes keer per jaar. In digitale vorm is het tijdschrift beschikbaar op de website van het WODC, zie www.wodc.nl/publicaties/justitiële-verkenningen/index.aspx.
De abonnementsprijs bedraagt in 2018 € 164,00 (excl. btw) voor een online abonnement en € 219,00 (excl. btw, incl. verzendkosten) voor papier & online. Met een online abonnement heeft u toegang tot het volledige online archief en ontvangt u een

e-mailattending. Met papier & online ontvangt u tevens de gedrukte exemplaren.

Ga naar www.tijdschriften.boomjuridisch.nl voor meer informatie en om een abonnement af te sluiten. Hebt u vragen over de abonnementen? Neem dan contact op via tijdschriften@boomdistributiecentrum.nl of via 0522-23 75 55.

Abonnementen kunnen op elk gewenst tijdstip ingaan. Valt de aanvang van een abonnement niet samen met het kalenderjaar, dan wordt over het resterende gedeelte van het jaar een evenredig deel van de abonnementsprijs in rekening gebracht. Het abonnement kan alleen schriftelijk tot uiterlijk 1 december van het lopende kalenderjaar worden opgezegd. Bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch voor een jaar verlengd.

Uitgever

Boom juridisch
Postbus 85576
2508 CG Den Haag
tel. 070-330 70 33
e-mail info@boomjuridisch.nl
website www.boomjuridisch.nl

Ontwerp

Tappan, Den Haag

Coverfoto

© Caspar Huurdeman Fotografie
Militairen helpen bij de zoektocht naar een vermist persoon

ISSN: 0167-5850

Opname van een artikel in dit tijdschrift betekent niet dat de inhoud ervan het standpunt van de Minister van Justitie en Veiligheid weergeeft.

Inhoud

Inleiding	5
<i>Eric Bervoets en Sander Eijgenraam</i>	
Defensiehulp in het licht van een pluraliserende politiefunctie	9
<i>Jos Smeets</i>	
Politie, krijgsmacht en ordehandhaving. Een historisch perspectief (1850-2000)	24
<i>Peter Neuteboom en Hans Hovens</i>	
Hybridisering van de zwaarmachten: realiteit of fictie?	39
<i>Joop Voetelink</i>	
Krijger als opsporingsambtenaar?	59
<i>Jaap Timmer</i>	
Politie en krijgsmacht samen in speciale eenheden voor de politietaak	75
<i>Etienne van Veenendaal en Jörg Noll</i>	
Strategische sturing van de KMar bij dreigingen en crisissituaties	93
Summaries	107
Congresagenda	110

Inleiding

Dit themanummer gaat over de rol van de krijgsmacht in de binnenlandse rechtshandhaving. Daarbij valt meteen de kanttekening te maken dat het traditionele onderscheid tussen interne en externe rechtshandhaving in het afgelopen decennium is vervaagd (Lutterbeck 2005; Kraska 2007; Vander Beken 2011). Het is niet enkel de politie die zich bezighoudt met de bestrijding van criminaliteit en handhaving van de openbare orde. Evenmin is het enkel de krijgsmacht die zich ontfenmt over de externe veiligheid en deelname aan internationale operaties in oorlogs- en crisisgebieden. Zo participeren tegenwoordig ook politiefunctionarissen in internationale missies.

Vandaag de dag zijn de interne en de externe veiligheid op allerlei manieren en in toenemende mate verweven. Denk bijvoorbeeld aan internationale spanningen die kunnen leiden tot lokale polarisatie tussen bevolkingsgroepen, een mechanisme dat door de Nationale Politie 'van wereld tot wijk' wordt genoemd.¹ Ook de terrorismedreiging in de afgelopen twintig jaar vloeit direct voort uit gewapende conflicten in het buitenland en brengt nieuwe dilemma's met zich mee, zoals de terugkeer van Syriëgangers. Een fenomeen als cybercrime is in zijn aard eveneens internationaal. Daarnaast heeft lokale criminaliteit, zoals witwassen, illegale hennepcultuur en liquidaties, vaak internationale aspecten, bijvoorbeeld door connecties met internationale drugs-handel. De toenemende vervlechting van interne en externe veiligheid is voor Instituut Clingendael aanleiding geweest om in de Strategische Monitor 2017 te pleiten voor de oprichting van een Nationale Veiligheidsraad. Daarin zouden zowel de politie als de krijgsmacht vertegenwoordigd moeten zijn.

Tegen deze achtergrond zien we dat militairen in de afgelopen decennia veelvuldig zijn ingezet bij internationale vredesoperaties, waarbij hun klassieke rol als 'krijger' minder nadruk kreeg. Daardoor is de krijgsmacht zelf van karakter veranderd en hebben militairen extra vaardigheden moeten ontwikkelen, die niet gericht zijn op gevechten leveren, maar op het uitvoeren van veiligheidstaken in een civiele omgeving, in samenwerking met burgers en civiele organisaties ('constabularisering'). Bovendien heeft de krijgsmacht door deze veranderende taken nu meer technische hulpmiddelen in huis die tevens nut-

1 Dit fenomeen wordt ook aangeduid als 'glocalisering'.

tig zijn bij de opsporing van commune misdrijven. Het is tegenwoordig niet ongewoon dat militairen taken uitvoeren die sterk doen denken aan het werk van opsporingsdiensten: het veiligstellen van bewijs voor een (internationale) strafzaak, het onderscheppen van partijen drugs of bijvoorbeeld een recheteteam van de politie in Nederland bijstaan met een speciaal zoekteam met geavanceerde apparatuur. De defensiehulp aan politie en justitie wordt niet slechts geleverd door de opsporingsambtenaren van de Koninklijke Marechaussee, maar juist ook door militairen van ‘groene’ legeronderdelen. Dit gebeurt in het kader van zogeheten ‘nationale operaties’. Deze militaire bijstand is niet onomstreden en legt soms verschillen van inzicht bloot tussen politie en krijgsmacht (zie Bervoets 2017). Wrijvingen tussen de krijgsmacht en de politieorganisatie zijn overigens van alle tijden, zo lijkt het, en worden in dit themanummer nader belicht.

Verder zullen we zien dat het onderscheid tussen interne en externe rechtshandhaving eigenlijk nooit erg scherp te maken was en dat de grenzen tussen de politie en de krijgsmacht in de praktijk altijd fluïde zijn geweest, dit in weerwil van officiële uitgangspunten. Voor de hand ligt in dat verband de Koninklijke Marechaussee te noemen, een politieorganisatie met een militaire status. Tot zeker de Tweede Wereldoorlog verzorgde de Marechaussee de basispolitietaken in grote delen van Nederland. Deze hybride organisatie opereert in het grensgebied van krijgsmacht en politiebestedel. Dat geldt eveneens voor de speciale eenheden die in Nederland verantwoordelijk zijn voor terreurbestrijding en het aanhouden van gevaarlijke verdachten. Ook daaraan wordt aandacht besteed in dit nummer.

Het verschil tussen interne en externe rechtshandhaving komt terug in het onderscheid tussen enerzijds de politiewetenschappen en anderzijds de krijgswetenschappen. Aardig is daarom dat het gelukt is om auteurs uit beide disciplines bij het themanummer te betrekken. Voor het fenomeen militaire bijstand in de zin van misdadbestrijding door militairen is echter momenteel – zo blijkt uit de aard van de publicaties – meer aandacht vanuit de krijgswetenschap dan de politiewetenschappen.

Het openingsartikel van *Eric Bervoets* en *Sander Eijgenraam* gaat nader in op militaire bijstand aan de politie door andere militairen dan de Koninklijke Marechaussee (KMar) – ‘defensiehulp’ – in het licht van een pluraliserende politiefunctie. Daarmee doelen de auteurs op de trend die ertoe heeft geleid dat geleidelijk aan meer partijen (delen

van) de politiefunctie in de samenleving zijn gaan uitvoeren. Denk naast de politie en KMar aan buitengewoon opsporingsambtenaren bij gemeenten, private beveiligers, in sommige opzichten burgers die een oogje in het zeil houden, en niet op de laatste plaats aan militairen.

Jos Smeets schrijft over de slingerbewegingen die sinds het ontstaan van het Koninkrijk der Nederlanden kunnen worden waargenomen in de taakverdeling tussen politie en krijgsmacht. Hij gaat dieper in op de eerdere constatering in deze inleiding dat de grens tussen politie en krijgsmacht – in weerwil van formele afspraken – nooit strikt is geweest. Zijn artikel maakt duidelijk dat de hedendaagse vervaging van het onderscheid tussen interne en externe veiligheid beter kan worden geduid als een historisch perspectief wordt gehanteerd.

Peter Neuteboom en *Hans Hovens* analyseren de hedendaagse ontwikkelingen rond militarisering van de politie en zogeheten constabularisering van de krijgsmacht. De auteurs stellen de vraag of er sprake is van een zogeheten hybridisering van deze twee zwaarmachten, en in welke mate de twee instituties in bepaalde opzichten op elkaar zijn gaan lijken.

Vervolgens bekijkt *Joop Voetelink* de juridische consequenties van de militair ('de krijger') als opsporingsambtenaar. Tijdens crisisbeheersingsoperaties raakt de rol van als krijger soms vervlochten met die van opsporingsambtenaar, zonder dat ze daarbij justitiële ondersteuning kunnen krijgen. Voor Defensie is het dan zaak die vervlechting tijdig te onderkennen en de militairen voorafgaand aan de missie daarop voor te bereiden, bijvoorbeeld door uitleg van het toepasselijke strafrechtstelsel en de minimumeisen die worden gesteld aan het omgaan met bewijs.

Het artikel van *Jaap Timmer* belicht een concreet voorbeeld van samenwerking tussen politie en krijgsmacht, namelijk het gezamenlijke optreden in speciale eenheden voor de politietoek. Het gaat dan om operaties in de hoogste delen van het geweldsspectrum, bijvoorbeeld bij het aanhouden van gevaarlijke verdachten of bij terreur.

Deze eenheden opereren op de grens van politie en krijgsmacht.

We besluiten met een bijdrage van *Etienne van Veenendaal* en *Jörg Noll* over het hybride karakter van de Koninklijke Marechaussee en de dilemma's die optreden in de feitelijke taakuitvoering, vooral als gevolg van de complexe gezagsstructuur waarbinnen de KMar moet opereren. Zij voeren daarbij recente casuïstiek op rond het optreden

van de Marechaussee tijdens momenten van dreiging op de luchthaven Schiphol.

Eric Bervoets

Marit Scheepmaker*

Literatuur

Bervoets 2017

E. Bervoets, *Defensiehulp. Leger-groene bijstand aan de politie bij handhaving van de rechtsorde*, Apeldoorn: Politie en Wetenschap 2017.

Kraska 2007

P.B. Kraska, ' Militarization and policing: Its relevance to 21st century police', *Policing* (1) 2007, afl. 4, p. 501-513.

Lutterbeck 2005

D. Lutterbeck, 'Blurring the dividing line: The convergence of internal and external security in Western Europe', *European Security* (14) 2005, afl. 2, p. 231-253.

Vander Beken 2011

T. Vander Beken, 'Grensvervanging tussen interne en externe veiligheid: achtergronden en gevolgen', *Tijdschrift voor Veiligheid* (10) 2011, afl. 4, p. 59-69.

* Dr. E.J.A. Bervoets is bestuurskundige en criminoloog en zelfstandig gevestigd onderzoeker. Mr. drs. M.P.C. Scheepmaker is hoofdredacteur van *Justitiële verkenningen*.

Defensiehulp in het licht van een pluraliserende politiefunctie

*Eric Bervoets en Sander Eijgenraam**

De term militaire bijstand roept al gauw de associatie op met het geweldsmonopolie van de staat (Forster 2006; Timmer 2011). Wij richten ons in deze bijdrage echter op bijstand waarbij geweld veelal geen rol speelt, die minder bekend is en van meer recente datum. Namelijk de specialistische militaire bijstand door andere krijgsmachtonderdelen dan de Koninklijke Marechaussee. Denk aan het helpen van de politie met zoeken, analyseren en observatie door militairen die geen opsporingsambtenaar zijn, maar wel over forensische expertise beschikken. Daarover gaat ons onderzoek Defensiehulp (Bervoets 2017), waarin we als kernbevinding hanteren dat deze legergroene¹ militaire bijstand de afgelopen jaren is toegenomen, wat overigens niet betekent dat militairen dagelijks bij de politiebureaus over de vloer komen. Een andere bevinding is dat de specialistische militaire bijstand zowel bij defensie als bij politie bureaupolitieke reacties oproept. Daarop gaan we in deze bijdrage nader in.

De centrale vraagstelling voor dit artikel is: in hoeverre kan specialistische militaire bijstand worden gezien als een voorbeeld van een pluraliserende politiefunctie (*plural policing*)? Wat zijn bij deze bijstandverlening bureaupolitieke gevoeligheden bij politie en krijgsmacht en welke nieuwe vragen roept het antwoord op de vorige vragen op?

Met militaire bijstand bedoelen we in dit artikel: de door bestuurlijke of justitiële autoriteiten gevraagde specialistische hulp van de krijgsmacht aan de politie bij de handhaving van de openbare orde of bij strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde in Nederland. De militaire hulpverlening in het geval van rampen wordt hier buiten beschouwing gelaten, evenals terreurbestrijding – 'bijzondere bij-

* Dr. E. Bervoets is zelfstandig criminoloog en bestuurskundige en eigenaar van Bureau Bervoets. A. Eijgenraam MSc is socioloog en nam als onderzoeker samen met Bervoets deel aan het onderzoek Defensiehulp voor het Programma Politie en Wetenschap.

1 Leegeroene geeft onterecht de indruk dat het alleen gaat om militairen van de Koninklijke Landmacht. Bij de bedoelde bijstand kan het echter ook gaan om militairen van de Koninklijke Marine of de Koninklijke Luchtmacht.

stand' in juridisch jargon. Ook bijstand in het Caribisch gebied, bijvoorbeeld het onderscheppen van drugs door de Koninklijke Marine of verleden jaar het handhaven van de openbare orde op Sint-Maarten na de tropische orkaan Irma, valt buiten onze afbakening. Het gaat hier in de woorden van de krijgsmacht zelf om 'de nationale operaties van de krijgsmacht in Nederland'. Bij militaire bijstand wordt defensiepersoneel onder gezag van een civiele autoriteit geplaatst: een burgemeester in het geval van openbare orde en een officier van justitie bij strafrechtelijke handhaving.

Het vertrekpunt van dit artikel is *plural policing*, ofwel een pluraliserende politiefunctie. Daarbij gaat het volgens Devroe en Terpstra om 'the rise of new non-police providers of policing services' (2015, p. 235). We definiëren deze pluralisering daarom als een maatschappelijk proces, waarbij steeds meer actoren opdoemen buiten de reguliere politieorganisatie(s)² om, die voorzien in specifieke politiediensten aan de samenleving en daarmee inhoud geven aan de politiefunctie. Laatstgenoemde definiëren we als de organisatie van formele sociale controle in een samenleving (Cachet 1990). Daartegenover staan meer informele vormen van sociale controle door burgers zelf. Verderop in de tekst gaan we dieper in op (voorbeelden van) *plural policing* en de daarmee gepaard gaande bureaupolitiek die we aantreffen in ons onderzoek. Bureaupolitiek – ons derde centrale begrip – definiëren we als belangenconflicten tussen publieke organisaties over personeel, middelen en bestaansrecht (vgl. Rosenthal e.a. 1994).

Om de vraagstelling te beantwoorden, bekijken we wat de plaats is van de 'leergroene' specialistische bijstand binnen de politiefunctie, en of het etiket pluralisering wel past bij dit soort hulpverlening aan de politie. Om tot een afgewogen beoordeling te komen, schetsen we vooraf – zeer op hoofdlijnen – enkele verschillen tussen het heden en verleden van de leergroene bijstand. En we gaan in op situaties waarin 'het schuurt' tussen politie en defensie, op zoek naar bureaupolitiek bij de inzet van specialistische militaire bijstand. We ronden deze bijdrage af met een korte samenvatting van het antwoord op de centrale vraagstelling en met nieuwe vragen. Eerst echter geven we aan wat de onderzoeksopzet was van ons onderzoek Defensiehulp en lichten we het door ons gehanteerde vertrekpunt toe.

2 We hanteren hier een meervoud, omdat in Nederland twee politieorganisaties naast elkaar bestaan: de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee.

Onderzoeksopzet

Dit artikel is gebaseerd op literatuur over de pluraliserende politiefunctie en ons eerdere onderzoek Defensiehulp (Bervoets 2017). Voor dat onderzoek werden in totaal 62 personen geïnterviewd.³ Het betrof 21 politiemensen, 27 militairen, in totaal 6 ambtenaren van het ministerie van Defensie, 3 van het ministerie van Justitie en Veiligheid en ten slotte 5 vertegenwoordigers van het bevoegd gezag (Openbaar Ministerie of burgemeester). Deze interviews gingen onder meer over ontwikkelingen van specialistische militaire bijstand aan de politie (concrete voorbeelden, beelden en de eigen visie van de geïnterviewde), alsmede over kansen en beperkingen van deze militaire bijstand. Van de 62 personen werden er 44 (tevens) geïnterviewd over één specifieke casus, zodat de verschillende ervaringen konden worden vergeleken. Er zijn uiteindelijk vijf casussen van de door ons bedoelde militaire bijstand geselecteerd, waarvan op voorhand bekend was dat die wezenlijke overlap vertonen met kernactiviteiten van de politie: zoeken, analyseren en observeren.⁴ Per casus werden enkele (groeps)interviews met sleutelpersonen gehouden, alsmede documentatie en literatuur verzameld om een beeld te krijgen van de casus. De casuïstiek over ‘zoeken’ betreft de bijstand door speciale zoekteams van de Koninklijke Landmacht, de Defensie Duikgroep en de military trackers (spoorzoekers) van het Korps Mariniers. Bij ‘observeren’ en ‘analyseren’ gaat het om de casus rond de eenheid JISTARC (Joint Intelligence Surveillance Target Acquisition Reconnaissance Commando) en het Civiel en Militair Interactie Commando (CMI Commando). Het JISTARC helpt af en toe de politie met data-analyse en heeft mensen en materieel om observaties uit te voeren op personen en objecten. Het CMI, ten slotte, heeft als taak om tijdens uitendingen de lokale bevolking in kaart te brengen en er contact mee te maken teneinde de militaire missie positief te beïnvloeden. Hun expertise werd de afgelopen jaren ook binnen Nederland toegepast ter ondersteuning van het gebiedswerk door de politie. Op deze eenheden

3 Zie verder de verantwoording in detail in Bervoets 2017.

4 Uit onze analyse van het aantal bijstandsaanvragen, de analyse van open bronnen (waaronder kranten en vakbladen) – zie voetnoot 5 – en de interviews is gebleken dat het merendeel van de specialistische bijstand neerkomt op zoeken, analyseren en observeren (Bervoets 2017, p. 48–53). Met kernactiviteit bedoelen we geen kerntaak, maar een terugkerende activiteit binnen het politiewerk die inherent is aan de uitvoering van de politietak. Dus een van de vaste bestanddelen van het politiewerk.

en hun meerwaarde voor binnenlands optreden komen we verderop in dit artikel terug.⁵

Perspectief: een pluraliserende politiefunctie

We bekijken de door ons bedoelde militaire bijstand in het licht van de pluralisering van de politiefunctie. De afgelopen jaren gebeurde het steeds meer dat bepaalde politietaken door anderen worden ingevuld dan de reguliere politie (Devroe & Terpstra 2015). Zo hebben gemeenten eigen buitengewone opsporingsambtenaren in dienst (boa's) om naast de politie toezicht te houden in de openbare ruimte en waar nodig bekeuringen uit te schrijven (Bervoets 2013; Bervoets & Rovers 2016). Daarnaast hebben private beveiligers een grotere rol gekregen in de samenleving, vaker ook in de openbare ruimte (Van Steden 2007; Bervoets & Eijgenraam 2014). Verder zien we burgers op straat lopen in een hesje om via 'do-it-yourself policing' in de buurt een oogje in het zeil te houden of ze nemen deel aan een whatsappgroep (Bervoets 2015; Bervoets e.a. 2016; Van Stokkom & Bervoets 2017).⁶ Aan het rijtje van personen en organisaties die inhoud geven aan de politiefunctie in de samenleving kunnen we volgens sommigen ook bijstandverlenende militairen toevoegen (Neuteboom 2017).

Het verschijnsel 'plural policing' komt tegenwoordig in veel westerse samenlevingen voor (Loader 2000; Jones & Newburn 2006; Crawford 2007; Terpstra e.a. 2013; Devroe 2015; O'Neill & Fyfe 2017). Een veelgehoorde verklaring voor dit fenomeen is dat samenlevingen andere en nieuwe oplossingen zoeken voor het door burgers ervaren tekort aan handhaving en toezicht (Garland 2001; Brodeur & Shearing 2005; Devroe 2015). Specifiek voor Nederland geldt dat de politie zich meer is gaan toelagen op opsporing en het toezicht overlaat aan anderen of dat samen met andere – bijvoorbeeld private – partijen doet. Boven-

5 Daarnaast wilden we nog met een analyse van de aard en de aantallen bijstands aanvragen de aard en de omvang van de bijstand in beeld krijgen. Die gegevens werden door ons opgevraagd bij het ministerie van Defensie. In aanvulling op deze registratieanalyse deden we aan de hand van een aantal zoektermen een openbronnenonderzoek. We bestudeerden krantenberichten en berichten in vakbladen van defensie en politie. De zoektermen staan in ons rapport (Bervoets 2017). Op de registratieanalyse en het openbronnenonderzoek wordt in dit artikel verder niet ingegaan.

6 Hoewel het bij het toezicht door burgers minder duidelijk is of dit hoort bij het invullen van de politiefunctie, want met politiefunctie duiden we in eerste instantie op formele sociale controle. Desalniettemin is sprake van op het politiewerk aanvullende (informele) sociale controle.

dien werden gemeenten en burgers in het verleden uitgedaagd om zelf een actievere rol te spelen in het veiligheidsbeleid, wat ook in toenemende mate gebeurt (Terpstra 2010). Pluralisering gaat overigens niet vlekkeloos, zonder – soms felle – bureaupolitiek en ervaren concurrentie (Bervoets 2013; Bervoets & Eijgenraam 2014; Devroe & Terpstra 2015). De politie heeft niet graag dat anderen (delen van) de politietaken overnemen, terwijl ze die taken graag zelf zou willen of moeten uitvoeren. Verderop in het artikel gaan we dieper in op deze bureaupolitiek.

Enkele jaren geleden verscheen het rapport *Politiefunctie in perspectief* (Van den Berg e.a. 2012). Daaruit blijkt dat *plural policing* niet nieuw is in Nederland. Naast de politie en de Koninklijke Marechaussee zijn er in het Koninkrijk al sinds lange tijd diverse andere actoren die de politiefunctie gestalte geven. Denk aan bijzondere opsporingsdiensten en inspecties, die soms nog stammen uit de negentiende eeuw. Die verzorgen vaak op heel specifieke beleidsterreinen – bijvoorbeeld transport of economisch verkeer – het toezicht en de handhaving. De auteurs van het rapport stellen de ‘politiefunctie’ gelijk aan wat Reiner (2010) verstaat onder ‘policing’. Het gaat bij die definitie niet uitsluitend om de politie als organisatie, maar ook om de politie als institutie en het bredere politiebestedel met publieke en private actoren die elk (een deel van) de politietaken uitvoeren. Voor ‘de politiefunctie’ geldt dat deze breder is dan de taken die de politie en de Koninklijke Marechaussee uitvoeren. Hoewel de *pluralisering* van de politiefunctie de afgelopen jaren is toegenomen is een *plurale politiefunctie* – in elk geval in ons land – derhalve niet nieuw.

Legergroene bijstand: drie belangrijke verschillen tussen heden en verleden

Gebaseerd op ons onderzoek Defensiehulp, nemen wij drie opvallende verschillen waar tussen heden en verleden van de legergroene militaire bijstand (Bervoets 2017). Die verschillen zijn van belang om de bedoelde bijstand en de plaats ervan binnen de politiefunctie te kunnen beoordelen.

Wat allereerst opvalt, is dat de politie pas na de Tweede Wereldoorlog een eigen antwoord heeft op grootschalige openbareordeverstoringen. Eerst in de vorm van de ‘harde bijstand’ door de rijkspolitie met onder

andere pantservoertuigen en de karabijnbrigades van enkele gemeentepolitiekorpsen. Pas sinds de ordeverstoringen van de roerige jaren zestig verscheen de Mobiele Eenheid in het straatbeeld (Fijnaut 2007). Voorheen, en dan met name voor de Tweede Wereldoorlog, was het optreden bij rellen en ordeverstoringen voornamelijk het domein van militairen. Die werden heel vaak als vangnet gebruikt voor de toenmalige politieorganisaties en vulden daarmee (een deel van) de politiefunctie in (zie het artikel van Smeets in dit themanummer, waarin uitgebreid wordt ingegaan op de achtergronden van deze situatie). Een tweede verschil gaat over de aard van de legergroene bijstand. Waar die bijstand historisch vooral bestond uit optreden bij openbare ordeverstoringen, bestaat de legergroene bijstand tegenwoordig vooral uit specialistische bijstand aan de recherche. Er zijn diverse vormen van dat type bijstand, die uiteindelijk neerkomen op zoeken, observatie of analyse. Bij 'zoeken' moet onder meer worden gedacht aan de bijstand door de speciale zoekteams van de Koninklijke Landmacht en de Koninklijke Marine, die de politie geregeld helpen met onder andere huiszoekingen. Deze 'advanced search teams' zijn in staat om aan de hand van nauwkeurige zoekprotocollen en geavanceerde apparatuur bewijsmateriaal te vinden ten behoeve van de recherche. De Defensie Duikgroep doet hetzelfde, alleen dan onder water. Zij wordt geregeld ingezet voor het zoeken naar wapens of stofelijke overschotten. De military trackers van het Korps Mariniers zijn spoorzoekers, die in het 'open veld' en in bosrijke omgevingen sporen van voortvluchtigen of vermisten kunnen aantreffen en interpreteren. Zij werden bijvoorbeeld ingezet bij de vermissingszaken Anne Faber in 2017 en de broertjes Ruben en Julian in 2013. Inmiddels heeft de Politie Eenheid Rotterdam twee eigen 'politie trackers', die op verzoek landelijk opereren en vaak samenwerken met de mariniers. 'Observeren' en 'analyseren' vinden we terug bij de verkenningseenheid JISTARC, die eigen observanten en analisten heeft en bijvoorbeeld heeft geholpen in de zaak rond de 'valkuilengraver' in het Limburgse Helden in 2009 en de diefstal van zitgrasmaaiers enkele jaren terug in het oosten van het land. Ook binnen de categorie 'observeren' en 'analyseren' valt het CMI Commando. Dat heeft de Amsterdamse politie enkele jaren terug geholpen met het gebiedswerk in multiculturele wijken op basis van methodieken en technieken die zijn ontwikkeld tijdens uitzendingen naar onder meer Afghanistan (Dijkstra 2015).

Een derde en laatste belangrijk verschil tussen heden en verleden betreft de herwaardering door het bevoegd gezag van de militaire bijstand aan de politie. Als gevolg van het gewelddadige optreden van militairen bij onlusten in de negentiende eeuw en de eerste helft van de twintigste eeuw (zie het artikel van Smeets in dit themanummer) verminderde het draagvlak voor militaire bijstand bij het bevoegd gezag en in de samenleving sterk. Hierdoor was er lange tijd terughoudendheid om militairen te laten bijdragen aan politiewerk. Volgens Neuteboom (2017) kan deze herwaardering door het Openbaar Ministerie en burgemeesters worden verklaard door een heroriëntatie binnen de krijgsmacht als gevolg van de deelname aan talrijke buitenlandse missies in de afgelopen decennia. Daarbij verrichten militairen in toenemende mate ‘politieachtig’ werk (Neuteboom 2014). Te denken valt onder meer aan het zoeken en veiligstellen van bewijs voor internationale strafzaken, maar bijvoorbeeld ook aan het verrichten van *crowd control*, waarmee zij tijdens uitzending soms aan ordehandhaving doen. De internationale gemeenschap eist van militairen dat zij waar nodig tijdens missies kunnen optreden als *constabulary force* en daarmee dus wanneer nodig als een soort politiemacht de rechtsorde en de openbare orde handhaven. De krijgsmacht heeft daardoor tegenwoordig meer forensische expertise dan vroeger, die door defensie ook actief wordt aangeboden, en het Openbaar Ministerie en de burgemeester maken daar vervolgens graag gebruik van. Geïnterviewde officieren van justitie en burgemeesters geven aan dat de militairen vaak een ‘andere manier van kijken en handelen’ dan de politie inbrengen, die geregeld openingen biedt in strafzaken of bijvoorbeeld bij vermissingen. De herwaardering van de bijstand heeft verder te maken met de intensivering van de civiel-militaire samenwerking sinds de eeuwwisseling (Welten 2006) en – na de Koude Oorlog – een hernieuwde aandacht voor de bijdrage van de krijgsmacht aan de binnenlandse veiligheidssituatie (De Weger 2006). De binnenlandse veiligheidsstaak van de krijgsmacht is, mede vanwege de terreurdreiging, (weer) belangrijk geworden.

Waar het schuurt: bureaupolitieke twistpunten

Volgens Neuteboom (2017) roept de bijdrage door de krijgsmacht aan de nationale veiligheid vandaag de dag weinig weerstand bij de bevol-

king en/of politieke discussie op. Uit ons eigen onderzoek blijkt bovendien dat op het niveau van de dagelijkse uitvoering politiemensen en militairen elkaar goed weten te vinden. De zaak moet rond en de klus moet geklaard. Toch zijn er tussen politie en defensie geregeld onderhuidse verschillen van inzicht die het etiket bureaupolitiek verdienen. Daarbij gaat het zoals aangegeven om belangenconflicten tussen publieke organisaties.

In ons onderzoek Defensiehulp (Bervoets 2017) stuitte we op drie gevoelige belangenkwetsies, die we hierna samenvatten. Soms gaat het om een soort grenstwissen in het perspectief van een – in de praktijk – onduidelijke grens tussen politie en krijgsmacht. Die vage grens is overigens van alle tijden, ondanks alle pogingen om beleidsmatig een scherp onderscheid te maken tussen beide instituties (De Weger 2006).

Een opvallende gevoeligheid bestaat eruit dat de politie de militaire bijstand soms ervaart als een brevet van onvermogen (Bervoets 2017, p. 91). Het bevoegd gezag vraagt hulp aan de krijgsmacht en dat voedt het beeld dat de politie op dat moment zelf een bepaalde capaciteit of expertise (even) niet in huis heeft. De politie laat echter niet graag taken door anderen uitvoeren die volgens haar onmiskenbaar bij de Nationale Politie horen. Zij geeft aan dat weliswaar soms extra capaciteit in de vorm van personeel nodig is om een klus te klaren, maar toegeven dat er mogelijk, al is het maar in de verte, sprake is van een kwaliteitsprobleem doet zij niet graag. Princen (2015) en ook sommige geïnterviewde politiemensen in ons onderzoek zijn er desalniettemin duidelijk over: de politie mist momenteel kwaliteit in de opsporing. Het probleem zou zich volgens de geïnterviewden vooral voordoen bij doorzoekingen van panden. De politie maakt bij zoekingen vaak gebruik van ad-hoc teams met politiemensen voor wie zoeken geen specialiteit is, terwijl de krijgsmacht de beschikking heeft over 'advanced search'-teams. Een officier van justitie kiest dan geregeld voor het laatste, zeker als de zoeking wat ingewikkelder is.⁷

Een andere kwestie gaat om de vermeende profileringsdrang van defensie ten koste van de politie (Bervoets 2017, p. 108). Die drang wordt als concurrentie ervaren en als poging om met binnenlands optreden het eigen bestaansrecht te versterken. Met gretigheid worden volgens de politie diensten aangeboden die – soms met wat

7 Voor de echt complexe zoekingen – dus die veel verder gaan dan een routinematige huiszoeking – heeft de politie een eigen landelijk zoekteam.

moeite – ook door de politie hadden kunnen worden verricht. Veel genoemd in de interviews is de zogeheten Catalogus Nationale Operaties, waarin defensie aangeeft wat ze civiele instanties allemaal te bieden heeft. Desgevraagd geven militaire commandanten aan dat zij het al druk genoeg hebben met uitzendingen naar het buitenland en niet zitten te wachten op meer bijstand aan de politie. Het beeld van de profileringsdrang wordt gevoed doordat defensie zich, zoals aangegeven, is gaan heroriënteren op haar taken. Daarbij is de zorg voor de binnenlandse veiligheid in belang toegenomen sinds de Defensienota van 2000. De politie heeft op haar beurt moeite met anderen die politietaken van haar trachten over te nemen. Bij dit bureaupolitieke twistpunt gaat het daarom vooral om het bewaken van de (kern)taken door de politie, door te voorkomen dat anderen deze taken gaan overnemen.

Een laatste bureaupolitiek twistpunt gaat over informele bijstandverlening (Bervoets 2017, p. 112). In de praktisch georiënteerde cultuur van uitvoerende politiemensen en militairen is het niet vreemd om elkaar gewoon rechtstreeks te bellen en om hulp en advies te vragen. In het verleden bleef dat niet beperkt tot een kort advies, maar werd er feitelijk, vanuit een ‘can do’-mentaliteit, bijstand verleend aan de politie zonder dat die formeel – via het bevoegd gezag – was aangevraagd en goedgekeurd. Daarmee werd bijstand verleend zonder dat daar kosten voor in rekening werden gebracht. Defensie vindt dat een zeer onwenselijke situatie en geeft aan dat er tegenwoordig alles aan wordt gedaan om dit soort informele bijstand te voorkomen. Het bureaupolitieke twistpunt bestaat er dan uit dat de ene overheidsorganisatie niet – conform afspraken – wil betalen voor de bijstand door de andere overheidsorganisatie.

De bureaupolitieke twisten leiden tot meer dan gemor bij politie en defensie. Dat is te zien aan de merkwaardige beslissingen die soms in het politiewerk worden genomen, bijvoorbeeld bij vermissingen. Dan wordt pas als *last resort* (met als motto: ‘we hebben er alles aan gedaan’) gedacht aan de inzet van militairen die gespecialiseerd zijn in spoorzoeken en het terugvinden van personen en objecten. Inhoudelijk bekeken zou het voor de zaak beter zijn geweest om deze specialisten reeds vroeg in te zetten en de kans te vergroten dat een vermist persoon aan de hand van verse sporen (levend) wordt teruggevonden. Zowel het vermeende ‘brevet van onvermogen’ van de politie als de profileringsdrang van defensie lijkt samen te hangen met de pluralise-

ring van de politiefunctie. Pluralisering gaat zoals gezegd niet zonder – soms felle – bureaupolitiek. Zo heeft de politie geregeld ook moeite met de gemeentelijke handhavers, omdat de politie – nochtans een deel van de politiemensen – vindt dat deze handhavers taken overnemen die door de politie zelf zouden moeten worden vervuld. Denk aan het toezicht in de publieke ruimte. De beschreven bureaupolitieke twisten doen zich voor tegen de achtergrond van een toegenomen militaire bijstand. De vraag naar specialistische militaire bijstand zal volgens de politie afnemen als na de recente reorganisatie duidelijker is voor bevoegd gezag en politiemensen dat de politie zelf ook bepaalde diensten uitvoert die nu door defensie worden verricht. Het is dan overigens volgens sommige geïnterviewden wel de vraag in hoeverre de politie zelf allerlei kostbare expertise zou moeten ontwikkelen. De Nationale Politie hecht immers waarde aan generalisme boven specialisme bij de uitvoering van haar taken, wat onverlet laat dat zo nu en dan specialisten nodig zijn. Denk bijvoorbeeld aan financiële expertise en expertise op het gebied van cybercrime.

Legergroene bijstand als pluralisering: niet zonder meer

Neuteboom (2017) geeft aan dat de krijgsmacht (ook) een politiefunctie heeft: de binnenlandse inzet voor politiewerk door de Koninklijke Marechaussee en overige militairen. De legergroene inzet valt vanuit die optiek onder politiewerk en is dan een voorbeeld van *plural policing*. We hebben reden om deze kwestie desalniettemin met nuance te bekijken. In deze paragraaf gaan we na in hoeverre het etiket pluralisering past bij de ontwikkelingen zoals wij die waarnamen rond de legergroene bijstand. Dan blijkt de bijstand zoals bedoeld niet zonder meer ook pluralisering en heeft deze bijstand geen onbetwiste plek binnen de politiefunctie.

De vraag of bij legergroene bijstand sprake is van een aandeel in de brede politiefunctie en dus van pluralisering, was vroeger gemakkelijk met een ‘ja’ te beantwoorden. Met de bijstand bij openbareordehandhaving gaven militairen immers inhoud aan de politiefunctie.

De hedendaagse legergroene bijstand is echter niet gericht op toezicht of handhaving in de publieke ruimte, laat staan op het overnemen van toezichtstaken zoals bij gemeentelijke handhavers en private beveiligers. Ook gaat het bij de bijstand niet om ‘new non-police providers’,

we weten immers dat de militaire bijstand geenszins nieuw is. De hedendaagse bijstand bij zoeken, observeren en analyseren lijkt desalniettemin op het inhoud geven aan de politiefunctie. Immers, zoeken, observeren en analyseren zijn kernactiviteiten binnen het reguliere politiewerk. De inhoud van de activiteiten beschouwd gaat het dus om politiewerk. De militairen haasten zich in onze interviews echter met te benadrukken dat zij de politie met de genoemde activiteiten ondersteunen en geen intentie hebben om politietaken over te nemen. Dat is volgens ons een bureaupolitieke reactie om de politie geen aanleiding te geven te denken dat de krijgsmacht zich zou willen profileren. De uitgevoerde activiteiten komen – hoe het ook zij – sterk overeen met politiewerk.

Slot en nieuwe vragen

De krijgsmacht is tegenwoordig onderdeel van een breder veiligheidsbeleid. Steeds meer wordt duidelijk dat de verschillende vormen van veiligheid intensief met elkaar samenhangen. (Muller e.a. 2017, p. 887). Om die reden is het belangrijk om de krijgsmacht meer te betrekken bij maatschappelijke veiligheid. Militairen kunnen meehelpen bij de aanpak van criminaliteit door kennis, mensen en middelen ter beschikking te stellen. De betekenis van de door ons bedoelde specialistische bijstand voor de politiefunctie is echter bepaald niet eenduidig. Specialistische bijstand is – zo gaven we reeds aan – niet automatisch hetzelfde als uitvoering geven aan de politietaak.

Desondanks kan de militaire bijstand door ‘groene krijgsmachtonderdelen’ onder *plural policing* worden geschaard, omdat het partijen betreft – anders dan de politie en Koninklijke Marechaussee – die hoe dan ook meehelpen met de veiligheid in de samenleving. Ook al is dat meehelpen bij de legergroene bijstand vaak specialistisch van aard en niet of minder gericht op sociale controle (waaronder toezicht). Pluralisering gaat verder niet zonder bureaupolitieke wrijving: de politie laat liever geen taken uitvoeren die zij naar eigen zeggen zelf kan uitvoeren of zou moeten uitvoeren. Ook bij militairen die bijstand verlenen, is sprake van bureaupolitiek. De belangenverschillen tussen politie en defensie hebben te maken met concurrentiegevoelens, de daarmee samenhangende vermeende profileringsdrang van organisaties

en meningsverschillen ten aanzien van het financiële aspect van militaire bijstand.

Deze antwoorden roepen weer nieuwe vragen op voor de (nabije) toekomst. Het is de vraag hoe de waargenomen militaire bijstand en pluralisering van de politiefunctie zich verhouden tot de maatschappelijke opdracht van de politie (Terpstra 2010). Hiermee raken we meteen aan een klassiek dilemma in het politiebestedel. De inhoud van de maatschappelijke opdracht is bepalend voor een nadruk op generalisme dan wel op specialisme. In ons onderzoek is waargenomen dat er van diverse kanten kracht op de politie wordt uitgeoefend om – bijvoorbeeld bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit – meer werk te maken van specialisme. De vraag is dan: wat voor politie willen we? Dient het werk van de politie in het teken te staan van een continue wedloop met de zware criminaliteit, waarbij een stijgende vraag naar specialisme en dan wellicht dito bijstand onvermijdelijk is? Of moet de nadruk liggen op preventie en nabijheid, waarbij de generaal taakstelling de aangewezen of toch in elk geval dominante strategie lijkt (zie ook Bayley 1994, die daar jaren geleden al vragen over stelde)? En wat voor krijgsmacht willen we? Een krijgsmacht die meer is dan een vangnet voor de politie? Een krijgsmacht die zich ontwikkelt richting een *constabulary force*, die dichter tegen politiewerk aankruipt, en daar ook zichtbaarder aan gaat bijdragen?

Vanuit de antwoorden op deze vragen moet worden bekeken of, hoe en met welke intensiteit, bijvoorbeeld met gezamenlijke ('joint') eenheden van politie en krijgsmacht kan worden gewerkt. Of dat de bijstand en de samenwerking alleen incidenteel plaatshebben waar noodzakelijk. Maar dat zijn toch vooral politieke vragen en geen vragen die zijn voorbehouden aan de wetenschap. Wel kan de wetenschap scenario's aandragen en uitwerken die zijn terug te voeren op strikt onderscheid ('separation'), samenwerking ('cooperation'), of zelfs het geheel opgaan in één enkele veiligheidsorganisatie ('merge') (Easton & Moelker 2010).

Literatuur

Bayley 1994

D. Bayley, *Police for the future*, Oxford: Oxford University Press 1994.

Van den Berg e.a. 2012

E. van den Berg, C. Hermans & J. Quast, *Politiefunctie in perspectief: instrumenten voor toekomstgericht denken over de maatschappelijke functie van de politie*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie 2012.

Bervoets 2013

E. Bervoets, *Gemeentelijk blauw: het dagelijks werk van gemeentelijke handhavers in beeld*, Apeldoorn: Politie en Wetenschap 2013.

Bervoets 2015

E. Bervoets, 'De straat op. Frontlijnwerkers bij straatoverlast', *Cahiers Politiestudies* (34) 2015, afl. 1, p. 69-81.

Bervoets 2017

E. Bervoets, *Defensiehulp. Legergroene bijstand aan de politie bij handhaving van de rechtsorde*, Apeldoorn: Politie en Wetenschap 2017.

Bervoets & Eijgenraam 2014

E. Bervoets & S. Eijgenraam, *Prievaat blauw: portiers, evenementbeveiligers en voetbalstewards op risicovolle locaties en tijdens risicovolle momenten*, Apeldoorn: Politie en Wetenschap 2014.

Bervoets & Rovers 2016

E. Bervoets & B. Rovers, *Wat vindt het publiek van gemeentelijke handhavers? Onderzoek naar het imago van gemeentelijke handhavers in vijf gemeenten*, Amersfoort: Bureau Bervoets 2016.

Bervoets e.a. 2016

E. Bervoets, T. van Ham & H. Ferwerda, *Samen signaleren: burgerparticipatie bij sociale veiligheid*, Den Haag: Platform31 2016.

Brodeur & Shearing 2005

J.P. Brodeur & C. Shearing, 'Configuring security and justice', *European Journal of Criminology*, (4) 2005, afl. 2, p. 371-406.

Cachet 1990

A. Cachet, *Politie en sociale controle: over het effect van politieoptreden. Een vergelijkend onderzoek naar verkeersdelicten, gezinsgeweld en drugsgebruik*, Arnhem: Gouda Quint 1990.

Crawford 2007

A. Crawford, 'Plural policing in the UK: Policing beyond the police', in: T. Newburn (red.), *Handbook of policing*, Londen: Routledge 2007.

Devroe 2015

E. Devroe, 'Bringing politics back into the study of policing', *Policing and Society* (25) 2015, afl. 4, p. 3-22.

Devroe & Terpstra 2015

E. Devroe & J. Terpstra, 'Plural policing in Western Europe: A comparison', *European Journal of Policing Studies* (2) 2015, afl. 3, p. 235-244.

Dijkstra 2015

C. Dijkstra (red.), *Anders kijken. Van probleemgericht sturen naar contextgericht beïnvloeden*, Amsterdam: Politie Eenheid Amsterdam 2015.

Easton & Moelker 2010

M. Easton & R. Moelker, 'Police and military. Two worlds apart?', in: M. Easton, R. Moelker, M. den Boer & T. Vander Beken, *Blurring military and police roles*, Den Haag: Eleven International Publishing 2010, p.11-31.

Fijnaut 2007

C. Fijnaut, *De geschiedenis van de Nederlandse politie*, Amsterdam: Boom 2007.

Forster 2006

A. Forster, *Armed forces and society in Europe*, Hampshire: Palgrave Macmillan 2006.

Garland 2001

D. Garland, *The culture of control: Crime and social order in contemporary society*, Chicago: University of Chicago Press 2001.

Jones & Newburn 2006

T. Jones & T. Newburn, *Plural policing: A comparative perspective*, Londen: Routledge 2006.

Loader 2000

I. Loader, 'Plural policing and democratic governance', *Social and Legal Studies* (9) 2000, afl. 3, p. 325-345.

Muller e.a. 2017

E. Muller, H. Bosch, I. de Jong & P. Ducheine, *Krijgsmacht: studies over de organisatie en het optreden*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Neuteboom 2017

P.C.J. Neuteboom, 'De politie-functie van de krijgsmacht', in: E. Muller, H. Bosch, I. de Jong & P. Ducheine (red.), *Krijgsmacht: studies over de organisatie en het optreden*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 201-224.

O'Neill & Fyfe 2017

M. O'Neill & N. Fyfe, 'Plural policing in Europe: Relationships and governance in contemporary security systems', *Policing and Society* (27) 2017, p. 1-5.

Princen 2015

M. Princen, *De gekooide recherche*, Amsterdam: Prometheus Bert Bakker 2015.

Reiner 2010

R. Reiner, *Politics of the police*, Oxford: Oxford University Press 2010.

Rosenthal e.a. 1994

U. Rosenthal, P. 't Hart & H.G. Geveke, 'Beslissen in een competitief overheidsbestel: bureau-politiek en bureau-politisme nader beschouwd', *Acta Politica* (29) 1994, afl. 3, p. 309-334.

Smeets 1997

J. Smeets, *Het Korps Politietroepen (1919-1940): de politie-militair als steunpilaar van het wettig gezag*, Soest: Klomp Grafische Bedrijven 1997.

Van Steden 2007

R. van Steden, *Privatizing policing: Describing and explaining the growth of private security*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

Van Stokkom & Bervoets 2017

B. van Stokkom & E. Bervoets, *Tussen buurtwacht en weerkorps: zijn (digitale) burgerpatrouilles toelaatbaar?* (Cahiers Politiestudies), Apeldoorn: Maklu 2017.

Terpstra 2010

J. Terpstra, *De maatschappelijke opdracht van de politie. Over identiteit en kernelementen* (oratie Nijmegen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

Terpstra e.a. 2013

J. Terpstra, B. van Stokkom & R. Spreeuwers, *Who patrols the streets? An international comparative study of plural policing*, Den Haag: Eleven International Publishing 2013.

Timmer 2011

J. Timmer, 'De politiepet te boven: de meerwaarde van speciale eenheden voor de Nederlandse politietak', in: A.C. Spapens, M.S. Groenhuijsen & T. Kooijmans (red.), *Universalis. Liber amicorum Cyrille Fijnaut*, Antwerpen: Intersentia 2011.

Van der Wal 2002

R. van der Wal, *Militaire bijstand bij de handhaving en het herstel van de openbare orde 1840-1920* (diss. Utrecht), 2002.

De Weger 2006

M. de Weger, *De binnenlandse veiligheidstaken van de Nederlandse krijgsmacht*, Assen: Van Gorcum 2006.

Welten 2006

B.J.A.M. Welten, 'Niet alleen in geval van nood', *Militaire Spectator* (175) 2006, afl. 11, 490-499.

De Wijk & Toxopeus 2005

R. de Wijk & R. Toxopeus, 'Hoe binnenlandse en buitenlandse veiligheid verweven zijn', *Militaire Spectator* (59) 2005, afl. 7/8, p. 421-425.

Politie, krijgsmacht en ordehandhaving

Een historisch perspectief (1850-2000)

*Jos Smeets**

In het midden van de negentiende eeuw werd het fundament gelegd voor een nieuw politiebestedel in Nederland. Aanvankelijk was de politie slechts een bescheiden rol toebedeeld in de handhaving van de openbare orde. Daardoor was de krijgsmacht lange tijd dé organisatie waarop een beroep werd gedaan om onlusten neer te slaan. In dit artikel laat ik zien hoe in verschillende perioden tussen 1850 en 2000 werd aangekeken tegen de taakinvulling van politie en krijgsmacht, waar het de binnenlandse openbareordehandhaving betrof. Daarbij is aandacht voor de veranderingen die de politieorganisatie onderging onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen en hoe deze moeten worden gekarakteriseerd. De bezettingsjaren (1940-1945) blijven hierbij buiten beschouwing.

De organisatie van een nieuw politiebestedel en de rol van de krijgsmacht (1850-1880)

De in 1851 ingevoerde Gemeentewet was van groot belang waar het de politiezorg en de organisatie van de politie betrof. De crux van deze wet was dat alle zaken met betrekking tot de politie tot het domein van de gemeente en het gemeentelijk bestuur behoorden en voorbehouden waren aan deze bestuurslaag. Deze visie werd met kracht uitgedragen door J. Thorbecke, de architect van de Grondwet van 1848. Hij wilde geen politie die door de bevolking werd ervaren als een repressieapparaat van een bezetter, zoals dat het geval was in de Franse tijd (Fijnaut 1979, p. 803-813). De politiezorg in Nederland moest zich

* Dr. J.P.E.G. Smeets is historicus en als onderzoeker verbonden aan het lectoraat Politiegeschiedenis van de Nederlandse Politieacademie.

beperken tot zaken zoals toezicht houden op de hygiëne op marktplaatsen, de juistheid van maten en gewichten en zorg dragen voor het aansteken van straatlantaarns in de avonduren. Kortom, een politie die erop toezag dat gemeentelijke 'keuren' of verordeningen werden nageleefd. Het was een organisatie die mijlenver afstond van onze perceptie van een politiekorps dat zorgt voor de ordehandhaving, het opsporen van stabbare feiten en het verlenen van hulp aan ieder die dat nodig heeft.

Volgens Thorbecke mochten hardwerkende, verantwoordelijke en belastingbetalende burgers niet worden geconfronteerd met een 'knellende' politie. Deze burgers zouden niet overgaan tot het stichten van wanorde, dat was immers strijdig met hun belangen. Natuurlijk was er ook nog de sociale onderklasse, soms aangeduid als 'le classe dangereuse' of in het Nederlands 'het grauw'. In de ogen van de heersende burgers ignorant, neigend tot rebellie en niet in staat verantwoordelijkheid te dragen. Thorbecke vond het niet nodig om speciaal voor deze groep politietoezicht te organiseren (Smeets 2007, p. 32-33). Bij ongeregelheden, zoals vaak bij kermissen, werd de krijgsmacht opgeroepen. Huzaren en infanteristen leverden dan bijstand bij het neerslaan van oproer, om nadien naar de kazerne terug te keren (Van der Wal 2003). Een oplossing die voor gemeenten makkelijk, efficiënt en vooral goedkoop was.

Thorbeckes zienswijze werd door veel andere politici afgewezen als volstrekt ontoereikend. De vraag bleef prangend of niet ook de rijksoverheid substantiële verantwoordelijkheid voor de politiezorg moest dragen. Een exponent van dit denken vormde H. Provó Kluit, die hamerde op het belang van een nationale politie die in arrondissementen zou moeten worden georganiseerd (Provó Kluit 1849, p. 33).¹ In 1856 kwam het tot een compromis met de oprichting van het korps Rijksveldwacht. Dit korps ressorteerde onder de minister van Justitie en oefende de (rijks)politiezorg uit op het platteland. De Rijkspolitie of Algemene Politie was daarmee geboren. Dit laatste betekende dat Nederland een duaal politiebestedel kreeg met Gemeentepolitie en Rijkspolitie. In de praktijk hield dat in dat er maar liefst vier politiekorpsen actief waren, namelijk: de Gemeentepolitie, de Gemeenteveldwacht, het korps Rijksveldwacht en de in oktober 1814 opgerichte militaire Koninklijke Marechaussee (Van den Hoek 1963, p. 73).

1 H. Provó Kluit was jurist en Kamerlid. Ook was hij directeur van de politie in Amsterdam en burgemeester van deze stad. Zie www.parlement.com.

De verschillen in uiterlijk waren groot en uniformiteit was ver te zoeken. De Amsterdamse gemeentepolitie leek nog het meest op de Londense Metropolitan Police en droeg een civiel uniform (Versteeg 1925, afbeeldingen 65 en 66.) De gemeenteveldwachters kenden helemaal geen uniformiteit en droegen datgene wat de gemeenteraad voorschreef, meestal iets wat op een uniform leek en een pet of hoed met het gemeentewapen. De rijksveldwachters hadden een meer militaire uitstraling en konden bewapend worden met een karabijn (Groeneweg & Hallema 1976, p. 197). De leden van de Koninklijke Marechaussee waren militairen en straalden dit ook uit in hun uniform, maar tevens door kazernering en krijgstucht. Kortom, vier korpsen met totaal andere karakters waar het om militaire uitstraling ging.

De vraag of deze vier politiekorpsen in staat waren adequaat op te treden bij grootschalige onlusten leek voorlopig niet zo relevant. Nederland kende in die periode en op dat gebied relatief weinig problemen. Indien die zich wel voordeden, werd de krijgsmacht erbij gehaald in de vorm van infanteristen, cavaleristen en marechaussees (Van der Wal 2003). Deze aanpak was voor veel gemeentebesturen, zeker die van kleine gemeenten, ideaal. De uitgaven voor de politiezorg konden zo tot een minimum worden beperkt, aangezien er bij nood altijd een beroep op het leger kon worden gedaan. Uiteraard was men bij het departement van Oorlog minder enthousiast over de gierigheid van gemeentebesturen en de hoge kosten. Deze bij tijd en wijle gespannen verhouding zou meer onder druk komen te staan naarmate Nederland verder industrialiseerde (Brugmans 1978, p. 96-102).

Industrialisatie, emancipatie en de grootschalige ordehandhaving (1875-1900)

Gedurende de laatste drie decennia van de negentiende veranderde Nederland snel van een agrarisch in een geïndustrialiseerd land. Arbeiders organiseerden zich in de steden, maar ook op het platteland, zoals in Groningen en Friesland. De emancipatie van de arbeiders nam daarmee een aanvang, maar zorgde ook voor toenemende ordeproblemen door stakingen en politieke agitatie. De politie werd hierdoor voor nieuwe uitdagingen gesteld, waarop zij niet altijd was voorbereid – laat staan uitgerust.

Twee in het oog springende oproeren in de tweede helft van de negentiende eeuw vormden het Kermisoproer van 1876 en het Palingoproer van 1886, beide vonden plaats in Amsterdam (Bos 2001, p. 150-158; Van Eijkhof 2010). Aan beide oproeren lagen geen politieke motieven ten grondslag, maar het verbod op een volksvermaak. Te weten: de jaarlijkse kermis en het palingtrekken. De autoriteiten vreesden onregeligheden en onzedelijk gedrag door de lagere klassen en verboden de evenementen. Als reactie keerde het volk zich tegen de burgemeester en de hoofdstedelijke politie. Tijdens het Palingoproer werden politiemannen gemolesteerd en in de gracht gegooid en een politiebureau belegerd. In beide gevallen kwamen de infanterie en de cavalerie eraan te pas. In 1876 sloegen meer dan driehonderd militairen het oproer neer. Het gevolg was een dode en tientallen gewonden. Vooral huzaren hadden veel gewonden gemaakt op de smalle bruggetjes over de grachten. Het Palingoproer overtrof het Kermisoproer vele malen waar het om het aantal slachtoffers ging. Door het optreden van de infanterie verloren maar liefst 26 mensen het leven. De grote aantallen slachtoffers konden niet anders dan leiden tot protest tegen en evaluatie van het extreem harde militaire optreden. De vraag of het in de toekomst niet anders kon, werd na 1886 luider. De keuze voor een verminderde rol van het leger in de grootschalige ordehandhaving betekende echter wel dat de politie daarop veel beter moest worden voorbereid en ingericht. De vraag was of dit moest gebeuren door middel van de introductie van militaire methoden en tactieken, en hoeveel er dan financieel geïnvesteerd moest worden.²

De Koninklijke Marechaussee bleef vanwege haar militaire status buiten deze discussie. Dat nam niet weg dat de arbeidsonrust ook zijn stempel op dit korps had gedrukt. Vanaf 1890 was de stationering van de Koninklijke Marechaussee³ naar het Noorden uitgebreid, juist vanwege het ontbrekend politietoezicht. In dat uitgestrekte gebied bleek het korps effectief vanwege zijn militaire status en flexibele inzetbaarheid, maar ook de grote mobiliteit door het gebruik van paarden, de kazernering en het dragen van vuurwapens speelden een rol (Van den Hoek 1963, p. 241-263). Ondanks die expansie was het gendarmeriekorps rond 1900 relatief klein met zijn 1.200 man. Dit had tot gevolg dat de Koninklijke Marechaussee, indien er langdurig bijstand aan andere politiekorpsen moest worden verleend, de reguliere politie-

² *De Nederlandsche Politiegids*, 1ste jrg., nr. 9, september 1886.

³ In die tijd aangeduid als *Het Wapen der Koninklijke Marechaussee*.

dienst op het platteland maar met moeite kon uitoefenen. De Koninklijke Marechaussee paste zich zo goed en zo kwaad als het ging aan en wist zo de rol van de cavalerie en infanterie in de ordehandhaving te verkleinen.

Van eeuwwisseling tot het einde van de Eerste Wereldoorlog

Rond de eeuwwisseling was er dus in de praktijk van de Nederlandse politiekorpsen, uitgezonderd de Koninklijke Marechaussee, amper sprake van militarisering. Dat nam niet weg dat de inzet van de krijgsmacht in de ordehandhaving steeds meer ter discussie stond. Vooral het departement van Oorlog voelde er alsmaar minder voor om als vangnet voor Nederlandse gemeenten te dienen die geen cent aan hun politie wilden spenderen. Daar kwam bij dat soldaten door die extra taak slechts beperkt konden oefenen. Opeenvolgende bewindslieden bezonnen zich op de kerntaken en begonnen druk uit te oefenen op de departementen van Justitie en Binnenlandse Zaken om nu eindelijk eens financieel over de brug te komen of de eigen bonen te gaan doppen. Langzaam maar zeker drong het besef bij deze twee ministeries door dat de eisen van Oorlog niet langer konden worden genegeerd (Smeets 2007, p. 79).

Dat de reguliere politiekorpsen maar zeer ten dele waren voorbereid op een grootschalige ontwrichting van de infrastructuur, bleek weer in alle duidelijkheid tijdens de Spoorwegstaking van 1903. De regering werd op pijnlijke wijze geconfronteerd met de macht van de spoorwegarbeiders (Rüter 1935). Die bleken in staat het hele land plat te leggen. Omdat de personele sterkte van de Nederlandse politiekorpsen volledig ontoereikend was, moest op grote schaal op militairen worden teruggegrepen om de boel op gang te houden. Waarmee de beperkingen van de reguliere politiekorpsen, maar vooral de onmisbaarheid van het leger weer werden aangetoond.

Men bedenke daarbij dat het aantal geregistreerde stakingen van 1900 tot en met 1914 verdubbelde.⁴ Dit betekende dat de rol van het leger bij grootschalig optreden niet afnam, maar zelfs cruciaal werd. De discussie over de rol van het leger bleef dan ook voortslepen. Het was evenwel de gemeentepolitie van Rotterdam die op eigen initiatief in

4 Stakingen in Nederland 1372-2008, <https://socialhistory.org>.

1911 een karabijnbrigade in het leven riep (Manneke 1993, p. 49). De aanleiding vormde de zogeheten 'Bootwerkersstaking'. Militante stakers kregen het aan de stok met bijstandverlenende militairen en de situatie escaleerde in wat de 'Bloednacht van Kattenburg' is gaan heten. Om voor de toekomst beter gewapend te zijn ondersteunden de Rotterdamse bestuurders de oprichting van deze uit politiemannen bestaande eenheid. Daarmee was een stap gezet naar een vorm van militarisering binnen een burgerlijk korps (De Jong 1948).

Het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog en de daarmee gepaard gaande mobilisatie trok een zware personele wissel op de politie. Politie mannen werden opgeroepen voor militaire dienst en stonden niet meer ter beschikking voor de politiezorg. Omdat delen van ons land in staat van beleg waren verklaard, hadden de militaire autoriteiten het daar voor het zeggen. Politie mannen en marechaussees waren in die gebieden ondergeschikt aan het militaire gezag. Verder was er de aan de oorlog gerelateerde criminaliteit, die zich vooral kenmerkte door smokkel en zwarte handel (Moeyes 2001, p. 121-126). Criminele fenomenen die het in de oorlog opgezette voedseldistributiesysteem onder druk zetten. Voor experimenten met en door de politie was geen enkele ruimte en dit had ook geen prioriteit. Het leger was immers al gemobiliseerd en een verdere militarisering van de politie was daarom volstrekt overbodig. Dit bleek eens te meer tijdens het *Aardappeloproer* van juli 1917 in Amsterdam. De aldaar gestationeerde soldaten kregen opdracht te schieten op plundersers die voedsel probeerden te bemachtigen, met als resultaat dat er negen doden te betreuren waren (Krijger 2004, p. 32-53). Om het militaire machtsvertoon nog verder zichtbaar te maken, werden eenheden met mitrailleurs in parken in bivak gebracht om burgers te tonen dat het menens was.

Voor de periode vanaf het in werking treden van de Gemeentewet in 1851 tot aan het eind van de Eerste Wereldoorlog werd geregeld gesproken over manieren om de inzet van het leger in de ordehandhaving te minimaliseren. De politie moest dan voor deze taak beter worden toegerust. Er werden wel sporadisch pogingen ondernomen, zoals de eerder genoemde oprichting van de Rotterdamse karabijnbrigade. Deze initiatieven waren echter incidenteel en vooral cosmetisch. Het leger bleef onmisbaar. Na de Russische Revolutie van 1917 nam het onbehagen van de overheid jegens het leger drastisch toe. De vraag rees of deze krijgsmacht, met haar vele dienstplichtigen, in tijden van crises niet eerder een bedreiging dan een garantie voor het wettige

gezag vormde. Verschillende gebeurtenissen rond het einde van de Eerste Wereldoorlog in november 1918 leek deze angst alleen maar te bevestigen (Scheffer 1968), zo zullen we zien in de volgende paragraaf.

Het interbellum en het korps Politietroepen

Eind oktober 1918 sloegen soldaten aan het muiten in het Infanteriekamp in de Harskamp (Blom & Stelling 2004, p. 26). Bij die onlusten werden twee barakken in brand gestoken. De gebeurtenissen volgden elkaar daarna in een razend tempo op. De Eerste Wereldoorlog eindigde en in Duitsland brak op verschillende plaatsen de revolutie uit. Veel politici waren bang dat de revolutie ook in Nederland voor de deur stond. Ook de sociaaldemocratisch voorman Pieter Jelles Troelstra was deze mening toegedaan. In tegenstelling tot de regering verwelkomde hij de omwenteling en riep hij de regering op het onvermijdelijke te accepteren en de macht vreedzaam over te dragen. Om zijn argumenten kracht bij te zetten wees Troelstra op het feit dat de autoriteiten niet meer op leger en politie hoefden te rekenen, omdat die aan de kant van de revolutionairen stonden (Scheffer 1968, p. 113). Vooral minister van Justitie Th. Heemskerk raakte in paniek. Uiteindelijk bleek de revolutie in Nederland helemaal niet nakende. Troelstra had zijn hand overspeeld. De regering zat intussen niet stil en wilde van wat een adempauze leek zo veel mogelijk gebruik maken om zich voor de nabije toekomst tegen een revolutie te wapenen. De vraag was alleen: hoe?

Volgens Heemskerk was de meest voor de hand liggende oplossing de Koninklijke Marechaussee zo snel mogelijk uit te breiden en de onbetrouwbare burgerpolitie links te laten liggen. Hij stuitte hier op het verzet van de commandant van de Koninklijke Marechaussee G. van Haeften. Generaal Van Haeften vreesde dat bij een snelle uitbreiding de kwaliteit van zijn marechaussees als politiemannen in het gedrang zou komen. De plannen van de minister konden de reputatie van zijn korps alleen maar schaden. Voor Heemskerk voelde deze houding als obstructie in tijden van crisis. Met een revolutie voor de deur waren geen 'volleerde' politiemannen nodig, maar mannen die betrouwbaar waren en niet schuwden om met harde hand tegen revolutionairen op te treden. De bewindsman had het gevoel dat hem de tijd ontbrak en trad in overleg met zijn collega van Oorlog. Beide mannen besloten tot

de oprichting van het militaire korps Politietroepen, dat in juni 1919 het levenslicht zag (Smeets 1997).⁵ Nu moest dat nieuwe korps natuurlijk nog politiek worden verkocht. Heemskerk beweerde dat het in eerste instantie bestemd was voor de politiedienst binnen het leger en als tijdelijke versterking voor de rijkspolitie totdat die zelf op sterkte was. Een goed toehoorder had evenwel aan een half woord genoeg. De Politietroepen waren 'here to stay' en een krachtige militaire/politionele reserve in het geval van grootschalige onlusten.

Vijftien jaar na de oprichting werd het korps Politietroepen, samen met leden van de Koninklijke Marechaussee, de gemeentepolitie van Amsterdam en andere militairen, ingezet bij wat bekend zou worden als het 'Jordaanoproer' (Kielich 1984). In juli 1934 werden duizenden patronen verschoten en stierven zes personen. Voor de burgemeester en de gemeenteraad van Amsterdam deed, net als in 1876 en 1886, de vraag opgeld of het allemaal niet anders kon en de afhankelijkheid van de krijgsmacht kon worden afgebouwd. Het antwoord leek te liggen in de formatie van karabijnbrigades, zoals in 1911 in Rotterdam was geschied. Amsterdam nam nu het voortouw, al gauw gevolgd door Utrecht. Ook de Rijksveldwacht volgde met het formeren van dit soort brigades. Voor de politiemannen was het exerceren geblazen. Vooral de ouderen vonden dit 'soldaatje spelen' maar niks. De tegenzin verhinderde niet dat in Rotterdam en Amsterdam zelfs pistoolmitrailleurs en overvalwagens werden aangeschaft (Breukers 2009, p. 38). Deze twee gemeentelijke politiekorpsen bezaten dus pistoolmitrailleurs nog voordat die in de Nederlandse krijgsmacht waren geïntroduceerd! Toch nam dit (para)militaire machtsvertoon bij de autoriteiten niet het onbehaaglijke gevoel weg dat Nederland in een aanhoudende gezagscrisis verkeerde.

De Koude Oorlog en de gevolgen

Het einde van de Duitse bezetting betekende dat een herbezinning op de organisatie van de Nederlandse politie aan de orde was. De verdeeldheid die de vooroorlogse situatie gekenmerkt had, mocht onder geen beding meer terugkeren, maar de Duitse constructie moest ook

5 Naast het korps Politietroepen werd ook de Bijzondere Vrijwillige Landstorm opgericht. Een grote reserve bestaande uit betrouwbare dienstplichtigen. Deze reserve is nooit daadwerkelijk ingezet.

verdwijnen. Het werd uiteindelijk een compromis, waarbij de dualiteit van het vooroorlogse politiebestedel werd hersteld, met dien verstande dat er slechts één rijkspolitiekorps zou komen, te weten: het burgerlijke, onder het departement van Justitie ressorterende korps Rijkspolitie (Van Reenen 1985, p. 181-217). De Koninklijke Marechaussee werd aangewezen om de taken van het vooroorlogse korps Politietroepen op zich te nemen en verdween daarmee uit het politiebestedel. Alleen als er bijstand nodig was, en dan slechts indien het korps Rijkspolitie het niet alleen aankon, mocht de Koninklijke Marechaussee worden ingeschakeld. In feite was de Koninklijke Marechaussee, in vergelijking met de vooroorlogse situatie, gedegradeerd tot tweede bijstandskorps.⁶

Opvallend was dat het nieuwe burgerlijke korps Rijkspolitie wel erg veel militaire trekken vertoonde. Het uniform met zwarte tuniek en blauwe ballonbroek deed denken aan de vooroorlogse Koninklijke Marechaussee. Voor wie die associatie nog niet maakte, was het petembleem met de springende granaat dan toch het ultieme bewijs dat het nieuwe korps zich modelleerde naar de Koninklijke Marechaussee. Er werd zelfs gesteld dat deze parvenu zich met andermans veren tooide.⁷ De hiërarchie binnen het korps werd verder onderstreept met rangaanduidingen die ook binnen de krijgsmacht en de Koninklijke Marechaussee in zwang waren. Zo waren er wachmeesters, opperwachmeesters en adjudanten en was de commandant van dit korps een generaal. Verder heerste er een strenge discipline, die kracht werd bijgezet met een bijbehorend systeem van beloning en bestraffing. Er was het ministerie van Justitie blijkbaar veel aan gelegen om het korps toch vooral een militaire uitstraling te geven. Na het einde van de Tweede Wereldoorlog verslechterden de relaties tussen de westelijke geallieerden en de Sovjet-Unie. Voormalige bondgenoten werden vijanden, nadat de Russen in 1948 een blokkade om West-Berlijn legden. Wat bekend zou worden als de Koude Oorlog was daarmee begonnen. De dreiging van een atoomoorlog hing als een zwaard van Damocles boven de hoofden van de burgers. Naast de dreiging uit het buitenland leek er een van eigen bodem te komen. Deze interne bedreiging werd volgens de overheid vooral gevormd door Nederlandse communisten en sympathisanten van de Sovjet-Unie (Engelen 1995, p. 164).

6 De beperkte taken van de KMar werden vastgelegd in het 'Takenbesluit 1954'.

7 *De Volkskrant* 1 oktober 1948.

Om mogelijke opstanden of onlusten het hoofd te bieden was het korps Rijkspolitie al snel overgegaan tot het oprichten van zogeheten harde bijstandsdetachementen. De bewapening bestond uit in ons land achtergebleven Duitse MG 34-mitrailleurs en de individuele rijks-politieman kreeg de beschikking over een pistoolmitrailleur van het type stengun. De gemeentepolitie bleef niet achter, zo beschikte de gemeentepolitie van Tilburg over eigen pantserwagens. Het naoorlogse Rijksinstituut voor de Opleiding van Hogere Politieambtenaren (RIOHPA) oefende aankomende politieofficieren in het straatgevecht. Daarbij mocht de bestorming van een communistisch hoofdkwartier niet ontbreken.⁸ Pas in 1959 werden de detachementen, als gevolg van de Politiewet van 1957, omgedoopt in mobiele eenheden.

Vanaf het eind van de jaren vijftig tot grofweg eind jaren zestig bleken niet de communisten de grote onruststokers, maar de jeugd. Nozems en oproerige studenten maakten het de politie lastig met hun uitdagende gedrag. De aangeleerde militaire vaardigheden waren hier vrijwel onbruikbaar. Dat nam niet weg dat politiemannen, deels uit frustratie en deels uit overtuiging, overgingen tot een harde aanpak, die niet zelden escalierend en contraproductief werkte. Zeker na de rellen in Amsterdam in 1966 en het rapport van de commissie-Enschede werd het tijd om de hand in eigen boezem te steken. De kern van het ordeprobleem leek te liggen in de afstand die er in de loop der jaren zichtbaar was ontstaan tussen politie en burger. De min of meer militaristische/autoritaire organisatievorm was daar mede debet aan.

In 1978 verscheen een rapport dat de geschiedenis is ingegaan als 'Politie in verandering'. Jonge politieofficieren pleitten in dit rapport voor een herijking van de politiefunctie, die in hun ogen veel meer generalistisch moest worden en ingebed in het bewakingsgebied; voor de grotere steden was dit de wijk. De grote gemeentelijke korpsen namen het voortouw in deze richting. Het korps Rijkspolitie volgde met enige aarzeling. Voor de Koninklijke Marechaussee hadden deze nieuwe inzichten niet direct prioriteit.

Toch was er ook een heel andere beweging waar te nemen, die vooral te maken had met terreurdaden in zowel Nederland als het buitenland. Leden van de Palestijnse terreurbeweging Zwarte September hadden in 1972 elf Israëlische sporters gegijzeld tijdens de Olympische Spelen in München. Alle gijzelaars waren daarbij omgekomen. Daar-

⁸ Foto's van deze 'actie' bevinden zich in de fotocollectie van het Nationaal Veiligheidsinstituut, nr. 2621.031.

naast werd Duitsland geplaagd door eigen extremisten in de gedaante van de Rote Armee Fraktion, die ook in Nederland slachtoffers zou maken. Bij de treinkapingen door Molukkers in Nederland (in 1975 en 1977) vielen eveneens doden. Deze gebeurtenissen droegen bij aan het besluit om binnen de Koninklijke Marechaussee een bijzondere eenheid op te richten, namelijk de Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten (Timmermans 1978, p. 150-153). Verder kwamen er uit militairen en politiemensen samengestelde Bijzondere Bijstandseenheden (Van der Spek 2009). Het korps Rijkspolitie kreeg de beschikking over pantserwagens die op luchthaven Schiphol de veiligheid moesten garanderen. Met deze ontwikkelingen leek de militarisering bij de politie zich meer op terreurdreiging dan op ordehandhaving te richten.

1980 tot heden

De economische recessie en de woningnood van de jaren zeventig en tachtig brachten nieuwe problemen met zich mee op het gebied van de ordehandhaving. Het was vooral de kraakbeweging die zich in die jaren roerde en niet schroomde geweld tegen de politie te gebruiken. Tijdens de zogeheten kroningsrellen van 30 april 1980 kwam de politie, maar ook de Koninklijke Marechaussee danig in het nauw. Het antwoord leek te liggen in training en uitrusting van de mobiele eenheden, maar ook in hernieuwde bijstandsverlening door de krijgsmacht. Zo werd er bij verschillende ontruimingingen in Amsterdam, maar ook in Nijmegen, een beroep gedaan op het leger. Om de barricaden te ontruimen werden Leopard-tankdozers ingezet.⁹ De krijgsmacht leek terug van weggeweest. Of had zij het strijdtoneel van de openbareordehandhaving nooit verlaten (De Weger 2006)?

De laatste decennia heeft de krijgsmacht gezocht naar nieuwe antwoorden op conflicten anders dan in de Koude Oorlog voorzien. Moderne expertise is ontwikkeld, nieuwe technieken zijn geïmplementeerd en men heeft zich nieuwe competenties eigen gemaakt. Eigenschappen die ook voor de politie van groot belang zijn. Wat heden ten dage wel opvalt, is dat de 'groene' onderdelen veel meer dan vroeger bijstand leveren in het kader van de opsporing. (Bervoets e.a. 2017).

⁹ Zie <https://isgeschiedenis.nl/nieuws/krakers-verdreven-met-tanks-de-piersonrellen-in-nijmegen>.

Conclusie

Een terugblik op anderhalve eeuw openbareordehandhaving leert dat de wisselende taaktoedeling tussen krijgsmacht en politie kan worden verklaard door de stormen die de Nederlandse samenleving en Staat in die periode hebben moeten doorstaan. Economische crises, oorlog en sociale onrust lagen aan de basis van de veranderingen in de verhouding tussen krijgsmacht en politie. Lange tijd was het de krijgsmacht waarop een beroep werd gedaan om onlusten neer te slaan. Soms namen de politiekorpsen hier zelf het voortouw door uiteenlopende militaire technieken, methoden én uiterlijkheden van het leger te kopiëren. Dit roept de vraag op waar professionalisering van het politieapparaat eindigt en militarisering begint, maar een eensluidend antwoord hierop is moeilijk te formuleren. Ook vandaag de dag is dit verschijnsel waarneembaar. In de geschetste ontwikkelingen lijkt wel een slingerbeweging waarneembaar, gedreven door wat als noodzaak of vermeende noodzaak ten behoeve van de ordehandhaving werd beschouwd. Vast staat dat ontwikkelingen op dit terrein, historisch gezien, niet altijd worden gedreven door ratio, maar – zo lijkt het althans – vaker door onbehagen. Misschien is dit laatste niet onbelangrijk om in gedachten te houden tijdens actuele discussies.

Literatuur

Bervoets e.a. 2017

E. Bervoets, S. Eijgenraam, T. Dijkhuizen & J. van de Werken, 'Grenzen tussen politie en krijgsmacht', *Het Tijdschrift voor de Politie* (79) 2017, afl. 8.

Blom & Stelling 2004

R. Blom & Th. Stelling, *Niet voor God en niet voor het vaderland. Linkse soldaten, matrozen en hun organisaties tijdens de mobilisatie van '14-'18*, Soesterberg: Aspekt 2004.

Bolomey 1923

F. Bolomey, *Korte geschiedenis van de 4e divisie Koninklijke Maréchaussée sedert hare oprichting*, Leeuwarden 1923.

Bos 2001

D. Bos, *Waarachtige volksvrienden. De vroege socialistische beweging in Amsterdam 1848-1894*, Amsterdam: Bakker 2001.

Breukers 2009

J. Breukers, *Grootschalig optreden, bewapening en uitrusting*, z.p. 2009, www.politiemuseum.nl/UserFiles/File/grootschalig%20optreden%20bewapening%20enuitrusting%203.pdf.

Brugmans 1978

I.J. Brugmans, *Stapvoets voorwaarts. Sociale geschiedenis van Nederland in de negentiende eeuw*, Haarlem: Fibula-Van Dishoeck 1978.

Van Eijkhof 2010

J. van Eijkhof, *Het Palingoproer en de onvrede van de Jordaners. Een analyse van het Palingoproer als episode van collectief geweld* (masterscriptie Amsterdam UvA), 2010.

Engelen 1995

D. Engelen, *De geschiedenis van de Binnenlandse Veiligheidsdienst*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1995.

Fijnaut 1979

C. Fijnaut, *Opdat de macht een toevlucht zij? Een historische studie van het politieapparaat als een politieke instelling*, Antwerpen/Arnhem: Kluwer/Gouda Quint 1979.

Fijnaut 2007

C. Fijnaut, *De geschiedenis van de Nederlandse politie. Een staatsinstelling in de maalstroom van de geschiedenis*, Amsterdam: Boom 2007.

Groeneweg & Hallema 1976

N. Groeneweg & A. Hallema, *Van nachtwacht tot computermacht. Vijftig eeuwen politie en justitie*, Zaltbommel: Europese Bibliotheek 1976.

Van den Hoek 1963

W. van den Hoek, *De geschiedenis van het wapen der Koninklijke Marechaussee*, 's-Gravenhage: Stichting Ons Wapen 1963.

Van der Hoeven 1907

G. van der Hoeven, *De onuitgegeven redevoeringen van Mr. J.R. Thorbecke. Volgens opdracht en onder toezicht van het curatorium der Thorbeckes-Stichting verzameld en van toelichtende opdrachten voorzien door mr. G. van der Hoeven*, Groningen: J.B. Wolters 1907.

De Jong 1948

H. de Jong, *Beknopte geschiedenis van de karabijnbrigade der Rotterdamse politie 1911-1940*, Rotterdam 1948 (niet gepubliceerd, gemeentearchief Rotterdam).

Kielich 1984

W. Kielich, *Jordaners op de barricaden. Het oproer van 1934*, Zutphen: De Walburg Pers 1984.

Krijger 2004

M. Krijger, 'Het aardappeloproer van 1917', in: *Armamentaria* (Jaarboek Legermuseum), 2004.

Manneke 1993

N. Manneke, *Korps zonder kapsones. Geschiedenis van de Rotterdamse gemeentepolitie 1340-1993*, Bussum: Thoth 1993.

Meershoek 1999

G. Meershoek, *Dienaren van het gezag. De Amsterdamse politie tijdens de bezetting*, Amsterdam: Van Gennep 1999.

Moeyes 2001

P. Moeyes, *Buiten schot. Nederland tijdens de Eerste Wereldoorlog 1914-1918*, Amsterdam: De Arbeiderspers 2001.

Provo Kluit, 1849

H. Provo Kluit, *De hervorming der policie in Nederland*, Amsterdam: L. van Bakkenes 1849.

Van Reenen 1985

P. van Reenen, 'Politiebestel en Politiebesluit 1945', in: *Redenen van wetenschap. Opstellen over de politie veertig jaar na het Politiebesluit 1945*, Arnhem: Gouda Quint 1985.

Rüter 1935

A. Rüter, *De spoorwegstakingen van 1903. Een spiegel der arbeidersbeweging in Nederland*, Leiden: Brill 1935.

Scheffer 1968

H. Scheffer, *November 1918. Journaal van een revolutie die niet doorging*, Amsterdam: De Arbeiderspers 1968.

Smeets 1997

J.P.E.G. Smeets, *Het korps Politietroepen 1919-1940. De politiemilitair als steunpilaar van het wettig gezag*, Soest: Klomp Grafische Bedrijven 1997.

Smeets 2007

Jos Smeets, *De geschiedenis van de Nederlandse politie. Verdeeldheid en eenheid in het rijkspolitieapparaat*, Amsterdam: Boom 2007.

Van der Spek 2009

Chr. van der Spek, *Een wapen tegen terreur. De geschiedenis van de Bijzondere Bijstandseenheid Krijgsmacht 1972-2006*, Amsterdam: Boom 2009.

Timmermans 1978

J. Timmermans, 'Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten (BSB)', *Ons Wapen* 1978, p. 150-153.

Versteeg 1925

H.J. Versteeg, *Van schout tot hoofdcommissaris. De politie voorheen en thans*, Amsterdam: Van Holkema & Warendorf 1925.

Van der Wal 2003

R. van der Wal, *Of geweld zal worden gebruikt! Militaire bijstand bij de handhaving en het herstel van de openbare orde 1840-1920*, Hilversum: Verloren 2003.

De Weger 2006

M. de Weger, *De binnenlandse veiligheidstaken van de Nederlandse krijgsmacht*, Assen: Van Gorcum 2006.

Hybridisering van de zwaarmachten: realiteit of fictie?

*Peter Neuteboom en Hans Hovens**

In de afgelopen decennia is de interdependentie tussen staten sterk toegenomen. Hoewel dit mondiaal economische groei en welvaart heeft gebracht, leidde dit ook tot vervlechting van de nationale en internationale veiligheidsdomeinen. Veiligheidsvraagstukken zoals cybercriminaliteit, terrorisme, grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, regionale conflicten en migratie vragen meer dan ooit om een multidisciplinaire aanpak waarin internationale, nationale en lokale organisaties en actoren hun krachten bundelen. Door de globalisering van de veiligheidsarena lijkt de klassieke cesuur tussen de interne en externe veiligheid van de staat te vervagen, waardoor ook de traditionele rolverdeling tussen de politie en de krijgsmacht onder druk kan komen te staan (Bigo 2000; Den Boer & Leijtens 2017; Lutterbeck 2005; De Wijk & Toxopeus 2005). Indien de contextuele grenzen tussen beide instituties vervagen, is het de vraag of zij ook meer op elkaar gaan lijken en de politie militariseert en de krijgsmacht constabulariseert.

In dit artikel beschouwen wij of in Nederland sprake is van een dergelijke hybridisering. We beginnen met de definiëring van de begrippen militarisering van de politie en constabularisering van de krijgsmacht. Daarna kijken we naar het speelveld in Nederland. We onderzoeken of de krijgsmacht en de politie elkaar aanvullen in de uitvoering van de nationale politiefunctie. Vervolgens gaan we in op de bijdrage van de Nederlandse krijgsmacht en de Nederlandse politie aan het herstel van de internationale rechtsorde tijdens crisisbeheersingsoperaties.¹ Wij sluiten af met een nadere beschouwing van de geconstateerde ontwikkelingen en beantwoorden de vraag of de Nederlandse politie en de krijgsmacht kenmerken van elkaar beginnen te vertonen, en we

* Dr. P.C.J. Neuteboom is directeur Duurzaamheid en Opsporing bij de Inspectie Leefomgeving & Transport en research fellow bij de Nederlandse Defensie Academie. J.L. Hovens is kolonel b.d. van de Koninklijke Marechaussee.

1 Onder crisisbeheersingsoperaties verstaan wij o.a. vredesoperaties, stabiliseringsoperaties en *counterinsurgency*-operaties.

bezien wat hiervan dan de maatschappelijke en politieke consequenties kunnen zijn.

Definities

Kraska definieert de militarisering van de politie als een proces waarin de civiele politie in toenemende mate gebruik maakt van militaire waarden, procedures, technieken en middelen in de uitvoering van haar taken dan wel zich organiseert naar het voorbeeld van een militaire organisatie (Kraska 2007). Het niveau van militarisering toetst hij vervolgens aan de hand van vier dimensies van het militaire model:

- het organisatieconcept: de mate waarin de politie gebruik maakt van militaire structuur- of sturingselementen;
- het operatieconcept: de mate waarin de politie militaire tactieken, procedures en inzetwijzen toepast in de uitvoering van haar operaties;
- de middelen: de mate waarin de politie gebruik maakt van wapens, materieel, uitrusting en technologieën met een militaire herkomst;
- de organisatiecultuur: de mate waarin politiepersoneel zich bedient van krijgshaftig taakgebruik en militaire waarden, normen en overtuigingen.

Het begrip constabularisering is minder eenvoudig te definiëren. De literatuur biedt hiervoor geen eenduidige definitie (Neuteboom 2010). Wat de definities wel gemeen hebben, is dat ze veelal verwijzen naar de uitvoering van politieachtige taken door militairen tijdens crisisbeheersingsoperaties (Geser 1996; Haltiner 2003; Kaldor 2006). In dit artikel definiëren we constabularisering dan ook als de mate waarin de krijgsmacht haar organisatie- en operatieconcept modelleert naar dat van de politie teneinde effectief bij te dragen aan het herstel van de openbare orde en veiligheid tijdens een internationale crisisbeheersingsoperatie.

De situatie in Nederland

De krijgsmacht en de politie delen een lange geschiedenis (Bayley 1985; Fijnaut 2007; Easton & Moelker 2010; Neuteboom & Ducheyne 2007). Ze vormen de zwaardmacht van de staat en hebben beide de

taak om orde, recht en veiligheid te bewaken of te herstellen, zo nodig met de toepassing van geweld (Bittner 1970). In de meeste westerse democratieën heeft de politie altijd in meer of mindere mate gebruik gemaakt van militaire organisatieprincipes en middelen (Weiss 2011) en heeft de krijgsmacht altijd wel een rol gespeeld in de handhaving van de interne rechtsorde (Lioe 2011; Lutterbeck 2005). Dit geldt evenzeer voor de Nederlandse situatie (Bervoets 2017; Neuteboom 2017b; De Weger 2006).

De laatste jaren zien we dat de politie worstelt met het vinden van een evenwicht tussen een instrumentele, op afdwinging en controle gebaseerde taakuitvoering (Ponsaers 2001; Reiss 1992) en een aanpak die is gericht op preventie en geweldsminimalisatie om het respect en vertrouwen van de burgers te winnen en gezamenlijk een veilige leefomgeving te creëren (Emsley 2009). In de laatste jaren is meer nadruk komen te liggen op recht en orde als gevolg van de politisering van het veiligheidsvraagstuk, de toenemende maatschappelijke vraag naar veiligheid en de grote prestatiedruk. De politie heeft daarop gereageerd met een meer repressieve, centralistische aanpak (Van Dijk e.a. 2015; Hoogenboom 2017; Welten 2006). Daar komt bij dat de Koninklijke Marechaussee sinds haar definitieve terugkeer in het nationale politiebestedel in 1993 substantieel is gegroeid, onder meer door de talrijke crisisbeheersingsmissies in het buitenland, de toestroom van vreemdelingen en de toename van strategische beveiligingstaken (Meulman & Ruitenbergh 2004; Roozenbeek e.a. 2014). Zo groeide haar totale formatiesterkte (militair en burgerpersoneel) van 4.040 fte in 1994 naar 6.586 fte in 2018.² De vraag is of dit heeft geleid tot een zekere mate van militarisering van de politie. Om deze vraag te beantwoorden, maken wij een onderscheid tussen de militarisering van het politiestelsel en de militarisering van de politieorganisatie.

De rol van militairen in het politiestelsel

Op nationaal niveau zien we dat militairen op basis van de Politiewet zowel een structurele als incidentele rol kunnen vervullen in het nationale politiebestedel. Het meest significant is het aandeel van de Konink-

2 Prioriteitennota: Een andere wereld, een andere defensie, *Kamerstukken II* 1992/93, 22975, 2, p. 59; Rijksbegroting 2018, hoofdstuk X Defensie, *Kamerstukken II* 2017/18, 34775 X, 2, p. 43-44.

lijke Marechaussee. Met 5.500 militairen neemt zij ongeveer 10% van de totale nationale politiesterkte voor haar rekening, waarbij zij zich in het bijzonder richt op de grenspolitietaak, de uitvoering van bewakings- en beveiligingsopdrachten en de militaire politiezorg. Daarnaast levert zij desgevraagd bijstand aan de Nationale Politie voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid. In dat kader levert zij bijvoorbeeld sinds eind 2016 op semistructurele basis een eskadron Hoog Risico Beveiliging (HRB) voor de bewaking en beveiliging van risicovolle objecten in de Randstad, zoals het parlement, ministeries, joodse instellingen en andere gebouwen of plaatsen waar veel publiek samenkomt. Deze robuuste en zwaarbewapende eenheid van circa 400 personen heeft een onmiskenbare militaire uitstraling en is speciaal opgeleid om in het hogere geweldssegment op te treden als schakel tussen de reguliere politie en de Dienst Speciale Interventies (DSI) van de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie (Neuteboom 2017b). De DSI, bestemd om 'alle voorkomende vormen van ernstig geweld c.q. terrorisme over het gehele geweldsspectrum' te kunnen bestrijden,³ is zelf al een hybride eenheid, die voor een belangrijk deel uit militairen bestaat. Zo levert de Koninklijke Marechaussee een van de zes Aanhoudings- en Ondersteuningsteams (AOT's), die zijn bestemd voor de inzet in levensbedreigende omstandigheden, waaronder de aanhouding van terroristen en vuurwapengevaarlijke verdachten, de beveiliging van bedreigde personen en objecten, en de ondersteuning en interventie bij gijzelingen, kapingen, overvallen of ontsnappingspogingen uit een gevangenis (Timmer 2010). Voor de uitvoering van de *close combat*-functie, dat wil zeggen kleine offensieve operaties met een hoog risico, beschikt de DSI over een Afdeling Interventies (AI). Naast politiemensen bestaat deze voor een derde uit marechaussees en een derde uit mariniers. Daarnaast levert de krijgsmacht langeafstandsschutters voor de Afdeling Expertise en Operationele Ondersteuning (AE&OO). Het laatste onderdeel van de DSI bestaat geheel uit militairen van het M-squadron van het Korps Mariniers. Deze eenheid komt in actie als de capaciteit en competenties van de AI tekortschieten, bijvoorbeeld voor operaties in en op grote en specifieke gebouwen, boorplatformen, treinen, ferry's en grote vliegtuigen (Neuteboom 2017b; Timmer & Visser 2014).

3 *Kamerstukken II 2004/05, 29754, 23.*

Civiele autoriteiten kunnen op basis van de Politiewet eveneens een beroep doen op de krijgsmacht voor incidentele militaire bijstand of steunverlening bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de handhaving van de openbare orde. Ten slotte kunnen zij in geval van een ramp of crisis op grond van de Wet veiligheidsregio's de hulp van de krijgsmacht inroepen, bijvoorbeeld voor het evacueren van burgers bij een overstroming of voor brandbestrijding in natuurgebieden.

De jaarverslagen van Defensie over de periode 2012-2016 en het onderzoek van Bervoets (2017) duiden op een toename van de aanvragen voor militaire bijstand sinds 2009. Deze stijging wordt vooral verklaard door de bijstand bij strafzaken en veel minder bij openbare orde. Het gaat dan in het bijzonder om incidentele bijstand aan de politie voor observatie (bijvoorbeeld de inzet van drones), zoekacties en analyses in het kader van strafzaken of vermissingen van personen. De militaire bijstand is slechts ondersteunend van aard en altijd in ondergeschiktheid aan de burgemeester of de officier van justitie. De inzet lijkt vooral te zijn ingegeven door zaken als doelmatigheid, beschikbaarheid van technische (hulp)middelen, aanvullende competenties bij personeel van de krijgsmacht en de noodzaak om tijdelijk en op bepaalde plaatsen een verhoogde aanwezigheid van personeel te hebben. Omdat het enkel gaat om de inbreng van specifieke competenties en specialismen opereren de militairen doorgaans ongewapend. De inzet is dus niet gericht op versterking van het geweldsmonopolie van de politie (Bervoets 2017).

Militarisering van de Nederlandse politieorganisatie?

Op het niveau van de Nederlandse politieorganisatie is de mate van militarisering moeilijker te duiden, mede door een gebrek aan (wetenschappelijk) onderzoek. We geven een aanzet met behulp van de vier dimensies die Kraska heeft toegepast bij zijn onderzoek naar de militarisering van de Amerikaanse Special Weapons and Tactics (SWAT-)teams (Kraska 2007).

De eerste dimensie is die van de organisatie. De politieorganisatie is voor een belangrijk deel gebaseerd op routinewerk en voor een kleiner deel op crisismanagement (Bruggeman 2011). Kenmerkend voor de politieorganisatie is dat het dagelijkse routinewerk wordt verricht door

de individuele politiefunctionaris en dat deze daarin een zekere discretionaire ruimte heeft voor operationele beslissingen (Bittner 1970; Van der Vijver & Terpstra 2007). De politie verschilt hierin wezenlijk van de militaire organisatie, waarin doorgaans weinig ruimte is voor individuele actie en al het handelen ondergeschikt is aan het collectief. De politie beschikt echter ook over specialistische eenheden voor operaties met een grotere geweldscomponent, zoals arrestatieteams (AT's), mobiele eenheden (ME's) en de DSI. Ook beschikt zij sinds 2016 over een bewakingseenheid van circa 450 specialistische schutters voor de bewaking van statische objecten zoals rechtbanken, stations en woningen van bedreigde personen.⁴ Deze eenheden vertonen qua organisatievorm en optreden gelijkenis met militaire eenheden. Zo is het optreden gebaseerd op een *team-effort* onder commando van een leidinggevende. De discretionaire bevoegdheid van de individuele politiefunctionaris zou hier disfunctioneel zijn. Vaak wordt opgetreden op basis van *drills*, met beschermende uitrusting en – wanneer opportuun – met semiautomatische wapens. Bovendien zien we dat net als in de krijgsmacht de operationele sturing binnen de Nationale Politie een centralistische tendens vertoont. Deze uit zich onder andere door schaalvergroting en vermindering van het aantal politieposten op lokaal niveau, de verschuiving van de zeggenschap over de politie van het regionale/lokale niveau naar het nationale niveau en het prioriteren van nationale doelen ten koste van lokale veiligheidsbehoeften. Centralisering wordt verder versterkt door het resultaat- en doelmatigheidsdenken en de informatiegestuurde politiezorg met gerichte opdrachten voor de '*streetlevel bureaucrats*'. Net als in de krijgsmacht kan dit leiden tot een top-down *command & control*-structuur en daarmee tot vermindering van de discretionaire ruimte aan de basis (Cachet e.a. 2009; Hoogenboom 2006; Kampschreur 2005).⁵

De tweede dimensie betreft de werkwijze. Door onveiligheidsgevoelens van burgers, terrorismedreiging, maatschappelijke polarisatie en toenemende gewelddadigheid is de behoefte aan toezicht en voorspelling toegenomen. In de zoektocht naar uitbreiding van haar gedragsrepertoire kijkt de politie inmiddels ook naar de wijze waarop grote hoe-

4 Zie <https://www.politie.nl/nieuws/2016/januari/25/bewakingseenheid-extra-middel-tegen-terreer.html>.

5 Sinds kort is er echter ook een beweging op gang gekomen om lokale belangen weer een zwaarder gewicht te geven en ruimte te geven aan de professional op de werkvloer (Hoogenboom 2006, 2017).

veelheden data kunnen worden verzameld, bewerkt en geanalyseerd en hoe het toezicht met moderne technieken kan worden versterkt. De krijgsmacht heeft de laatste jaren enorm geïnvesteerd in geavanceerde bewakings- en informatiesystemen. Deze zijn ook voor de politie aantrekkelijk, met als gevolg dat de politie in toenemende mate gebruik is gaan maken van militaire spin-offs, zoals gezichts- en kentekenherkenningsystemen, warmtebeeldcamera's, satellietbewaking en netvliesscanners (Bervoets 2017; Haggerty & Ericson 1999; Hall & Coyne 2013; Lutterbeck 2004; Nunn 2001). Tegelijkertijd is er de afgelopen jaren een zerotolerance-beleid ontstaan voor bepaalde gedragingen en treedt de politie assertiever en repressiever op tegen verstoringen van de openbare orde en veiligheid (Punch 2006). Zo wijst Van Reenen erop dat sinds het einde van de jaren negentig het normatief-repressieve politieparadigma een dominantere positie in het politieoptreden heeft gekregen (Van Reenen 2006). Het repressieve optreden van de politie kan bijvoorbeeld leiden tot een verstoorde relatie met (een deel van) het publiek. Zo zet het etnisch profileren kwaad bloed bij veel jongeren met een migratieachtergrond (Landman & Klijer-Kool 2016). Het gebruik of de inzet van militaire middelen is de derde dimensie. De basisuitrusting, de standaard bewapening en het materieel van de reguliere politie verschillen sterk van de middelen waarover de krijgsmacht beschikt. Dit in tegenstelling tot de Verenigde Staten, waar politiekorpsen beschikken over pantservoertuigen, automatische wapens en gevechtsuitrusting (Balko 2006; Kraska 2007). Enige analogie zien we wel in het huidige politie-uniform. Hoewel dit werd ontworpen om meer gezag op straat uit te stralen én de dragers veiligheid en comfort te bieden (VMPH 2014), doet het uniform qua vormgeving ook denken aan het gevechtstenuu van de militair.⁶

Bij de laatste – culturele – dimensie gaat het om leiderschapsstijlen, professionele autonomie, de rol van discipline en hiërarchie en de normen en waarden (zie ook Moelker & Schut 2010), zoals die tijdens de opleiding worden geïncorporeerd in taal en gebruiken en zichtbaar zijn in de dagelijkse politiepraktijk. De krijgsmacht en politie kenmerken zich door samenwerking, saamhorigheid en loyaliteit. Ze verschil-

6 Deze gelijkenis ontging medio 2014 ook de media niet. Zo schreef de *NRC* op 6 juni 2014: 'In zijn nieuwe uniform is de agent meer soldaat dan ambtenaar, meer ME'er dan wijk-agent. Het is een uniform dat duidelijk wil imponeren, en waarin meteen tot harde actie kan worden overgegaan.' *De Volkskrant* schreef op 10 juni: 'Zag de agent er in het vertrouwe blauw-witte uniform uit als een gepimpte klaar-over, in het nieuwe uniform lijkt die meer op een commando.'

len echter in hun leiderschapsstijl. De politiechef is een collega en manager, terwijl de militaire leidinggevende een commandant is die onmiskenbaar een hiërarchische positie inneemt. Verder wijzen Van Koetsveld e.a. (2016) erop dat het operationeel politieleiderschap matig is ontwikkeld. Veel wordt in onderlinge samenwerking opgelost, waarbij er weinig planvorming is. Dit in tegenstelling tot de krijgsmacht, waar planning en commandovoering leidend zijn. Bij het ontstaan, de ontwikkeling, de opleiding en de training van de arrestatieteams is de invloed vanuit de krijgsmacht beperkt geweest (Timmer 2010). Desalniettemin bestaan veel teams uit oud-militairen die een aanvullende politieke opleiding hebben gevolgd. Ook in de wijze van optreden is een militaire aanpak herkenbaar. Op de achtergrond zal de militaire cultuur binnen deze teams dan ook wel degelijk enige invloed hebben. Daarnaast zien we een veelvuldig gebruik van oorlogsmetaforen, niet alleen binnen de politie zelf, maar ook door bestuurders en politici. Denk bijvoorbeeld aan formuleringen als de ‘strijd tegen terrorisme’, de ‘oorlog tegen drugs’, de inzet van ‘stadsmariniers’ en ‘frontlijnwerkers’ alsmede aan het stimuleren van het exclusieve ‘wij-zij-denken’. Hoogenboom (2017) wijst erop dat een dergelijk taalgebruik van invloed is op de *mindset* van politiemensen en daarmee ook op hun handelen. Volgens Schuilenburg en Van Steden kan deze gemilitariseerde *mindset* worden doorbroken door het brengen van positieve veiligheid, bijvoorbeeld door vergroting van wederzijds vertrouwen en het bieden van geborgenheid en zorg (Schuilenburg & Van Steden 2016).

Internationale vervlechting

Op het internationale speelveld zien we vooral een samenloop van militaire en politieactiviteiten tijdens crisisbeheersingsoperaties in landen en regio's die ten prooi zijn gevallen aan gewapend geweld. Wanneer lokale instituties en structuren zijn wegge gevallen en de autoriteiten niet meer in staat zijn de veiligheid voor al hun burgers op gelijke wijze te garanderen, kan een internationale crisisbeheersingsoperatie zorgen voor een veilige en stabiele omgeving en een start maken met de wederopbouw van het bestuur en de economie. Onder de overkoepelende veiligheidsparaplu van een internationale troepenmacht kan een internationaal civiel politiekorps de hervorming en

training van de lokale politie voor zijn rekening nemen en – indien nodig – de lokale politiefunctie overnemen totdat de lokale politie daartoe weer in staat en gelegitimeerd is.

De afgelopen jaren heeft de Nederlandse politie meermaals bijgedragen aan politiemissies (Sollie 2010).⁷ Omdat de Nederlandse politie buiten Nederland geen formele taak heeft, is de uitvoering ervan geen kerntaak. Uitzending van politiepersoneel vindt dan ook plaats op basis van vrijwilligheid. Voor de uitzendperiode wordt buitengewoon verlof verleend.⁸ Dit geldt evenwel niet voor het personeel van de Koninklijke Marechaussee, doorgaans gelijktijdig met de militaire hoofdmacht uitgezonden om de politietaak voor de krijgsmacht uit te voeren of om een start te maken met de training, monitoring en wederopbouw van de lokale politie.⁹ Net als voor de krijgsmacht is bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit voor de Marechaussee een hoofdtaak.¹⁰ Uitzending van Marechaussee personeel vindt dan ook niet plaats op vrijwillige basis, maar maakt deel uit van de reguliere functie.

Omdat de Nederlandse politie en de Marechaussee zich tijdens politiemissies richten op de hervorming en training van de lokale civiele politie, is er feitelijk geen sprake van vermenging van civiele en militaire functies. Daarnaast gaat het veelal om kleine aantallen individueel uitgezonden politiemensen. Ook na afloop van de missie kan er dan bijna geen sprake zijn van beïnvloeding door militaire waarden op institutioneel niveau. Hierbij speelt ook mee dat de taken die een individuele politiefunctionaris in een vredesmissie uitvoert, niet vergelijkbaar zijn met die in de Nederlandse politieke praktijk. Het gaat immers doorgaans niet om de uitvoering van executieve politietaken, maar veeleer om de training en monitoring van lokaal politiepersoneel (Sollie 2010).

Internationale missies worden soms echter getroffen door een zogenaamd *security gap*. In tegenstelling tot een internationale militaire interventiemacht, verloopt de uitzending van civiele politiemensen traag (Dziedzic 1998; Oakley e.a. 1998). Zo was tussen 2007 en 2010

7 De inzet van Nederlandse politie vanaf 2010 is terug te vinden in *Kamerstukken II 2009/10 t/m 2017/18*, 29521 (Nederlandse deelname aan vredesmissies).

8 Inzet Nederlandse politie en Koninklijke Marechaussee bij internationale civiele politieoperaties, *Kamerstukken II 2008/09*, 27476, 14.

9 Politie- en Marechaussee personeel hebben tot dusver geen executieve politietaken uitgevoerd. Zij hebben enkel de lokale politie gemonitord, ondersteund of getraind.

10 Defensienota 2000, *Kamerstukken II 1999/2000*, 26900, 1-2.

een jaar na de start van een VN-politiemissie gemiddeld slechts 42% van de toegezegde internationale politiefunctionarissen in het missiegebied actief (Durch & England 2010). Deze trage ontplooiing heeft meerdere oorzaken. Donorlanden zijn vaak terughoudend om hun civiele politiemensen uit te zenden naar gebieden waar hun veiligheid nog onvoldoende kan worden gegarandeerd. Ook speelt mee dat in sommige donorlanden er een zekere schaarste aan politiepersoneel bestaat door de toegenomen maatschappelijke en politieke vraag naar veiligheid. Ten slotte blijkt dat het aangeboden politiepersoneel soms niet aan internationale standaarden voor internationaal politiewerk voldoet (Neuteboom 2017a).

Indien de uitvoering van de lokale politiefunctie niet onmiddellijk op gang komt, ontstaat het risico dat criminelen en opstandelingen dit vacuüm uitbuiten en er een klimaat van wanorde en wetteloosheid ontstaat. De bevolking zal zich onbeschermd en bedreigd voelen, met het risico dat zij het vertrouwen in de missie verliest. In dat geval komt het gehele vredesproces op losse schroeven te staan (Dziedzic 2016). Het concept van *stability policing* kan een oplossing bieden om in geval van een *security gap* snel de openbare orde en veiligheid te herstellen en te bewaren. *Stability policing* vraagt om politiecapaciteiten die gelijktijdig met de militaire hoofdmacht in het inzetgebied kunnen arriveren en die tevens in staat zijn te opereren in het hogere deel van het geweldssegment.¹¹ Het lijkt daarmee voor de hand te liggen dat hiervoor een beroep wordt gedaan op eenheden van de gendarmerie of de Militaire Politie (MP). Deze eenheden hebben gemeen dat zij een militaire achtergrond hebben en qua robuustheid, training, geoefendheid en uitrusting geschikt zijn om te opereren op het snijvlak van de politie en de krijgsmacht (Finkenbinder 2017; Hovens 2017a, 2017b). In Nederland is de Bijstandseenheid (BE) van de Koninklijke Marechaussee hiervoor beschikbaar. Tot op heden is de BE nog niet ingezet voor *stability policing*-doeleinden in het buitenland. Zij heeft daardoor haar operationele waarde in de praktijk nog niet kunnen aantonen.

11 Daarnaast biedt *stability policing* capaciteiten voor versterking van de lokale politie, bijv. voor training en opleiding.

Militairen in internationale crisisbeheersingsoperaties

Ook militairen van de Koninklijke Landmacht en het Korps Mariniers leveren een substantiële bijdrage aan internationale crisisbeheersingsoperaties.¹² Hoewel de opdracht van de Nederlandse eenheden doorgaans primair militair van aard is, wijst de praktijk uit dat Nederlandse militairen veelvuldig taken uitvoeren die feitelijk tot de politiefunctie behoren. Voor een deel vloeien deze voort uit de formele opdracht. Zo vormen de sociale patrouilles in de bewoonde gebieden een vast onderdeel van het operatieconcept van de landmacht en de mariniers (Brocades Zaalberg & Ten Cate 2010; Neuteboom 2014, 2017a). Deze patrouilles zijn erop gericht om de openbare orde en veiligheid te bewaken, om informatie in te winnen en om lokale netwerken op te bouwen. In die zin zijn deze patrouilles vergelijkbaar met de surveillance van de politie in het kader van de wijkgerichte politiezorg (Brocades Zaalberg 2006; Neuteboom 2014). Maar voor een belangrijk deel zijn deze taken ook een noodzakelijke reactie op een *security gap*. In diverse missies waren de Nederlandse militairen feitelijk genoodzaakt taken uit te voeren die eigenlijk een verantwoordelijkheid waren van de lokale politie. Die was echter niet in staat of niet bereid deze op zich te nemen (Neuteboom 2014, 2017a). Zo voerden Nederlandse militairen van de Koninklijke Landmacht en het Korps Mariniers naast de dagelijkse patrouillegang ook andere taken uit ter handhaving van de openbare orde. In Irak beteugelden zij gewelddadige ordeverstoringen en plunderingen (Brocades Zaalberg & Ten Cate 2010; Neuteboom 2014). In Bosnië en Herzegovina en in Irak leverde de Landmacht een actieve bijdrage aan een ordelijk en veilig verloop van verkiezingen. In Bosnië en Herzegovina en in Kosovo bood zij bescherming aan minderheden en terugkerende vluchtelingen en ontheemden (Neuteboom 2014).

Nederlandse militairen waren ook actief op het terrein van criminaliteitsbestrijding en opsporing van strafbare feiten. Zo werden in alle missies gerichte acties ondernomen tegen illegaal wapenbezit, wapenhandel en -smokkel. Voor dit doel werden observatieoperaties uitgevoerd om criminele inlichtingen te verzamelen en zoekacties om wapens in beslag te nemen en zo nodig verdachten aan te houden. Deze doorzoekingen vonden ook plaats in stedelijke omgevingen en in

12 Voorbeelden hiervan zijn operaties in Cambodja, Bosnië en Herzegovina, Kosovo, Irak, Afghanistan en Mali.

woningen van burgers. Diverse malen zorgden militairen voor de afzetting en beveiliging van een gebied, waarbinnen civiele organisaties ongestoord bewijsmateriaal konden verzamelen van oorlogsmisdrijven of corruptie. Tevens voerden eenheden gerichte operaties uit om verdachten van oorlogsmisdrijven of terroristische aanslagen aan te houden. Ook werden bij diverse gelegenheden verdachten van strafbare feiten gearresteerd en overgedragen aan de lokale of internationale autoriteiten. In Afghanistan deed de Landmacht ervaring op met specifieke zoekmethoden voor de opsporing van bermbommen of onderdelen daarvan (Bervoets 2017; Neuteboom 2014, 2017a). Onderzoek naar het handelen van de Landmacht tijdens de *security gaps* van de operaties in Bosnië en Herzegovina, Kosovo, Irak en Afghanistan wees uit dat de Landmacht deze taken niet zag als politiewerk. Ter voorbereiding op de missie trainde de Landmacht niet specifiek op de uitvoering van politieke activiteiten.¹³ Gedurende alle missies voerde zij deze taken uit als een militaire operatie, met gebruikmaking van militaire middelen en op basis van militaire voorschriften, procedures en *drills*. Ook heeft de Landmacht haar opgedane ervaringen op het gebied van de handhaving van de openbare orde en veiligheid tijdens crisisbeheersingsoperaties niet verankerd in haar richtinggevende doctrines. Evenmin heeft de Landmacht haar structuur, cultuur en werkwijze aangepast om deze taken efficiënter en effectiever te kunnen uitvoeren (Neuteboom 2014, 2017a). Het mag dan zo zijn dat de Landmacht tijdens crisisbeheersingsoperaties politietaken heeft uitgevoerd, de organisatie is daarop niet aangepast. Sterker, het gebrek aan institutionalisering van de *lessons learned* is ook in brede zin waarneembaar. Zo stellen Kitzen en Thönissen dat in het huidige oefen- en trainingsschema van de Landmacht maar beperkt aandacht is voor de uitvoering van crisisbeheersingsoperaties. De nadruk ligt op de voorbereiding op het conventionele conflict en de uitvoering van klassieke gevechtsoperaties, waardoor er nauwelijks ruimte is voor de training voor nieuwe crisisbeheersingsoperaties en het aanleren van de daarbij behorende competenties (Kitzen & Thönissen 2018).

13 Een uitzondering hierop was *crowd & riot control* (CRC). In Bosnië en Herzegovina en in Irak had de Koninklijke Landmacht de beschikking over een CRC-peloton. Deze eenheid, die was getraind en uitgerust als ME, werd gedurende deze missies niet actief ingezet. De beteugeling van ordeverstoringen werd uitgevoerd met regulier personeel. Commandanten beschouwden het CRC-element als een anomalie binnen hun eenheid en achtten inzet niet verantwoord in een omgeving waar vuurwapengebruik niet uit te sluiten viel.

Ook het Korps Mariniers traint niet specifiek voor de uitvoering van openbareorde- en veiligheidstaken in het kader van een crisisbeheersingsoperatie. De mariniers zien deze taken als een militaire activiteit. Wel worden de op de Antillen gestationeerde mariniers door de Koninklijke Marechaussee getraind voor de 'beteugeling van woelingen'. Dit is een aanvullende training die alleen geldt voor mariniers in de West en geen deel uitmaakt van het standaard curriculum van het korps.¹⁴

Discussie en conclusies

De vraag of de politie militariseert en de krijgsmacht constabulariseert, valt niet eenduidig te beantwoorden. Toch kunnen we op grond van onze analyse concluderen dat het in Nederland wel meevalt met de hybridisering van de zwaarmachten. Binnen de Nationale Politie zijn er organisatiedelen die qua optreden en middelen kenmerken vertonen van de militaire organisatie, maar deze eenheden richten zich op een niche in het politiedomein waar de inzet van zwaardere en specialistische middelen noodzakelijk en gerechtvaardigd is. Voorts zouden de centralisering van de sturing en de inzet van in oorsprong voor de krijgsmacht ontwikkelde moderne technologieën (o.m. drones, warmtebeeldcamera's en bewakingssatellieten) als zodanig kunnen duiden op militarisering van de politie (Lutterbeck 2004; Maguire 2014; Weiss 2011). Ten slotte zien we op het niveau van het stelsel dat de Koninklijke Marechaussee een significant deel van de politiezorg in Nederland voor haar rekening neemt en dat zij met de HRB in de grote steden een militair element in de samenleving brengt. Maar ook hier kunnen we stellen dat het om specifieke taken gaat, die enigszins buiten het segment van de basispolitiezorg vallen.

Van constabularisering van de krijgsmacht is naar onze mening ook maar beperkt sprake. De Koninklijke Landmacht en het Korps Mariniers hebben in de afgelopen decennia tijdens crisisbeheersingsoperaties taken uitgevoerd die normaal gesproken binnen het spectrum van de politie vallen, maar zij hebben dit gedaan op basis van militaire uitvoeringsprincipes. Zij hebben hun operatieconcepten niet aangepast

14 Het beteugelen van woelingen is een op de Antillen gangbare term voor openbareorde-handhaving. In feite gaat het hier om een vorm van CRC (e-mailwisseling met stafofficier van het Korps Mariniers d.d. 6 maart 2018).

op die van de politie. De bijstand die de krijgsmacht momenteel aan de politie levert, richt zich niet op de uitvoering van het geweldsmonopolie, maar uitsluitend op het bieden van specifieke competenties en technische expertise die de politie niet in huis heeft.

Het is de vraag of hybridisering van de zwaarmachten in politieke en maatschappelijke zin problematisch zou zijn. Wanneer de samenleving en de rechtsorde onder druk zouden komen te staan door nieuwe veiligheidsinbreuken, mag volgens ons het zoeken naar passende oplossingen in ieder geval niet worden beperkt tot het domein van één enkele veiligheidsorganisatie. Binnen de kaders van de democratische rechtsstaat zou moeten worden gezocht naar een zo optimaal mogelijke mix van beschikbare en aanvullende competenties en capaciteiten. De zwaarmachten moeten daarom openstaan om samen te werken, elkaar aan te vullen en expertise uit te wisselen. Daarbij moet worden voorkomen dat hun politieke en maatschappelijke opgave in het gedrang komt en dat er onnodige vermenging van functionaliteiten optreedt. Een zo efficiënt en effectief mogelijke benutting van schaarse overheidsmiddelen moet vooropstaan. De complexiteit van hedendaagse veiligheidsvraagstukken vraagt om flexibiliteit en adaptiviteit, en om zwaarmachten die bereid zijn hun grenzen te verleggen.

Literatuur

Balko 2006

R. Balko, *Overkill: The rise of paramilitary police raids in America*, Washington, DC: CATO Institute 2006.

Bayley 1985

D.H. Bayley, *Patterns of policing: A comparative international policing*, New Brunswick, NJ: Rutgers University Press 1985.

Bervoets 2017

E. Bervoets, *Defensiehulp: legergroene bijstand aan de politie bij handhaving van de rechtsorde* (Politiekunde nr. 89), Den Haag: Sdu Uitgevers 2017.

Bigo 2000

D. Bigo, 'When two become one: Internal and external securitisations in Europe', in: M. Kelstrup & M.C. Williams (red.), *International relations and the politics of European integration: Power, security and community*, Londen/New York: Routledge 2000, p. 171-204.

Bittner 1970

E. Bittner, *The functions of the police in modern society: A review of background factors, current practices, and possible role models*, Rockville, MD: National Institute of Mental Health 1970.

Den Boer & Leijters 2017

M. den Boer & H. Leijters, 'Veiligheidsorganisaties: de vervlechting tussen politie en krijgsmacht in Europa. Impact van een hybridiserende veiligheidsagenda', *Cahiers Politiestudies* (3) 2017, afl. 44, p. 55-74.

Brocades Zaalberg 2006

T.W. Brocades Zaalberg, *Soldiers and civil power: Supporting or substituting civil authorities in modern peace operations*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2006.

Brocades Zaalberg & Ten Cate 2010

T.W. Brocades Zaalberg & A. ten Cate, *Missie in Al Muthanna: De Nederlandse krijgsmacht in Irak 2003-2005*, Amsterdam: Boom 2010.

Bruggeman 2011

W. Bruggeman, 'Gendarmeries and the security challenges in the 21st century: Some introductory remarks', in: J.L. Hovens & G.A.G. van Elk (red.), *Gendarmeries and the security challenges of the 21st century*, Den Haag: Koninklijke Marechaussee 2011, p. 51-67.

Cachet e.a. 2009

L. Cachet, A. van Sluis, T. Jochoms, A. Sey & A. Ringeling, *Het betwiste politiebestedel: een vergelijkend onderzoek naar de ontwikkeling van het politiebestedel in Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Engeland & Wales*, Amsterdam: Reed Business 2009.

Van Dijk e.a. 2015

A. van Dijk, F. Hoogewoning & M. Punch, *What matters in policing? Change, values and leadership in turbulent times*, Bristol: Policy Press 2015.

Durch & England 2010

W.J. Durch & M.L. England, *Enhancing United Nations capacity to support post-conflict policing and rule of law* (Report No. 63), Washington, DC: The Stimson Center 2010.

Dziedzic 1998

M.J. Dziedzic, 'Policing the new world disorder: Addressing gaps in public security during peace operations', *Small Wars & Insurgencies* (9) 1998, afl. 1, p. 132-159.

Dziedzic 2016

M.J. Dziedzic (red.), *Criminalized power structures: The overlooked enemies of peace*, Landham, MD: Rowman & Littlefield 2016.

Easton 2001

M. Easton, *De demilitarisering van de Rijkswacht*, Brussel: VUB-Press 2001.

Easton 2006

M. Easton, 'De grensvervaging tussen politie en krijgsmacht... een "vergeet-me-nietje" voor de toekomst?', *Orde van de dag* (33) 2006, p. 15-21.

Easton 2012

M. Easton, 'Processes of militarization in policing', *Cahiers Politistudies* (4) 2012, afl. 25, p. 279-288.

Easton & Moelker 2010

M. Easton & R. Moelker, 'Constabularisering en militarisering: groeien politie en krijgsmacht naar elkaar toe?', *Orde van de dag* (50) 2010, p. 5-16.

Emsley 2009

C. Emsley, *The great British bobby: A history of British policing from 1829 to the present*, Londen: Quercus 2009.

Ericson & Haggerty 1997

R. Ericson & K. Haggerty, *Policing the risk society*, Oxford: Clarendon Press 1997.

Fijnaut 2007

C. Fijnaut, *De geschiedenis van de Nederlandse politie*, Amsterdam: Boom 2007.

Finkenbinder 2017

K. Finkenbinder, 'Establishing stability and consolidating gains through transitional public security and stability policing', in: V. Stingo, M.J. Dziedzic & B. Barbu (red.), *Stability policing: A tool to protect stability*, Norfolk, VA: NATO Headquarters Supreme Allied Commander Transformation 2017, p. 217-234.

Geser 1996

H. Geser, 'Internationale Polizeiaktionen: ein neues evolutionäres Entwicklungsstadium militärischer Organisationen?', in: G.M. Meyer (red.), *Friedensengel im Kampfanzug?*, Opladen: Westdeutscher Verlag 1996, p. 45-74.

Gunther Moor & Van der Vijver 2007

L. Gunther Moor & C.D. van der Vijver, 'Politie en krijgsmacht', in: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal & E.J. van der Torre (red.), *Politie: studies over haar werking en organisatie*, Deventer: Kluwer 2007, p. 1101-1118.

Haggerty & Ericson 1999

K. Haggerty & R. Ericson, 'The militarization of policing in the information age', *Journal of Political and Military Sociology* (27) 1999, afl. 2, p. 233-255.

Hall & Coyne 2013

A. Hall & C. Coyne, 'The militarization of U.S. domestic policing', *The Independent Review* (17) 2013, afl. 4, p. 485-504.

Haltiner 2003

K.W. Haltiner, 'Erfordern neue Militäraufgaben neue Militärstrukturen? Organisationssoziologische Betrachtungen zur Verpolizeilichung des Militärs', in: S. Collmer (red.), *Krieg, Konflikt und Gesellschaft. Aktuelle interdisziplinären Perspektiven*, Hamburg: Kovac 2003, p. 159-186.

Hoogenboom 2006

B. Hoogenboom, *Operationele betrokkenheid: prestatiebesturing en bedrijfsvoering Nederlandse politie* (Politie & Wetenschap nr. 32b), Den Haag: Elsevier Overheid 2006.

Hoogenboom 2017

B. Hoogenboom, *Politie en liefde in tijden van onveiligheid. Functie, cultuur en waarden van de Nationale politie*, Den Haag: Boom criminologie 2017.

Hovens 2017a

H. Hovens, 'Stability policing', *Militaire Spectator* (186) 2017, afl. 11, p. 496-514.

Hovens 2017b

H. Hovens, 'The future role of gendarmeries in national and international context', in: V. Stingo, M.J. Dziedzic & B. Barbu (red.), *Stability policing: A tool to protect stability*, Norfolk, VA: NATO Headquarters Supreme Allied Commander Transformation 2017, p. 201-216.

Janowitz 1960

M. Janowitz, *The professional soldier: A social and political portrait*, New York: The Free Press of Glencoe 1960.

Kaldor 2006

M. Kaldor, *New and old wars: Organized violence in a global era*, Cambridge: Polity Press 2006.

Kampschreur 2005

B. Kampschreur, 'Informatiegestuurde politiezorg niet louter hosanna', *Het Tijdschrift voor de Politie* (66) 2005, afl. 11, p. 27-30.

Kitzen & Thönissen 2018

M.W.M. Kitzen & F.H. Thönissen, 'Strategische vaagheid: hoe het gebrek aan strategische visie het lerend vermogen van de Koninklijke Landmacht beperkt', *Militaire Spectator* (187) 2018, afl. 4, p. 206-223.

Van Koetsveld e.a. 2016

R. van Koetsveld, R. Hartmans & A. de Man, *Politiecultuur in beweging. Actiegericht onderzoek naar de cultuur van de Nationale Politie*, Amsterdam: Vrije Universiteit/WODC 2016.

Kraska 2007

P.B. Kraska, 'Militarization and policing: Its relevance to 21st century police', *Policing* (1) 2007, afl. 4, p. 501-513.

Landman & Klijer-Kool 2016

W. Landman & L. Klijer-Kool, *Boeven vangen: een onderzoek naar proactief politietoedelen*, Apeldoorn/Amersfoort: Politie & Wetenschap/Twynstra Gudde 2016.

Lioe 2011

K.M. Lioe, *Armed forces in law enforcement operations? The German and European perspective*, Heidelberg/Dordrecht/Londen/New York: Springer 2011.

Lutterbeck 2004

D. Lutterbeck, 'Between police and military: The new security agenda and the rise of gendarmeries', *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association* (39) 2004, afl. 1, p. 45-68.

Lutterbeck 2005

D. Lutterbeck, 'Blurring the dividing line: The convergence of internal and external security in Western Europe', *European Security* (14) 2005, afl. 2, p. 231-253.

Maguire 2014

E.R. Maguire, 'Police organizations and the iron cage of rationality', in: M.D. Reisig & R.J. Kane (red.), *The Oxford handbook of police and policing*, Oxford: Oxford University Press 2014, p. 68-98.

Meulman & Ruitenbergh 2004

F.H. Meulman & A.G.W. Ruitenbergh, 'Krijgsmachtdelen', in E.R. Muller, D. Starink, J.M.J. Bosch & I.M. de Jong (red.), *Krijgsmacht: studies over de organisatie en het optreden*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2004, p. 277-351.

Ministerie van Defensie 2005

Ministerie van Defensie, *Nederlandse Defensie Doctrine*, Den Haag: Defensiestaf 2005.

Moelker & Schut 2010

R. Moelker & M. Schut, 'Convergerende culturen? Over de mogelijkheden van een hybride politie- en krijgsmachtcultuur', *Carré* 2010, afl. 3, p. 6-11.

Neuteboom 2010

P.C.J. Neuteboom, 'Constabulary force: A viable solution to the security gap? An analysis of different models', in: M. Easton, M. den Boer, J. Janssens, R. Moelker & T. Vander Beken (red.), *Blurring military and police roles*, Den Haag: Eleven International Publishing 2010, p. 129-150.

Neuteboom 2014

P.C.J. Neuteboom, *Beyond borders: The role of the Netherlands army in public security during crisis management operations*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2014.

Neuteboom 2017a

P.C.J. Neuteboom, 'De onderbelichte politiefunctie van de Koninklijke Landmacht tijdens een "security gap". De casus Uruzgan', *Militaire Spectator* (186) 2017, afl. 11, p. 496-514.

Neuteboom 2017b

P.C.J. Neuteboom, 'De politiefunctie van de krijgsmacht', in: E.R. Muller, J.M.J. Bosch, I.M. de Jong & P.A.L. Ducheine, *Krijgsmacht: studies over de organisatie en het optreden*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 201-223.

Neuteboom & Ducheine 2007

P.C.J. Neuteboom & P.A.L. Ducheine, 'Krijgsmacht, politie en nationale veiligheid: the Peel's principles of policing revisited', in: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal & E.J. van der Torre (red.), *Politie. Studies over haar werking en organisatie*, Deventer: Kluwer 2007, p. 1119-1156.

Nunn 2001

S. Nunn, 'Police technology in cities: Changes and challenges', *Technology in Society* (23) 2001, afl. 1, p. 11-27.

Oakley e.a. 1998

R.B. Oakley, M.J. Dziedzic & E.M. Goldberg (red.), *Policing the new world order: Peace operations and public security*, Washington, DC: National Defense University Press 1998.

Ponsaers 2001

P. Ponsaers, 'Reading about community oriented policing and police models', *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* (24) 2001, afl. 4, p. 470-496.

Punch 2006

M. Punch, *Van alles mag naar 'zero tolerance': policy transfer en de Nederlandse politie*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap 2006.

Van Reenen 2006

P. van Reenen, 'Politiële legitimiteit, paradigma's en problemen', in: C.D. van der Vijver & F. Vlek (red.), *De legitimiteit van de politie onder druk? Beschouwingen over grondslagen en ontwikkelingen van legitimiteit en legitimiteitsstoekening*, Den Haag: Elsevier Overheid 2006, p. 133-185.

Van Reenen 2013

P. van Reenen, 'De tanden van de politie', in: G. Meershoek & B. Hoogenboom (red.), *De draagbare Van Reenen*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2013, p. 155-180.

Reiss 1992

A. Reiss, 'Police organization in the 20th century', in: M. Tonry & N. Morris (red.), *Modern policing*, Chicago: University of Chicago Press 1992, p. 51-97.

Roozenbeek e.a. 2014

H. Roozenbeek, J. van Woensel & F. Bethlehem, *Een krachtig instrument: de Koninklijke Marechaussee 1814-2014*, Amsterdam: Boom 2014.

Schuilenburg & Van Steden 2016

M.B. Schuilenburg & R. van Steden, 'Positieve veiligheid: een inleiding', *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit* (6) 2016, afl. 3, p. 3-18.

Sollie 2010

H. Sollie, *Civiele politie op vredesmissie: uitzendervaringen van Nederlandse politiefunctionarissen*, Apeldoorn/Enschede: Politie & Wetenschap/Universiteit Twente 2010.

Timmer 2010

J. Timmer, 'De aanhouder wint. De betekenis van arrestatieteams bij de Nederlandse politie', *Orde van de dag* (50) 2010, p. 63-70.

Timmer & Visser 2014

J. Timmer & R. Visser, 'Geweld in politiewerk', in: E.R. Muller, E.J. van der Torre, A.B. Hoogenboom & N. Kop (red.), *Politie. Studies over haar werking en organisatie*, Deventer: Kluwer 2014, p. 443-465.

Van der Vijver & Terpstra 2007

C. van der Vijver & J. Terpstra, 'Organisatie en sturing van politiewerk', in: C. Fijnaut, E. Muller, U. Rosenthal & E. van der Torre (red.), *Politie. Studies over haar werking en organisatie*, Deventer: Kluwer 2007, p. 353-379.

VMHP 2014

Vereniging van Middelbare en Hogere Politieambtenaren (VMHP), 'Nieuw uniform gepresenteerd', *VMHP-Nieuws* (121) 2014, afl. 4, p. 6-10.

De Weger 2006

M.J. de Weger, *De binnenlandse veiligheidstaken van de Nederlandse krijgsmacht*, Assen: Van Gorcum 2006.

Weiss 2011

T. Weiss, 'The blurring border between the police and the military: A debate without foundations', *Cooperation and Conflict* (46) 2011, afl. 3, p. 396-405.

Welten 2006

B. Welten, 'Niet alleen in geval van nood', *Militaire Spectator* (75) 2006, afl. 11, p. 490-499.

De Wijk & Toxopeus 2005

R. de Wijk & R. Toxopeus, 'Hoe binnen- en buitenlandse veiligheid verweven zijn', *Internationale Spectator* (59) 2005, afl. 7/8, p. 421-425.

Krijger als opsporingsambtenaar?

*Joop Voetelink**

Nederlandse militairen zijn vrijwel continu betrokken bij allerlei soorten operaties. Het meest in het oog springt de Nederlandse bijdrage aan grootschalige operaties in het buitenland, zoals de VN-vredesmissie in Mali en de luchtoperaties tegen Islamitische Staat boven Irak en Oost-Syrië. Minder opvallend, maar niet minder belangrijk, is de inzet binnen Nederland en andere delen van ons Koninkrijk, bijvoorbeeld voor het helpen bewaken van de landsgrenzen en havens. Een bijzonder element bij al deze activiteiten is dat militairen steeds vaker taken krijgen opgedragen die meer het karakter hebben van het handhaven van strafrecht dan van traditionele oorlogvoering. Dat komt omdat internationale operaties steeds complexer worden, waardoor militairen soms (tijdelijk) civiele taken moeten uitvoeren, terwijl bijzondere kennis en capaciteiten die recent zijn ontwikkeld, bijvoorbeeld voor het doorzoeken van gebouwen en terreinen, prima bruikbaar blijken in een strafrechtelijk onderzoek in Nederland.

Militairen voeren die rechtshandhavende taken uit vanuit hun 'groene' achtergrond, dus als krijger op basis van hun militaire 'skills and drills' en met het oog op het behalen van een bepaald militair effect. Uiteindelijk moet rechtshandhavend optreden wel een strafrechtelijk vervolg kunnen krijgen met vervolging van een verdachte. De militaire actie krijgt dus op enig moment het karakter van een opsporingsonderzoek. Op welk moment de militaire fase als het ware is overgegaan in de strafrechtelijke fase en de militair dus eigenlijk als opsporingsambtenaar optreedt, is soms lastig te bepalen. Daarmee komt de vraag op of bij de planning en uitvoering van een militaire actie al voldoende rekening wordt gehouden met mogelijke rechtshandhavende aspecten en bijbehorende strafvorderlijke eisen.

* Kolonel dr. J.E.D. Voetelink is universitair hoofddocent militair recht aan de Nederlandse Defensie Academie (NLDA). Deze bijdrage is gebaseerd op onderzoek van de auteur onder auspiciën van het Amsterdam Center for International Law en het NLDA in het onderzoeksprogramma 'The Role of Law in Armed Conflict and Peace Operations'. De bijdrage is op persoonlijke titel geschreven.

Het doel van deze bijdrage is daarom na te gaan wat belangrijke aandachtspunten zijn bij de inzet van militairen in hun rechtshandhavende rol zowel in Nederland als in het buitenland. Hiertoe zal eerst worden geïnventariseerd hoe rechtshandhaving zich verhoudt tot de drie hoofdtaken van defensie. Op basis van die inventarisatie zullen vervolgens de specifieke militaire bijdragen aan rechtshandhaving worden verkend en geanalyseerd in zowel nationale als internationale operaties aan de hand van een analyse van de te verrichten taken, de verdeling van bevoegdheden tussen krijgsmacht en civiele autoriteiten en strafrechtelijke eisen bij opsporing.

De situatie dat meerdere staten met elkaar in oorlog zijn, komt in dit artikel overigens niet aan de orde, aangezien in die situatie heel specifieke regels gelden (het oorlogsrecht). Verder valt militaire bijstandsverlening bij de handhaving van de openbare orde en bij het houden van bestuurlijk toezicht op naleving van bijzondere wetten¹ buiten het kader van dit artikel.

Rechtshandhaving en de hoofdtaken van defensie

De hoofdtaken van de Nederlandse krijgsmacht zijn afgeleid van de Grondwet² en bestaan uit, samengevat: bescherming van ons eigen NAVO-grondgebied, bevordering en bescherming van de internationale rechtsorde en ondersteuning van civiele autoriteiten.³ Binnen de laatste twee taken kunnen militairen worden betrokken bij de handhaving van het recht. Hierbij kan grofweg een verdeling worden gemaakt in nationale en internationale operaties.

Nationale operaties

In de negentiende eeuw moest nog regelmatig een beroep worden gedaan op de krijgsmacht voor het helpen handhaven van de openbare orde doordat de politie onvoldoende capaciteit had om rellen als gevolg van de sociale onrust in ons land te onderdrukken.⁴ Langza-

1 Bijv. op grond van art. 1g Regeling aanwijzing ambtenaren Gezondheids- en welzijnswet voor dieren.

2 Zie art. 97 lid 1 Grondwet.

3 *Kamerstukken II* 1999/2000, 26900, 1-2, p. 41 (Defensienota 2000).

4 Zie Bervoets 2017, p. 29 e.v. voor een uitgebreide beschrijving van de daarop volgende ontwikkelingen.

merhand nam de militaire rol echter steeds verder af en na de Tweede Wereldoorlog vervulde de krijgsmacht op binnenlands vlak slechts een vangnetfunctie. De laatste jaren worden onderdelen van de krijgsmacht echter weer frequent ingezet voor de laatste, derde hoofdtak van defensie, wat ertoe heeft geleid dat defensie inmiddels een structurele partner in de Nederlandse veiligheidsketen is (*Catalogus Nationale Operaties* 2016, p. 3). In defensiejargon worden activiteiten voor de derde taak aangemerkt als nationale operaties (*Catalogus Nationale Operaties* 2016, p. 11). Hiertoe horen ook de binnenlandse rechtshandhavende activiteiten van defensie. Deze worden voor een belangrijk deel uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee. Dit is een politieorganisatie met militaire status die politietaken uitvoert in Nederland en andere onderdelen van het Koninkrijk.⁵ Aangezien personeel van de Koninklijke Marechaussee uitdrukkelijk is belast met politiewerk en daarvoor wordt opgeleid en getraind, blijft in dit artikel hun inzet buiten beschouwing. De aandacht ligt hier vooral bij de inzet van militairen van de andere krijgsmachtdelen: Landmacht, Luchtmacht en Marine.

Luchtmacht en Marine leveren in Nederland en het Caribisch gebied structureel een bijdrage aan de Kustwacht, die daar onder meer is belast met de uitvoering van algemene politietaken op zee.⁶ Verder verlenen de drie krijgsmachtdelen op incidentele basis bijstand aan de politie bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, zowel in het Europese deel van Nederland als in Caribisch Nederland⁷ (Bonaire, Sint Eustatius en Saba),⁸ wanneer specifieke militaire materiële of personele capaciteit nodig is.⁹ De militaire inzet is zodoende beperkt tot wat de wet 'bijzondere gevallen' noemt.¹⁰ Deze inperking kan worden verklaard door de verschillen in rolverdeling en methodes

5 De taken zijn specifiek in de wet genoemd: art. 4 Politiewet 2012 en art. 5 Veiligheidswet BES.

6 Vgl. Besluit instelling Kustwacht en Rijkswet Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Zie verder Van de Kruit 2011a, p. 67, 2011b, p. 75.

7 Art. 58 Politiewet 2012.

8 Art. 11 lid 3 Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire jo. art. 6 lid 3 Veiligheidswet BES.

9 In andere delen van het Koninkrijk, Aruba, Curaçao en Sint Maarten, kan de krijgsmacht wel worden ingezet voor de handhaving van de inwendige veiligheid en openbare orde; zie art. 1 lid 2 KB van 3 juli 1987, Aanwijzingen inzake de inzet van de krijgsmacht in Aruba, Curaçao en Sint Maarten (*Stb.* 2010, 343 en 387). Hierbij moet worden gedacht aan grote demonstraties of ongeregelheden op de eilanden. Zie ook CDS Aanwijzing A-702, Beteugelen van woelingen van 21 maart 2005.

10 *Kamerstukken II* 2006/07, 30880, 3, p. 61 (MvT Politiewet).

bij krijgsmacht en politie (Weiss 2011, p. 401). De politie is primair verantwoordelijk voor de interne veiligheid van ons land, zodat voor defensie, belast met de externe veiligheid, alleen een ondersteunende rol op dit gebied is weggelegd (zie bijv. Bervoets 2017, p. 23). Incidentele militaire bijstand in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde is hierdoor getalsmatig relatief beperkt (90 verzoeken tot bijstand in Nederland in 2016),¹¹ maar er is wel een duidelijke groei te zien (Bervoets 2017, p. 53-54). Deze militaire bijstand als onderdeel van de derde hoofdtaak van defensie vindt voornamelijk in Nederland plaats.

Gezien het bijzondere en vertrouwelijke karakter van bepaalde vormen van bijstand, wordt hierop in deze bijdrage niet verder ingegaan. Het betreft in de eerste plaats inzet van bijzondere bijstandseenheden die zijn ondergebracht bij de Dienst Speciale Interventies van de Nationale Politie. Deze eenheden kunnen in bijzondere situaties worden opgeroepen, zoals bij bestrijding van terroristische acties en beëindiging van gijzelingen. Gespecialiseerde eenheden van de Koninklijke Marechaussee (bijv. Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten) en andere krijgsmachtdelen (bijv. M-Squadron van de *Netherlands Maritime Special Operations Forces*¹²) maken hiervan deel uit (zie de bijdrage van Timmer in dit themanummer).¹³ Ook de samenwerking van de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst met de civiele tegenhanger, de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, in de *Joint Sigint Cyber Unit* blijft buiten beschouwing. Deze unit richt zich onder andere op het verzamelen van inlichtingen in het digitale terrein binnen de kaders van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002. Recente berichten laten zien dat informatie die via deze weg wordt verkregen van belang kan zijn in strafrechtelijke procedures.¹⁴

11 *Kamerstukken II* 2016/17, 34725 X, 1, p. 33 (Rijksjaarsverslag Defensie).

12 Deze eenheid is speciaal bedoeld voor nationale inzet; vroeger heette M-Squadron: Unit Interventie Mariniers.

13 Art. 59 Politiewet 2012.

14 Zie berichtgeving in januari 2018 hoe de unit activiteiten van de Russische hackgroep *Cozy Bear* tegen o.a. de Amerikaanse overheid in kaart heeft gebracht; bijv. Bosch van Rosenthal 2018.

Internationale operaties

Bij de uitvoering van de tweede hoofdtak van defensie kunnen militairen eveneens betrokken raken bij rechtshandhaving. Deze inzet heeft echter niet zo'n nadrukkelijke basis in het Nederlandse recht als de hierboven besproken bijstand en is ook niet altijd gericht op de Nederlandse rechtsorde. Bij internationale operaties kan ook de rechtsorde van de staat van verblijf of van een andere staat aan de orde zijn wanneer rechtsvervolging moet plaatsvinden in die betreffende staat. Ook kan aanhouding van oorlogsmisdadigers plaatsvinden ten behoeve van een internationaal tribunaal, zoals het Internationaal Strafhof of, tot voor kort, het Joegoslavië-tribunaal. In al deze gevallen moet rechtshandhavend optreden in overeenstemming zijn met de regels van de betreffende rechtsorde.

Inzet van de krijgsmacht voor de tweede hoofdtak, bescherming van de internationale rechtsorde, kan in de eerste plaats plaatsvinden op basis van een internationaal verdrag. Een voorbeeld is de inzet van de Marine ter ondersteuning van de internationale strijd tegen drugs in het Caribisch gebied, waarvoor onder meer het Verdrag van San José de basis biedt.¹⁵

Vaker neemt inzet voor de tweede hoofdtak de vorm aan van deelname aan internationale crisisbeheersingsoperaties, die worden uitgevoerd op basis van een mandaat van de VN of andere internationale organisatie, bijvoorbeeld de EU of de NAVO. Traditioneel waren dit vredesbewarende operaties gericht op het houden van toezicht op een staakt-het-vuren of vredesakkoord. Vaak werd de vredesmacht vrijwel letterlijk tussen de voormalige strijdende partijen geplaatst en was hun aanwezigheid voldoende voor de partijen om de gemaakte afspraken na te komen. De mandaten voor deze operaties waren relatief eenvoudig en de taken voor de deelnemende troepen waren daardoor nog beperkt en vooral militair van aard.

Inmiddels zijn deze operaties veel complexer geworden, wat met zich meebrengt dat militairen genoodzaakt zijn ook niet-militaire activiteiten te verrichten, onder meer op het gebied van rechtshandhaving. Voorbeelden zijn het optreden tegen illegale houtkap en het aanhouden van oorlogs- en andere misdadigers; hierover later meer. De laat-

¹⁵ Verdrag inzake samenwerking bij de bestrijding van sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen over zee en door de lucht in het Caribisch gebied (*Trb.* 2003, 82 en *Trb.* 2004, 54).

ste decennia zijn bovendien mandaten robuuster geworden en is de taakstelling voor de troepen steeds meer uitgebreid.

Die ontwikkeling is nog versterkt nu militairen tegenwoordig ook kunnen worden ingezet bij de wederopbouw van een staat na een gewapend conflict, met als uiteindelijk doel het herstel van de rechtsstaat. In de eerste fase van dat proces, wanneer de vijandelijkheden net zijn beëindigd en de situatie vaak nog onveilig kan zijn, ligt de nadruk op het herstel van de veiligheid in een gebied, waarvoor militaire inzet nodig is. Vervolgens zullen militairen het politieke proces moeten helpen ondersteunen en begeleiden, bijvoorbeeld door toezicht te houden bij verkiezingen, terwijl burgers zullen moeten worden beschermd tegen geweld en de rechten van de mens moeten worden beschermd en bevorderd. Terwijl de rol van de strijdkrachten gaandeweg zal afnemen, moeten ze tegelijkertijd wel meer samenwerken met tal van andere actoren, zoals de lokale autoriteiten, internationale organisaties, private bedrijven, enzovoort. Dit soort 'multidimensional' operaties, zoals de VN ze aanduiden, combineren militaire, civiele en politiemiddelen).

In de twee volgende paragrafen zullen rechtshandhavende activiteiten van de krijgsmacht nader worden geanalyseerd, waarbij eerst nationale operaties aan bod komen, gevolgd door internationaal optreden. Elke subparagraaf inventariseert eerst welke werkzaamheden de krijgsmacht verricht en vervolgens hoe bevoegdheden tussen krijgsmacht en civiele autoriteiten zijn verdeeld. Tot slot wordt onderzocht op welke wijze en op welk moment bij de voorbereiding en uitvoering van het militair optreden rekening wordt gehouden met de eisen die het strafrecht stelt aan de opsporingshandelingen van de betrokken militairen.

Nationale operaties

Werkzaamheden

De Luchtmacht en Marine dragen structureel met personeel en materieel bij aan de Kustwacht. In het Caribisch gebied wordt bijvoorbeeld het stationsschip (of: schip van de wacht) regelmatig ingezet bij de bestrijding van drugsmokkel. Incidentele bijstand aan de politie in

het kader van de handhaving van de nationale rechtsorde bestaat uit enkele specifieke vormen van inzet (zie bijv. Bervoets 2017, p. 43-54). De nadruk ligt daarbij op zoekbijstand in de vorm van de inzet van *Advanced Search Teams* van de Koninklijke Landmacht en van *Maritime Advanced Search Teams* van het Korps Mariniers, *military trackers* van het Korps Mariniers en duikers van de Defensie Duikgroep. Verder worden militairen ingezet voor observatie, onder andere met *Unmanned Aircraft Systems*, beter bekend als drones, en voor analyse van gegevens (zie voor een verdere uitleg van deze taken de bijdrage van Bervoets en Eijgenraam elders in dit nummer).

Bevoegdheden

Bij de drugsbestrijding in het Caribisch gebied gaan teams van de Kustwacht, veelal 'buitengewone agenten van politie' (BAVPOL), met het stationsschip mee en kunnen daadwerkelijk smokkelaars aanhouden en drugs in beslag nemen. In deze situatie leveren militairen wel steun aan de actie, maar oefenen ze zelf geen dwangbevoegdheden uit; dat is een verantwoordelijkheid van het Kustwachtpersoneel. Bovendien is het schip voorafgaand aan de actie al onder bevel van de Commandant Kustwacht geplaatst ('gechopt'),¹⁶ zodat er geen onduidelijkheden bestaan over de uitoefening van opsporingsbevoegdheden.

Bij het verlenen van zoekbijstand aan de politie beschikken militairen over specifiek in de wet genoemde bevoegdheden en mogen zij op grond daarvan bijvoorbeeld geweld gebruiken en bepaalde plaatsen betreden.¹⁷ Zij zijn echter geen opsporingsambtenaren en opereren van het begin van de inzet onder gezag van een officier van justitie (bijv. Bervoets 2017, p. 14, 26). In de praktijk brengt dat met zich mee dat bij de nationale inzet politiemensen aanwezig zullen zijn (Bervoets 2017, p. 62, 69). Zij kunnen de militairen aanwijzingen geven en waar nodig hun bevoegdheden als opsporingsambtenaar gebruiken door bijvoorbeeld een proces-verbaal op te maken van een door de militairen uitgevoerde doorzoeking van een pand.

¹⁶ *Change of operation control (CHOP)*; vgl. Van der Kruit 2011b, p. 101.

¹⁷ Art. 7 lid 6 en art. 8 lid 3 Politiewet 2012 en art. 11 Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire.

Strafrechtelijke eisen

Aanwezigheid van politiemensen is vooral van belang bij de vormen van bijstand waar militairen direct in aanraking kunnen komen met verdachten en bewijsmateriaal of toegang hebben tot een plaats delict. Vooral in die situaties bestaat de kans dat een verklaring van de verdachte of aangetroffen bewijs niet toelaatbaar wordt geacht in een strafproces, bijvoorbeeld door een verkeerde benadering van een verdachte of behandeling van gevonden zaken.¹⁸ Vanaf het eerste begin van de bijstandverlening is al duidelijk dat de militaire inzet plaatsvindt binnen een strafrechtelijk kader. Militairen weten dit en zijn ook steeds meer ‘forensisch bewust’¹⁹ en beseffen dat ze strafvorderlijk moeten denken (Bervoets 2017, p. 70, 77, 91, 128). Een mooi voorbeeld was te zien in de recent gehouden NATOPS-trainingsmodule van de military trackers van het Korps Mariniers.²⁰ Toen tijdens een praktijk-oefening de deelnemende trackers op de mogelijke locatie van een liquidatie waren gestuit, droegen ze de plaats delict direct over aan de collega’s van politie voor verder sporenonderzoek en om te voorkomen dat door hun aanwezigheid de plaats ‘vervuild’ zou raken met hun DNA-sporen.

Toch opereren militairen vanuit het eigen ‘groene’ perspectief en zien bijstandverlening ook als een manier om hun militaire vaardigheden op peil te houden (Bervoets 2017, p. 62, 87, 129). Zodoende valt niet helemaal uit te sluiten dat bijvoorbeeld onbedoeld bewijs verkeerd wordt behandeld en niet kan worden toegelaten in een strafproces. Aanwezige politiemensen kunnen dit soort risico’s helpen beperken door het geven van advies of het overnemen van gevonden bewijsmateriaal. Search teams geven bijvoorbeeld aan dat in de praktijk, wanneer zij mogelijk bewijs aantreffen, toegevoegde opsporingsambtenaren proces-verbaal van de vondst opmaken en het verder verwerken.²¹

18 Of en hoe vaak dit gebeurt, is echter niet na te gaan.

19 Mailwisseling auteur met experts Advanced Search Teams, maart 2018.

20 Gehouden laatste week maart 2018 te Reek.

21 Mailwisseling auteur met experts Advanced Search Teams, maart 2018.

Internationale operaties

Werkzaamheden

Optreden buiten het eigen land in het kader van de rechtshandhaving is heel divers van aard, wat het maken van een volledig overzicht lastig maakt. Daarom wordt hier volstaan met een korte, algemene schets, waarin aandacht wordt besteed aan enkele specifieke internationale operaties of activiteiten. Een van de belangrijkste activiteiten is drugsbestrijding in het Caribisch gebied, waar een aantal staten uit de regio onder Amerikaanse leiding nauw samenwerkt in de *Joint Interagency Task Force SOUTH*.²² Ook Nederland stelt hiervoor marinepersoneel en schepen ter beschikking, die regelmatig drugstransporten onderscheppen en daarbij helpen goederen in beslag te nemen en mensen aan te houden.²³ Verder is Defensie sinds 2008 actief betrokken bij de bestrijding van piraterij voor de kust van Somalië.²⁴ De juridische grondslag hiervoor is te vinden in het Zeerechtverdrag²⁵ en enkele resoluties van de VN-Veiligheidsraad. Nederlands marinepersoneel heeft in dat kader enkele malen met geweld moeten optreden en ook piraten aangehouden. Van meer recente datum is het EU-optreden tegen de smokkel van migranten en mensenhandel in de Middellandse Zee, dat wordt gesteund door de VN-Veiligheidsraadresoluties. Hoewel Nederland de operatie ondersteunt, neemt het er momenteel niet actief aan deel.

De bovenstaande activiteiten hebben met elkaar gemeen dat zij een specifieke verdragsrechtelijke grondslag hebben of dat hiervoor een gericht mandaat is verleend. Daarnaast voeren militairen regelmatig rechtshandhavende taken uit als onderdeel van een meer omvattende reguliere crisisbeheersingsoperatie. Ook hier kunnen de acties sterk uiteenlopen; in de jaren negentig in het conflict in Bosnië bijvoorbeeld moesten militairen de strijd aanbinden tegen illegale houtkap (Neuteboom 2014, p. 170-172). De belangrijkste rechtshandhavende taak kan echter worden samengevat onder de noemer 'detentieoperaties':

22 Nederland neemt aan de JIATFS deel in *Task Force 4.4*, waarvan de Commandant Zee-macht Caribisch gebied commandant is.

23 Zie bijv. www.defensie.nl/actueel/nieuws/2018/01/02/marine-vangt-drugs-in-caribisch-gebied.

24 Bijv. *Kamerstukken II* 2012/13, 32706, 35, p. 8.

25 Art. 110 Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee; Montego Bay, 10 december 1982 (*Trb.* 1984, 55).

acties gericht op het aanhouden en vastzetten van oorlogsmisdadigers, opstandelingen of gewone criminelen.

Bevoegdheden

Op het punt van bevoegdheden zijn de verschillen tussen nationale en internationale operaties groot. Maar een beperkt aantal militairen beschikt tijdens buitenlands verblijf over dwangbevoegdheden naar Nederlands recht. Aangewezen bevelvoerende militairen, zoals een commandant van een marineschip, kunnen onder voorwaarden buiten het Koninkrijk de bevoegdheden uitoefenen van een hulpofficier van justitie.²⁶ In principe is gebruik van deze bevoegdheden echter bedoeld bij vergrijpen begaan door de eigen militairen. Verder kan de minister van Justitie en Veiligheid voor bepaalde strafbare feiten, zoals piraterij (vgl. Van der Kruit 2012, p. 3),²⁷ een commandant van een schip buiten het Koninkrijk aanwijzen als opsporingsambtenaar.²⁸ Van deze bevoegdheid heeft de minister nooit gebruik gemaakt.

Bij de uitvoering van de taken beschikken militairen daarmee niet automatisch over dwangbevoegdheden en hebben dus niet het recht om bijvoorbeeld mensen aan te houden of spullen in beslag te nemen. Die bevoegdheden moeten volgen uit het internationale mandaat voor de missie of een verdrag met het gastland, en vervolgens zijn uitgewerkt in missiespecifieke *Rules of Engagement*, waarin ook de condities voor het gebruik van die bevoegdheden kunnen staan.²⁹ Per operatie kan een commandant verder richtlijnen geven over het gebruik van die bevoegdheden, bijvoorbeeld in de vorm van *Standard Operating Procedures*, *Tactical Directives* en *Special Instructions*. Dit zijn in de eerste plaats militair-operationele documenten, die niet per definitie rekening houden met strafvorderlijke eisen.

Strafrechtelijke eisen

Uitgangspunt bij crisisbeheersingsoperaties is dat het rechtshandhavend aspect als het ware voortvloeit uit of voortbouwt op de militaire

26 Art. 59 Wet militaire strafrechtspraak jo. art. 1 Aanwijzing bevelvoerende militairen met bevoegdheden als bedoeld in art. 59.

27 Overigens kunnen ook anderen dan een commandant van een schip worden aangewezen.

28 Art. 539d Wetboek van Strafvordering.

29 Voor een uitleg van Rules of Engagement in relatie met een mandaat, zie bijv. Voetelink 2013a, p. 157 e.v.

actie. Daarmee wordt bedoeld dat de militaire inzet start onder militair bevel en als militaire operatie en dus initieel moet worden beoordeeld aan de hand van militair-operationele normen, zoals de bovengenoemde Rules of Engagement. Op enig moment verrichten militairen handelingen als het vastnemen van een verdachte of het zeker stellen van bewijsmateriaal. Het zal afhankelijk zijn van de omstandigheden of, en vanaf welk moment, die handelingen moeten worden gezien als opsporingshandelingen die getoetst kunnen worden aan de eisen van het strafproces. Het gevangennemen bijvoorbeeld van een opstandeling tijdens een gevechtsactie is anders dan het aanhouden van een verdachte van een oorlogsmisdrijf op aanwijzingen en in aanwezigheid van een lokale officier van justitie.

Er zijn geen *hard and fast rules* aan de hand waarvan kan worden bepaald waar het omslagmoment precies ligt. Interessant is in dit verband de uitspraak van de Nederlandse rechter in de zaak van een Somalische piraat die bij Somalië gevangen werd genomen en daarna vastgehouden op een Nederlands marineschip. De rechter maakte in de zaak expliciet een afweging tussen 'strafvorderlijke belangen en defensiebelangen' en overwoog dat uitgaande van het primaire militaire doel het begrijpelijk is dat het defensiebelang voorop wordt gesteld, en dat de strafvordering, zeker in de beginfase van een onderzoek, een rol op de achtergrond speelt.³⁰ Dat impliceert dat het opsporingsonderzoek 'zeker in de beginfase – als het ware moet meanderen langs en om de defensiebelangen heen'.³¹

Er zijn verder geen uitspraken bekend die deze rechterlijke uitspraak verder onderbouwen. Zodoende blijft onzekerheid bestaan over het moment waarop het militair optreden als opsporing kan worden aangemerkt. Eventuele problemen die dat kan opleveren, kunnen deels worden ondervangen door de actie te laten uitvoeren in nauwe samenwerking met of onder leiding van de justitiële autoriteiten van het betrokken land of functionarissen van een internationaal tribunaal die de vervolging van een verdachte op zich zullen nemen.

Deze optie wordt regelmatig in praktijk gebracht. Zo gingen de VS in 2008 tijdens operaties in Irak over tot de aanhouding van opstandelingen op basis van een Irakees aanhoudingsbevel (Voetelink 2013b, p. 196). In Afghanistan werkten Amerikaanse en NAVO-troepen onder de noemer *Evidence Based Operations* vaak nauw samen met de

30 Rb. Rotterdam 12 oktober 2012, ECLI:NL:RBROT:2012:BX9986, p. 11.

31 *Ibid.*

Afghaanse justitie om talibanstrijders via het lokale rechtssysteem van het strijdtoneel af te voeren (Voetelink 2013b, p. 199). In de strijd tegen drugssmokkel in het Caribisch gebied worden Amerikaanse *Law Enforcement Detachments* (LEDET) ingezet. Dat zijn opsporingsambtenaren die tijdelijk op een marineschip van een andere staat zijn geplaatst en aan boord hun nationale opsporingsbevoegdheden gebruiken, bijvoorbeeld om drugs in beslag te nemen of smokkelaars aan te houden.

Een ander voorbeeld is de inzet in december 2017 van een team van de Amerikaanse *Coast Guard* vanaf het Nederlandse stationsschip, Zr. Ms. Van Speijk. Nadat het Nederlandse schip een bootje had onderschept dat werd verdacht van drugssmokkel, zijn de Amerikanen met gebruik van hun eigen nationale bevoegdheden aan boord van het bootje gegaan en hebben de opvarenden aangehouden voor berechting in de VS.³² Net als bij inzet voor de Kustwacht zijn de activiteiten van de marine in dit soort situaties alleen ondersteunend en beschermen zij de LEDET. Bovendien neemt de Amerikaanse *Coast Guard* bij aankomst van het stationsschip de Amerikaanse procedures met de bemanning door, zodat de Nederlandse steunverlening voldoet aan Amerikaanse strafvorderlijke eisen.

In de meeste gevallen opereren militairen echter zelfstandig. Uit voorbeelden in de literatuur blijkt dat vanuit het oogpunt van een strafrechtelijk opsporingsonderzoek de gevolgde procedures niet altijd even zorgvuldig waren. In een studie over operaties in Bosnië en Kosovo wordt bijvoorbeeld gemeld dat arrestatie van (oorlogs)misdadigers soms in strijd was met het recht en bewijs niet altijd volgens strafrechtelijke normen werd behandeld (Friesendorf 2010, p. 44, 61, 96, 110). Ook gebruik van militaire inlichtingen in het strafproces kon problematisch zijn (Friesendorf 2010, p. 100, 153; Van Ginkel & Paulussen 2015, p. 10). Zo bleek het een hele opgave te zijn bij Evidence Based Operations in Afghanistan om geheime militaire inlichtingen over opgepakte opstandelingen tijdig om te zetten in bewijs dat tot veroordeling kon leiden in een Afghaanse rechtbank (Voetelink 2013b, p. 199). Al dit soort zaken kunnen ertoe leiden dat een verdachte niet meer strafrechtelijk kan worden vervolgd.³³ Oorzaken zijn het militaire karakter van een operatie (bijv. de arrestatie van een gevaarlijke oor-

32 *Bonaire Nieuws* 2017.

33 Friesendorf (2010) haalt bijv. een VN-official aan, die zegt: 'Cases were lost whenever the military stepped in', p. 101.

logsmisdadiger door *Special Forces*) en/of onbekendheid van militairen met opsporingstechnieken of het lokale strafrechtstelsel. Die twee laatste punten zijn vooral een risico als uit het mandaat niet duidelijk blijkt dat militairen mede verantwoordelijk zijn voor de rechtshandhaving, maar zij door lokale omstandigheden wel in de opsporingsrol worden gedwongen, bijvoorbeeld doordat zij de enigen zijn die ter plaatse de middelen hebben om op te treden.

Hoewel de inzet van militairen dus niet altijd zonder gebreken is, betekent dat niet bij voorbaat dat elke zaak daarop stukloopt. Mogelijke gebreken in de aanhouding door militairen van vermeende oorlogsmisdadigers hebben er bijvoorbeeld bij het Joegoslavië-tribunaal niet toe geleid dat het tribunaal de vervolging voortijdig moest beëindigen. Bovendien leren militairen van opgedane ervaringen (Cupido 2016, p. 11 e.v.) en passen bij het voortduren van operaties de operationele procedures en voorschriften aan.³⁴ Militairen die collega's in de betreffende missie gaan aflösen, worden in missiegerichte trainingen en opleidingen daarop voorbereid.

Synthese en conclusie

In de uitvoering van de hoofdtaken van defensie dragen Nederlandse militairen hun steentje bij aan de handhaving van het recht in binnen- en buitenland. Zij vervullen hierbij een cruciale rol doordat zij over speciaal getraind personeel beschikken of specifiek materieel kunnen inzetten dat buiten defensie niet in gebruik is. Bovendien kunnen zij in gevaarlijke gebieden opereren waar civiele autoriteiten (nog) niet hun werk kunnen doen. De taken die militairen in die context uitvoeren, zijn divers en niet altijd alleen gericht op handhaving van de Nederlandse rechtsorde. Los van de vraag of het wenselijk zou zijn de krijgsmacht als geheel voor te bereiden op een rol als opsporingsambtenaar, laat de huidige praktijk zien dat zo'n aanpak ook niet nodig is. Bij maritieme drugsbestrijding zijn rollen nadrukkelijk gescheiden en hoeven militairen in principe geen opsporingsbevoegdheden uit te oefenen. In Nederland verlenen vooral gespecialiseerde elementen van defensie bijstand aan de politie. Zij leren van de samenwerking

34 Vgl. Kooman 2013, die naar aanleiding van een gerichte antipiraterijactie van de Nederlandse marine meldt: 'De bemanning van Van Amstel heeft in deze zaak echt een standaard gezet voor het verzamelen van juridisch bewijs.'

met de politie en de opleiding en procedures worden daarop aangepast. Bovendien werken zij onder leiding van de officier van justitie en meestal in aanwezigheid van politiefunctionarissen. Deze kunnen de militairen adviseren en waar nodig ondersteunen door zelf gebruik te maken van hun opsporingsbevoegdheden. Nauwe samenwerking tussen militairen en justitiële functionarissen biedt ook in het buitenland uitkomst. Deze benadering heeft als voordeel dat politie en krijgsmacht elk hun eigen rol houden en militairen meer de nadruk kunnen blijven leggen op de traditionele militair-operationele aspecten.

Dat neemt niet weg dat in crisisbeheersingsoperaties voor militairen de rol als krijger soms vervlochten raakt met die van opsporingsambtenaar, zonder dat ze daarbij justitiële ondersteuning kunnen krijgen. Voor Defensie is het zaak die vervlochtenheid tijdig te onderkennen en de militairen voorafgaand aan de missie daarop voor te bereiden, bijvoorbeeld door uitleg van het toepasselijke strafrechtstelsel en de minimumeisen die worden gesteld aan het behandelen van bewijs. Gelet op de aard van crisisbeheersingsoperaties moet de operationele taakuitoefening daarbij wel vooropstaan. Dat betekent dat het mandaat en de daarop gebaseerde Rules of Engagement effectief militair optreden mogelijk moeten maken. Waar mogelijk moet worden geanticipeerd op strafrechtelijke eisen die aan het optreden kunnen worden gesteld, bijvoorbeeld door het vastleggen van procedures over detentie en het veiligstellen van forensische informatie in Standard Operating Procedures.

Literatuur

Bervoets 2017

E. Bervoets, *Defensiehulp. Legergroene bijstand aan de politie bij handhaving van de rechtsorde*, Apeldoorn: Politie en Wetenschap 2017.

Bonaire Nieuws 2017

Bonaire Nieuws, 'Marineschip onderschept drugstransport in Caribische Zee', 27 december 2017, www.bonaire.nu/2017/12/27/marineschip-onderschept-drugstransport-caribische-zee/.

Bosch van Rosenthal 2018

E. Bosch van Rosenthal, 'Hackteam AIVD gaf FBI cruciale info over Russische inmenging verkiezingen', 2018, nos.nl/nieuwsuur/artikel/2213762-hackteam-aivd-gaf-fbi-cruciale-info-over-russische-inmenging-verkiezingen.html.

Van Bruggen e.a. 2016

H. van Bruggen, M. Cupido & J. Voetelink, 'Militair-justitiële samenwerking bij de aanpak van migratiestromen', *Nederlands Juristenblad* (36) 2016, p. 2682-2687.

Catalogus Nationale Operaties 2016

Catalogus Nationale Operaties (release 2016/2), Ministerie van Defensie, 2016, www.defensie.nl/binaries/defensie/documenten/brochures/2016/09/09/catalogus-nationale-operaties-pdf-versie/catalogus-nationale-operaties-2016-2a.pdf?.

Cupido 2016

M. Cupido, 'Militaire criminaliteitsbestrijding: naar structureel onderzoek en beleid', *Militair Rechtelijk Tijdschrift* 2016, https://puc.overheid.nl/mrt/doc/PUC_64359_11/1/.

Friesendorf 2010

C. Friesendorf, *The military and law enforcement in peace operations: Lessons from Bosnia-Herzegovina and Kosovo*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces 2010.

Van Ginkel & Paulussen 2015

B. van Ginkel & C. Paulussen, *The role of the military in securing suspects and evidence in the prosecution of terrorism cases before civilian courts: Legal and practical challenges*, Den Haag: International Centre for Counter-Terrorism, mei 2015.

Guilfoyle 2017

D. Guilfoyle, 'Maritime law enforcement operations and intelligence in an age of maritime security', *International Law Studies* (93) 2017, p. 298-321.

Kooman 2013

I. Kooman, 'Focus Operatie Atalanta naar duurzame verbetering. Van Piraterij naar perspectief', *Defensiekrant* 2013/26.

Van der Kruit 2011a

P.J.J. van der Kruit, *Handboek maritieme rechtshandhaving in het Caribisch gebied*, Den Helder: NLDA 2011.

Van der Kruit 2011b

P.J.J. van der Kruit, *Handboek maritieme rechtshandhaving*, Den Helder: NLDA 2011.

Van der Kruit 2012

P.J.J. van der Kruit, 'Strafvoordring op zee: enkele aspecten van opsporingsbevoegdheden tijdens maritieme rechtshandhaving', *Militair Rechtelijk Tijdschrift* 2012, p. 1-6.

Moelker e.a. 2009

R. Moelker, J. Noll & M. de Weger, *Krijgsmacht en samenleving. Over de inzet van een geweldsinstrument: bestuurlijke, politieke en veiligheidsaspecten*, Amsterdam: Boom 2009.

Muller e.a. 2017

E. Muller, H. Bosch, P. Ducheine & I. de Jong (red.), *Krijgsmacht. Studies over de organisatie en het optreden*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Neuteboom 2009

P. Neuteboom, 'De grenzen voorbij: de krijgsmacht als constabulary force', in: R. Moelker, J. Noll & M. de Weger (red.), *Krijgsmacht en samenleving. Over de inzet van een geweldsinstrument: bestuurlijke, politieke en veiligheidsaspecten*, Amsterdam: Boom 2009, p. 191-214.

Neuteboom 2014

P. Neuteboom, *Beyond borders: The role of the Netherlands Army in public security during crisis management operations*, Oosterwijk: Wolf Legal Publishers 2014.

Papastavridis 2013

E. Papastavridis, 'The use of "shipriders" to assert jurisdiction over piracy and armed robbery off Somalia: Is the Gulf of Aden the Carribean?', in: M.Q. Mejia e.a., *Piracy at sea*, Berlijn/Heidelberg: Springer Verlag 2013, p. 47-65.

Voetelink 2013a

J. Voetelink, *Militair operationeel recht*, Oosterwijk: Wolf Legal Publishers 2013.

Voetelink 2013b

J. Voetelink, 'EvBO: Evidence-Based Operations how to remove the bad guys from the battlefield', *Journal of International Law of Peace and Armed Conflict* 2013, afl. 4, p. 194-201.

Weiss 2011

T. Weiss, 'The blurring border between the police and the military: A debate without foundations', *Cooperation and Conflict* (46) 2011, afl. 3, p. 396-405.

Politie en krijgsmacht samen in speciale eenheden voor de politietaak

*Jaap Timmer**

Voor politiewerk onder (direct) levensbedreigende omstandigheden beschikt de Nederlandse politie over zogeheten 'speciale eenheden'. Het gaat dan vooral om (dreigend) ernstig geweld, gewapende criminaliteit of terreur. Sinds 2006 spreekt men van het 'stelsel van speciale eenheden' (Fijnaut 2004). Dit stelsel bestaat uit eenheden en personeel van zowel de politie als de krijgsmacht. Gespecialiseerd personeel van politie en krijgsmacht werkt samen in de Dienst Speciale Interventies van de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie (DSI). Deze bijdrage beschouwt hoe deze samenwerking zich heeft ontwikkeld sinds de jaren zeventig, wat er de meerwaarde van is en waar aandachtspunten voor de toekomst liggen. De vraag luidt daarbij: *Wat is de betekenis van de samenwerking van politie en krijgsmacht in het politiewerk in (direct) levensbedreigende omstandigheden?*

Voor deze bijdrage is gebruik gemaakt van afgerond en lopend eigen onderzoek (Timmer e.a. 1996; Timmer 2005, 2010; Timmer & Visser 2014; Timmer & Cozijn 2016) en daarnaast van andere (wetenschappelijke) publicaties en gegevens van politie en krijgsmacht. Het artikel begint met een schets van de ontwikkelingen tot de laatste reorganisatie van de speciale politie-eenheden.

Ontstaan

De bomaanslagen in Madrid in maart 2004 door Al Qaida brachten deze bijzondere tak van politiewerk – interveniëren tegen zwaargewapende opofferingsgezinde terroristen – in een stroomversnelling. Het betrokken arrestatieteam (AT) faalde bij de aanhouding van de ver-

* Dr. J.S. Timmer is politiesocioloog. Hij is verbonden aan de afdeling Bestuurswetenschap en Politicologie van de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit te Amsterdam.

dachten, waarbij bovendien een AT-lid om het leven kwam. De politieke vraag of de gewelddspecialisten in Nederland op dat moment adequaat zouden kunnen reageren op een dergelijke complexe situatie werd ontkennend beantwoord. De AT's waren tegen een dergelijke schaal van geweld mogelijk niet opgewassen, oordeelde men, terwijl de mariniers van de Bijzondere Bijstandseenheid (BBE) onvoldoende snel en dynamisch inzetbaar waren. Eind 2004 werd daarom de tijdelijke BBE-Snelle Interventie Eenheid (BBE-SIE) met daartoe gezamenlijk getrainde vooral BBE-mariniers en AT'ers operationeel. Daarmee was een 'run & hit'-eenheid beschikbaar om 'hit & run'-terrorisme het hoofd te kunnen bieden. De adviezen van Fijnaut over herinrichting van de speciale eenheden (2004) en aansluitend die van de Commissie Van Eck (2004) vormden de beleidsmatige basis voor het 'stelsel van speciale eenheden' zoals dat werd ingericht. De kern van dit stelsel van speciale eenheden is de DSI. Om het stelsel te kunnen begrijpen, volgt hier eerst een korte historische schets.

Arrestatieteams

Eind jaren zestig ontstond er bij de Nederlandse politie behoefte aan groepen die in staat waren om de gewelddadiger geworden criminaliteit het hoofd te bieden. In 1969 richtte bijvoorbeeld de gemeentepolitie Arnhem als eerste een Groep Bijzondere Opdrachten op. Bij diverse districten van de rijkspolitie ontstonden vergelijkbare groepen. In 1973 kreeg een van die groepen het label 'arrestatieteam' (AT). In 1978 begon bij de rijkspolitie de eerste opleiding voor AT's. In 1979 stelden de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken bij de rijkspolitie vier en bij de gemeentepolitie in de grote steden zes AT's in. De bijbehorende regelgeving bepaalde dat AT's uitsluitend konden worden ingezet voor de aanhouding van vuurwapengevaarlijke verdachten en uitsluitend met toestemming van de hoofdofficier van justitie. In 1975 richtte de Koninklijke Marechaussee (KMar) de Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten (BSB) op, primair voor het beveiligen van voornamelijk hooggeplaatste militairen en andere personen tegen wie er een dreiging was. In 1976 werd de BSB met 24 man operationeel. Die eersten werden opgeleid bij de GSG-9 in West-Duitsland (Timmer e.a. 1996; Timmer 2005).

Na de reorganisatie van de Nederlandse politie in 1994 zijn de AT's van de rijks- en gemeentepolitie gaandeweg gereorganiseerd in zes interregionale AT's van de politie. In 1994 kreeg de BSB KMar de officiële status van AT en werd daarmee het zevende AT (Timmer 2010). Sinds de reorganisatie van de politie in 2013 worden de politie-AT's officieel aangeduid als Aanhoudings- en Ondersteuningsteams (AOT's) en zijn zij onderdeel van de DSI.

Antiterreureenheden

Tot 1970 kende Nederland geen antiterreureenheden. De aanleiding voor het opzetten van een antiterreurbeleid lag in het rommelig verlopen politietoedredden tijdens de gijzeling door Molukse jongeren in de ambtswoning van de Indonesische ambassadeur in 1970. Daarbij kwam een agent om het leven (Timmer 2005). De gijzeling van Israëlische atleten door Palestijnse terroristen tijdens de Olympische Spelen in München in 1972 mondde uit in een drama met vele doden, onder andere als gevolg van de weinig effectieve interventies van de Duitse politie. Veel West-Europese landen richtten daarom speciale antiterreureenheden op. De Nederlandse regering kwam al snel tot de conclusie dat de rijkspolitie en de gemeentepolitie niet in staat waren om een vuist tegen terreur te maken. Voor een dergelijke taak dacht men eerder aan krijgsmachtonderdelen en dan vooral aan infanterie-eenheden. De minister van Defensie kreeg daarom het verzoek om een eenheid voor het 'nabije gevecht' in te stellen. De KMar bleek niet geïnteresseerd te zijn. Het Korps Commandotroepen (KCT) achtte men niet geschikt vanwege het toen individualistische karakter van de werkwijze van dit korps. Het Korps Mariniers was aanvankelijk ook niet geïnteresseerd, maar kreeg uiteindelijk toch de opdracht (Geneste 2000, p. 229). 'Nabij gevecht' met gewapende terroristen ligt immers het dichtst bij de vaardigheden van een geharde infanterie als de mariniers. Op 1 mei 1973 ging de Bijzondere Bijstandseenheid Mariniers (BBE-M) formeel van start (Teitler & Homan 1985, p. 57).

Lijst van afkortingen

AE&OO – Afdeling Expertise & Operationele Ondersteuning: groep met precisieschutters, onderhandelaars en andere specialisten, onderdeel van de Dienst Speciale Interventie

AI – Afdeling Interventie: groep politie- en defensiepersoneel voor de interventie in terreurgelateerde criminaliteit, onderdeel van de Dienst Speciale Interventies

AOT – Aanhoudings- en Ondersteuningsteam: de officiële aanduiding voor AT

AT – Arrestatieteam: oude, nog altijd meest gebruikte naam voor een politiegroep voor vooral aanhoudingen van gevaarlijke verdachten

BBE – Bijzondere Bijstandseenheid: wettelijke (art. 59 Politiewet 2012) naam voor militaire onderdelen voor bijstand aan het hoogste geweldsspectrum binnen de Nederlandse politietaak

BSB – Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten van de Koninklijke Marechaussee

DSI – Dienst Speciale Interventies van de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie

HRB – Eskadron Hoge Risico Beveiliging, onderdeel van de KMar

KMar – Koninklijke Marechaussee: politiekorps met militaire status, onderdeel van het ministerie van Defensie

M-squadron – Mariniers squad, onderdeel van de Maritime Special Operations Forces (MARSOF).

QRT – Quick Reaction Force, onderdeel van de AI van de DSI om snel te kunnen interveniëren in een direct levensbedreigende, terreurgelateerde criminele actie

RRT – Rapid Response Team, klein onderdeel van een AT en eventueel personeel van het M-squad voor een snel eerste antwoord op een (dreigende) daad van terreur.

Naast de BBE-M kende het toenmalige antiterreurstelsel een afzettingseenheid van de Koninklijke Landmacht en twee eenheden langeafstandsprecisieschutters (Timmer 2005). De Bijzondere Bijstandseenheid Politie (BBE-P) was een eenheid met precisieschutters ter ondersteuning van interventies in ‘zeer ernstige, direct levensbedreigende omstandigheden’. De BBE-Krijgsmacht (BBE-K) bestond uit militaire precisieschutters met dezelfde taak als de BBE-P. De BBE's zijn vooral

in de jaren 1974 tot en met 1978 ingezet in de bestrijding van terrorisme, zoals de kapingen van treinen en andere grootschalige gijzelingen door Molukse activisten. Nadat in de jaren tachtig de AT's van de politie operationeel werden, ontstond er een taakdifferentiatie tussen de BBE-P en de BBE-K. De precisieschutters van de BBE-K concentreerden zich op de ondersteuning van interventies door de BBE-M. De BBE-P legde zich toe op de ondersteuning van operaties van de AT's. Vanaf de jaren negentig waren de schutters van de BBE-P ook allemaal AT'ers (Timmer 2005). De toestemming tot alarmering en inzet van de BBE's was voorbehouden aan de minister van Justitie. Toen in de jaren tachtig de Mobiele Eenheid van de politie werd uitgebreid en beter opgeleid en uitgerust, is de afzettingseenheid van de landmacht opgeheven.

Dienst Speciale Interventies

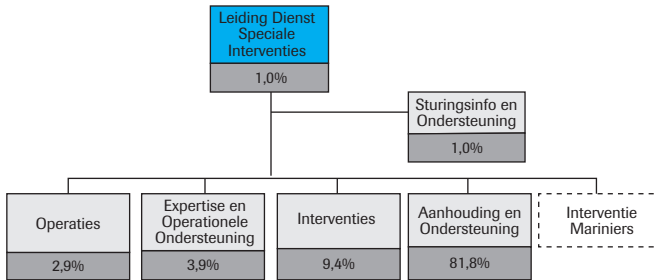
De drie oude bijzondere bijstandseenheden werden met de komst van de DSI in 2006 opgevolgd door, zoals zij nu heten:

- Afdeling Interventie (AI) van de DSI, nu de primaire antiterreureenheid voor de Nederlandse politietaak;
- Afdeling Expertise en Operationele Ondersteuning (AE&OO) van de DSI, met onder meer precisieschutters en onderhandelaars;
- M-squadron (eerder: Unit Interventie Mariniers, UIM), de antiterreureenheid voor grootschalige, langdurige en specialistische operaties, nu onderdeel van MARSOF, de speciale eenheden van het Korps Mariniers.

De eerste twee van deze drie onderdelen maken deel uit van de DSI. De DSI is sinds 2009 als geheel een bijzondere bijstandseenheid krachtens artikel 59 van de Politiewet 2012 (Regeling DSI 2009). Het plaatsvervangend hoofd van de DSI is in beginsel altijd een militair. Sinds 2014 kent de DSI ook de afdeling AOT. De zes AT's van de politie blijven decentraal over het land verdeeld, maar worden nu aangestuurd en beheerd door de DSI. Het AT van de BSB KMar valt organisatorisch niet onder de DSI, maar draait wel volledig mee in de verdeling van de inzetten. Waar die in het verleden op regionale basis werden geregeld, eventueel met ondersteuning door een ander AT, verloopt dat nu vanuit een landelijke coördinatie. Daardoor is de inzet

van het schaarse en dure middel dat een AT is doeltreffender en doelmatiger.

Figuur 1 Organogram Dienst Speciale Interventies



Bron: Nationale Politie (2012, p. 222)

De taak van de DSI als geheel bestaat uit (art. 2 Regeling DSI 2009):

1. bestrijden van ernstig geweld dan wel terrorisme;
2. beveiligen van personen en objecten in bijzondere situaties, zoals de AIVD in operaties;
3. uitvoeren van bijzondere taken voor de regering;
4. specifiek voor de AE&OO: ondersteunen van de AI, het M-squadron en de AT's, onder meer met onderhandelaars en precisievuur;
5. het verrichten van politiewerk onder levensbedreigende omstandigheden (AT-werk).

De DSI en de onderdelen daarvan zijn gevisualiseerd in een organogram in figuur 1. De personele formatie aan politieambtenaren bedraagt 203 plaatsen, waarvan er vijf niet operationeel zijn. Figuur 1 geeft daarvan de relatieve politieomvang per onderdeel in percentages weer, maar niet de aantallen personeelsleden die worden geleverd door defensiepersoneel.

Hierna worden de vier operationele onderdelen van het stelsel van speciale eenheden besproken. De meeste aandacht gaat daarbij uit naar veruit het grootste onderdeel van het stelsel in personeel én in inzetten, namelijk: de AT's.

Afdeling Expertise en Operationele Ondersteuning

Binnen de AE&OO werken ongeveer zestien voornamelijk precisieschutters en onderhandelaars, van wie de helft militairen. Over de inzet van de BBE's M-squadron, AI en AE&OO beslist de minister van Justitie en Veiligheid. Voor het ad hoc inzetten van de AI en de precisieschutters (eventueel ook ter ondersteuning van een AT-operatie) is de voorzitter van het College van Procureurs-Generaal gemandateerd. Bij een politieoperatie waaraan het M-squadron, de AI en/of de AE&OO een bijdrage leveren, is de leiding van alle politiepersoneel in handen van het hoofd van de DSI of een van zijn plaatsvervangers.

Afdeling Interventies

De AI telt ongeveer 60 interventiemedewerkers. Een derde daarvan zijn mariniers afkomstig van het M-squadron en enkele medewerkers van de antiterreureenheid van het Korps Commandotroepen, een derde AT'ers van de BSB KMar en een derde AT'ers van de politie. De AI heeft sinds 2009 ook de status van AT, maar is daar beperkt voor beschikbaar. Die ervaring draagt wel bij aan het onderhouden van hun operationele vaardigheden. De taak van de AI en het M-squadron is terreurbestrijding en ander 'ernstig geweld' (Regeling DSI 2009). Dat wil zeggen: de aanhouding van terreurverdachten met plannen voor een terreurdaad en de aanhouding of uitschakeling van personen die bezig zijn met een terreurdaad.

Het M-squadron telt ongeveer 120 man en is bedoeld voor grootschalige, mogelijk langdurende en complexe interventies, zoals op schepen en boorplatforms. De werkwijzen van het M-squadron zijn *close combat*-tactieken, zoals die zijn ontwikkeld door vooral militaire *special forces* met een antiterreurtaak. De werkwijzen van de AI zijn deels op de AT-werkwijzen gebaseerd en deels op die van het M-squadron.

Afdeling Aanhoudings- en Ondersteuningsteams

De Afdeling AOT telt 168 formatieplaatsen, verdeeld over zes decentrale AT's. Samen met het AT van de BSB KMar (30) tellen de AT's anno 2018 in totaal 198 executieve formatieplaatsen. De feitelijke sterkte beloopt rond de 170 man.

Het politiewerk van de AT's bestaat uit vier hoofdtaken (art. 11a Besluit beheer politie; Bbp 2015):

1. aanhouden van verdachten onder levensbedreigende omstandigheden;
2. bewaken en beveiligen van politie-infiltranten onder levensbedreigende omstandigheden;
3. bewaken en beveiligen van transport van getuigen, verdachten en gedetineerden onder levensbedreigende omstandigheden;
4. bewaken en beveiligen van objecten onder levensbedreigende omstandigheden en andere werkzaamheden met toestemming van het bevoegde gezag.

De AT's voeren specialistische taken uit ter ondersteuning van de recherche of van de basispolitiezorg. De inzet van een AT is voor een verdachte zeer ingrijpend. Bij elk AT-optreden worden snel, doortastend en indringend grondrechten van burgers geschonden, zoals het recht op de onaantastbaarheid van het lichaam door geweldgebruik en het woonrecht door binnentreden. Dit geldt uiteraard ook voor de inzet van een antiterreureenheid. Daarom is de beslissing tot de inzet van een AT voorbehouden aan de hoofdofficier van justitie. In 2002 is het inzetcriterium 'dreigend vuurwapengeweld' vervangen door 'levensbedreigende omstandigheden' (Regeling beheer politie). In de praktijk bleek namelijk dat de AT's niet alleen werden ingezet ter aanhouding van vuurwapengevaarlijke criminelen, maar in toenemende mate ook voor het onder controle nemen van gevaarlijke (suïcidale) verwarde personen (Fortuin e.a. 1998).

Werkwijzen

Het werkzame bestanddeel van de AT's zijn de procedures aangeleerd in de AT-opleiding en getraind in combinatie met de (speciale) bewapening, de (beschermende) uitrusting en de snelle, onopvallende gepantserde voertuigen en andere hulpmiddelen. Het doel van een AT-aanhouding is de verdachte of de verwarde persoon te overrompelen, zodat deze zich niet tegen zijn aanhouding kan verzetten. Als de overrompeling niet slaagt, is het voor het AT én voor de verdachte van levensbelang om snel duidelijk te maken dat de actie geen criminele overval is, maar een politieoptreden. Bij de overrompeling is samenwerking in de adequate uitvoering van de getrainde procedures de

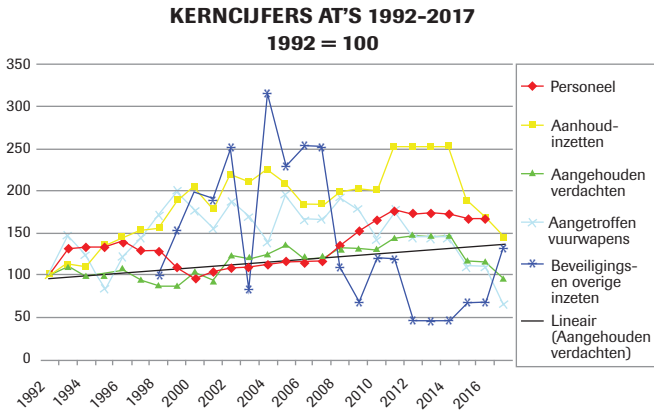
kern van het succes. In de jaren negentig ontwikkelden de AT's de zogeheten 'gestoordenprocedure' om personen die gestoord en gevaarlijk gedrag vertoonden veilig onder controle te kunnen nemen. Het ging dan bijvoorbeeld om mensen die van een dak of een brug wilden springen of met een gevaarlijk zwaard zwaaiden.

Werkcijfers

Er zijn uit eerder en lopend onderzoek cijfers beschikbaar over het werk van de AT's sinds 1992 (Timmer e.a. 1996; Timmer 2010; Timmer & Visser 2014). Sinds de AT's organisatorisch vallen onder de DSI is daar een nieuwe landelijke administratie ontwikkeld, mede met als doel om de AT's doelmatiger en doeltreffender te kunnen sturen en beheren.

In 1992 verrichtten de AT's met in totaal 116 man personeel 1.247 aanhoudingen (Timmer e.a. 1996, p. 179). In 2017 verrichtten de AT's met 170 man 1.196 aanhoudingen (bron: DSI en lopend onderzoek). In de cijfers in figuur 2 zit vertekening, mede door de verschillen en onvolkomenheden tussen de teams en door de jaren in de wijze van registreren. Figuur 2 is dus geen nauwkeurige weergave, maar geeft een indicatie van de ontwikkelingen. Het betreft een zogeheten indexgrafiek, waarvoor de vijf waarden voor het jaar 1992 op 100 zijn gesteld. De weergegeven ontwikkelingen daarna zijn dus relatief en niet absoluut. Tegenwoordig is volgens de richtlijnen een AT-inzet uitsluitend uitvoerbaar met minimaal acht uitvoerenden plus een commandant. In de jaren negentig werkte men dikwijls met minder mensen per inzet naargelang de omstandigheden. De omstandigheden waaronder, de wijze waarop en de reden waarom zijn ook in de loop van die 25 jaar veranderd, maar de kern, namelijk dat tussen 0,5 en 1% van alle aanhoudingen door de politie wordt verricht door een AT, blijft hetzelfde (in 2014 in totaal 162.660, CBS StatLine). Naast aanhoudingen ondersteunen de AT's de politie ook op andere manieren. Dit betreft ongeveer 20% van de AT-inzetten. Dat kunnen bijvoorbeeld persoonsbeveiligingen zijn, duikinzetten, inkijkoperaties ten behoeve van opsporingsonderzoeken, of de afscherming van technische rechercheoperaties, zoals het plaatsen van observatieapparatuur. De pieken in de beveiligings- en overige inzetten zijn onder meer deels te verklaren door de plotselinge beveiligingsbehoefte in 2002 na de moord op Pim

Figuur 2 Werkcijfers arrestatieteams 1992-2017 (1992=100)



Bronnen: Timmer 2005; werkcijfers Afdeling AOT DSI; lopend onderzoek

Fortuyn en in 2004 op Theo van Gogh. Figuur 2 laat ook zien dat de beschikbare operationele formatie de laatste jaren weer iets afneemt.

Gevaar en geweld

Het gebruik van fysiek geweld in de zin van *naar de grond brengen of ergens dwingend tegenaan zetten* (fixeren) is in autoprocedures en aanhoudingen te voet op straat bijna standaard bij een AT-aanhouding. Elk team zet jaarlijks enkele keren de niet-dodelijke wapens in: het stroomstootwapen, de AT-hond en de *bean bag*.

Van 1980 tot en met 1989 vielen er vijf burgerdoden door politiekogels van de AT's. In de jaren tachtig was ongeveer 20% van alle doden door politiekogels en 10% van de gewonden te wijten aan ongewilde schoten, juist ook uit vuurwapens van de AT's (Timmer e.a. 1996). De AT-chefs en de docenten van de AT-opleiding hebben toen gezamenlijk de procedures en de wijze van het hanteren van het vuurwapen daarbinnen gewijzigd, juist om die ongewilde schoten te voorkomen. Met succes, want na die tijd is dat probleem jarenlang uitgebannen. Inmiddels is het probleem terug. In 2007 viel er weer een dode door een

ongewild schot en in 2015 en 2018 een gewonde. Deze ongewilde schoten vielen steeds uit een pistool Glock 17 tijdens een autoprocedure.

In de jaren negentig vielen er vier burgerdoden door AT-kogels en één door fysiek AT-geweld. Van 2000 tot en met 2017 zijn er vijf personen overleden door AT-kogels. Jaarlijks blijft het aantal gewonden door politiekogels van een AT tot enkelen beperkt. Daarbij is belangrijk om vast te stellen dat in de jaren tachtig de AT's naar schatting rond de 800 aanhoudingen per jaar verrichtten. Sinds begin jaren negentig schommelt het jaarlijkse aantal aanhoudingen tussen de 1.200 en 1.500. Voor zover bekend is er nog nooit een AT'er strafrechtelijk vervolgd voor geweldgebruik.

Eens in de paar jaar komt er een burger om het leven door een aanrijding met een snel rijdend AT-voertuig, dat bijvoorbeeld met hoge snelheid door rood rijdt. Meestal hebben die burgers niet begrepen dat zij te maken hadden met een voorrangsvoertuig. Sinds het ontstaan van de AT's zijn er zes AT'ers om het leven gekomen tijdens het werk: vier bij verkeersongevallen buiten actie-inzetten, één tijdens een klimtraining en één AT'er werd door een verdachte doodgeschoten tijdens een aanhouding in een woning in 1997 (Timmer 2005, p. 341). Enkele AT'ers raakten (zwaar)gewond door geweld van burgers, voornamelijk in schietincidenten.

Innovaties

De komst van het nieuwe stelsel van speciale eenheden en de DSI daarbinnen zijn in zichzelf belangrijke vernieuwingen in de rechtshandhaving met betrekking tot (terreurgerelateerde) geweldscriminaliteit. Dit nieuwe stelsel zou beter in staat moeten zijn om veerkrachtig te kunnen inspelen op nieuwe behoeften in rechtshandhaving onder (direct) levensbedreigende omstandigheden.

Gezamenlijke opleiding en training

Sinds de reorganisatie van de Nederlandse politie in 1994 ontvangen alle medewerkers van de AT's dezelfde 'basisopleiding AOT' aan de Politieacademie, sinds 2006 ook die van het AT van de BSB KMar. Mariniers of commando's die worden gedetacheerd naar de AI komen

voort uit de antiterreureenheden van die korpsen. Ook zij doorlopen voor zij bij de AI komen eerst de AT-opleiding. Daarna moeten zij hun diploma buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) interventie halen. Door de strenge psychosociale en fysieke selectie van het personeel, de speciale AT-opleiding, frequente training en de specifieke uitrusting zijn de leden van al deze teams goed toegerust om te kunnen optreden in moeilijke, gevaarlijke en wisselende situaties. De intensieve opleiding van ongeveer duizend uren in zo'n twintig weken vormt het basisinstrumentarium. De cursisten leren om snel te kunnen klimmen én dalen op de geweldsladder.

De eenheid en de kracht van het stelsel van de speciale eenheden liggen in de gezamenlijke AT-opleiding (Fijnaut 2004). Die maakt het mogelijk dat het personeel van vrijwel alle teams in het stelsel één taal spreekt, werkzaamheden op elkaar kan afstemmen en dat leden van verschillende teams in gemengde samenstelling operaties kunnen uitvoeren, juist ook in ad-hocsituaties. Het houdt daarnaast ook in dat daar op eenduidige wijze leiding aan kan worden gegeven. Het leidende principe van wat AT'ers en andere interventiespecialisten in de opleiding krijgen aangeleerd, is dat van subsidiariteit: kan het met een minder middel, kan het veiliger en kan het slimmer? De AT-opleiding is gestart in 1978 en door de jaren steeds zowel in inhoud als in structuur aangepast aan de veranderende inzichten en praktijkbehoeften. De AT-opleiding en de daarvan afgeleide training zijn ook de plek om nieuwe inzichten en werkwijzen de organisatie in te geleiden. De operationeel leidinggevenden van de AT's krijgen een aanvullende opleiding.

Voor de AI en het M-squadron zijn er afzonderlijke opleidingen tot interventie-medewerker en operator. Ook een deel van de AT-medewerkers ontvangt de opleiding tot interventie-medewerker om in voorkomende gevallen een operatie van de DSI te kunnen ondersteunen. Voorts is er een speciale opleiding voor de voltijdse precisieschutters van de AE&OO en voor de deeltijdse precisieschutters bij de AT's. Met de komst van de Afdeling AOT van de DSI is een begin gemaakt met de onderlinge afstemming van en gezamenlijke training in het gebruik van AT-procedures en -middelen.

Nieuwe werkvormen

In de voorbije jaren zijn de taken en de bijbehorende organisatievormen en toerusting alweer op een aantal punten uitgebreid en herzien. Zo verzorgen de AT's sinds enige tijd kleinschalige surveillance in onopvallende voertuigen met als doel om bij beginnende terroristische aanslagen zeer snel ter plaatse te kunnen zijn en interventies te kunnen voorbereiden. Deze Rapid Response Teams (RRT's) rijden op tijden waarop en in gebieden waar de kans op dergelijke aanslagen het grootst is. Daarnaast heeft de AI op enkele locaties uitvalsbases ingericht voor de Quick Reaction Force (QRF) om bij daadwerkelijke aanslagen met voldoende personeel en slagkracht een interventie te kunnen plegen. Het zogeheten reactieconcept van de DSI voorziet verder in nu twee en straks drie middelzware helikopters om in geheel Nederland snel voldoende personeel en slagkracht te kunnen inzetten voor rechtshandhaving in (direct) levensbedreigende omstandigheden: Quick Reaction Air (QRA).

Zo verzorgen de AT's sinds enige tijd kleinschalige surveillance in onopvallende voertuigen met als doel om bij beginnende terroristische aanslagen zeer snel ter plaatse te kunnen zijn en interventies te kunnen voorbereiden. Deze Rapid Response Teams (RRT) rijden op tijden en in gebieden waarop en waar de kans op dergelijke aanslagen het grootst is. Daarnaast heeft de AI op enkele locaties uitvalsbases ingericht voor de Quick Reaction Force (QRF) om bij daadwerkelijke aanslagen met voldoende personeel en slagkracht een interventie te kunnen plegen. Het zogeheten reactieconcept van de DSI voorziet verder in nu twee en straks drie middelzware helikopters om in geheel Nederland snel voldoende personeel en slagkracht te kunnen inzetten in voor rechtshandhaving (direct) levensbedreigende omstandigheden; Quick Reaction Air (QRA).

Vooral in de RRT-diensten, grotendeels ingevuld door de AT's, gaan erg veel AT-uren zitten, die daardoor niet kunnen worden besteed aan de aanhouding van gevaarlijke verdachten en aan andersoortige ondersteuning van de politie onder levensbedreigende omstandigheden. De RRT-inzetten vallen buiten de weergegeven werk cijfers, maar dit is wel een taak waar veel AT-capaciteit aan wordt besteed. Figuur 2 laat zien dat de beschikbare operationele formatie de laatste jaren weer iets afneemt. Een en ander levert zorg op voor de werkdruk en de operationele inzetbaarheid van de AT's. Het roept de vraag op of de

relatief eenvoudige RRT-bewakingstaak wel moet worden uitgevoerd door volledig AT-opgeleid interventiepersoneel. In omringende landen zoals het Verenigd Koninkrijk voorziet de politie vaak in een op de RRT gelijkende taak met personeel met een eenvoudiger opleiding. Alle aanvragen voor de inzet van een onderdeel van het stelsel worden nu landelijk aangestuurd, zodat de toedeling en inzet van de schaarse capaciteit adequater kan verlopen dan in het verleden. Het gaat dan natuurlijk vooral om AT-inzetten.

Slot

In deze bijdrage is het antwoord gezocht op de vraag wat de betekenis is van de samenwerking van politie en krijgsmacht in het politiewerk in (direct) levensbedreigende omstandigheden.

De Dienst Speciale Interventies (DSI) is de spil waar het stelsel van speciale eenheden om draait. Maar de DSI en het stelsel vallen niet samen. Het M-squadron van het Korps Mariniers hoort bij het stelsel, maar valt organisatorisch niet onder de DSI. Bij een eventuele inzet van het M-squadron heeft het hoofd DSI wel de leiding over het onderdeel van het M-squadron in het geheel. Het M-squadron levert personeel aan de Afdeling Interventie (AI) van de DSI, maar dat personeel werkt dan onder de leiding van de AI. Hetzelfde geldt voor de Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten (BSB) van de Koninklijke Marechaussee (KMar). De BSB levert ook AT-personeel aan de AI. Militairen moeten er dus aan wennen om onder politieleiding te staan. Andersom kunnen ook politiemensen onder leiding komen te staan van een militair.

Het samenbrengen van specialisten vanuit de politie en vanuit de krijgsmacht heeft de personele capaciteit van het stelsel én de vernieuwingskracht vergroot. De integratie van inzichten en vaardigheden van de krijgsmacht en de AT's van de politie, gekoppeld aan een betere positie ten opzichte van de inlichtingendiensten, heeft het mede mogelijk gemaakt om terreurverdachten preventief maar veilig aan te houden. Voor alle AT-capaciteit én voor de primaire antiterreurcapaciteit is de AT-opleiding van de Politieacademie het werkzame basisbestanddeel en de plek waar men elkaar leert kennen en elkaars taal leert spreken. Dat is belangrijk voor het geïntegreerde optreden.

Binnen het stelsel van speciale eenheden is er wel discussie over de balans tussen mensen met een 'groene' en mensen met een 'blauwe' achtergrond: militairen versus agenten. Er zijn verschillen in doel en aard van de organisatie tussen de krijgsmacht en de politie en hoe medewerkers daarin worden gevormd en ingezet en wat daarbij van hen wordt verwacht. De politie handhaaft het recht en gebruikt daarbij af en toe geweld en andere bevoegdheden die grondrechten van burgers schenden, maar alleen indien nodig en juist op tijd, juist genoeg. Dat geldt ook voor het AT-werk. De vakopleiding van basispolitieambtenaren duurt dan ook minimaal drie jaar. Een agent heeft veel ruimere discretionaire bevoegdheden dan een militair en opereert veel zelfstandiger dan een militair. Bij de krijgsmacht gaat het bij geweldgebruik om (vuur)overwicht en overmacht. Een militair die rechtstreeks instroomt bij een arrestatieteam komt die drie jaar opleiding en enkele jaren praktijkvorming in strafvorderlijk zelfstandig denken en werken met ruime discretionaire bevoegdheden tussen gewone burgers in een wijk tot op zekere hoogte tekort. Dat maakt dat doorstromen vanuit de krijgsmacht naar een AT zonder 'blauwe' opleiding en vorming niet goed mogelijk is. Daarnaast vergt het ook dan goed en gericht leidinggeven aan en goed toezicht houden op de zelfstandige, vakkundige en rechtmatige toepassing van de politiebevoegdheden en de indringende procedures en middelen die de speciale eenheden ter beschikking staan. De organisatie en de medewerkers dienen zich er bewust van te zijn dat zij deel uitmaken van een dienstverlenende overheidsorganisatie met het geweldmonopolie. Reguliere politieambtenaren moeten de AT'ers dus ook kunnen blijven zien en vertrouwen en ook kunnen aanspreken als collega's.

De samenwerking van politie en krijgsmacht in het politiewerk in (direct) levensbedreigende omstandigheden heeft de capaciteit van specialisten, de slagkracht van de rechtshandhaving op dit vlak en de innovatiekracht verbeterd. Het heeft de derde hoofdtaak van de krijgsmacht (civiel-militaire samenwerking, ook voor de nationale veiligheid) nader invulling gegeven. Tegelijk heeft die samenwerking ervoor gezorgd dat de kans dat een belangrijke leverancier van interventiepersoneel en tevens de oudste antiterreureenheid van Nederland (het huidige M-squadron) ooit nog voor die taak wordt ingezet, miniem is geworden. De komst van het nieuwe stelsel van speciale eenheden heeft meer personele capaciteit met zich meegebracht. Toch is de schaarste niet afgenomen. Ofschoon het stelsel is gegroeid, blijft de

AT-capaciteit achter bij het werkaanbod van aanhoudingen onder levensbedreigende omstandigheden, inclusief het rijden van de dagelijkse RRT-surveillances.

Literatuur

Bbp 2015

Besluit beheer politiekorpsen (Bbp), *Besluit van 8 juni 2015, houdende regels over het beheer van de politie*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie 2015.

Commissie Dessens 2008

Commissie Dessens, *Advies van de commissie ter evaluatie van de herinrichting van het stelsel van speciale eenheden*, Den Haag, 22 april 2008.

Commissie Van Eck 2004

Commissie Van Eck, *Advies inzake herinrichting stelsel speciale eenheden*, Den Haag, 23 november 2004.

Fijnaut 2004

C. Fijnaut, *De herinrichting van het stelsel van speciale eenheden – de BBE'n, de AOE'n en de BSB. Advies aan de Minister van Justitie*, Den Haag/Tilburg, 25 mei 2004.

Fortuin e.a. 1998

J. Fortuin, M. Grijsen & C. Winnubst, *Arrestatieteams onder de loep. Studie naar de taakstelling, organisatie, politiek-bestuurlijke inbedding, sturing en verdeling over Nederland*, Deventer: Gouda Quint 1998.

Geneste 2000

W.J.J. Geneste, *Het Korps Mariniers in de twintigste eeuw. Van Peking tot Albanië*, Den Haag/Leeuwarden: Koninklijke Marine/Uitgeverij Eisma 2000.

Hoffman 2006

B. Hoffman, *Inside terrorism*, New York: Columbia University Press 2006.

Lesser 1999

I.O. Lesser, *Countering the new terrorism*, Santa Monica: Rand 1999.

Muller 2008

E.R. Muller, 'Strategieën tegen terrorisme', in: *Terrorisme. Studies over terrorisme en terrorismebestrijding in Nederland*, Deventer: Kluwer 2008, p. 271-306.

Nationale Politie 2012

Nationale Politie, *Inrichtingsplan Nationale Politie, versie 3.0*, Den Haag 2012.

Regeling AOE 2006

Regeling AOE, *Regeling van 15 december, nr. 2006-0000405012, houdende de organisatie van aanhoudings- en ondersteuningseenheden en bepalingen over en de samenwerking tussen speciale eenheden*, Den Haag: Ministerie van Justitie 2006.

Regeling DSI 2009

Regeling DSI, 'Regeling houdende bepalingen over de organisatie en inzet van de Dienst speciale interventies', *Staatscourant* 2009, 13637, 15 september 2009.

Steen 2010

N. Steen, *The adequacy of Dutch operational counterterrorism* (masterthesis Amsterdam VU), 2010.

Teitler & Homan 1985

G. Teitler & C. Homan (red.), *Het Korps Mariniers: 1942-heden*, Amsterdam/Dieren: De Bataafsche Leeuw 1985.

Timmer 2005

J. Timmer, *Politiegeweld. Geweldgebruik van en tegen de politie in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2005.

Timmer 2006

J. Timmer, 'Het arrestatieteam', in: J. Naeyé (red.), *Hard én zacht. Geweld in publiekscontacten van de politieregio Amsterdam-Amstelland*, Deventer: Kluwer 2006.

Timmer 2007

J. Timmer, 'Verantwoord politie-geweld. Sturing en toetsing van politieel geweldgebruik', in: J.W. Duyvendak, G. Engbersen, M. Teeuwen & I. Verhoeven (red.), *Macht en verantwoorde-lijkheid. Essays voor Kees Schuyt*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2007, p. 375-386.

Timmer 2010

J. Timmer, 'De aanhouder wint. De betekenis van arrestatieteams bij de Nederlandse politie', *Orde van de dag* (50) 2010, p. 63-70.

Timmer & Cozijn 2016

J. Timmer & V. Cozijn, 'Geweld door politie', in: M. Liem & E.R. Muller (red.), *Geweld. Geweld en geweldsbeheersing in Nederland*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 297-322.

Timmer & Visser 2014

J. Timmer & R. Visser, 'Geweld in politiewerk', in: E.R. Muller, E.J. van der Torre, A.B. Hoogenboom & N. Kop (red.), *Politie. Studies over haar werking en organisatie*, Deventer: Kluwer 2014, p. 443-466.

Timmer e.a. 1996

J. Timmer, J. Naeyé & M. van der Steeg, *Onder schot. Vuurwapengebruik van de politie in Nederland (1978-1995)*, Deventer: Gouda Quint 1996.

De Weger 2006

M. de Weger, *De binnenlandse veiligheidstaken van de Nederlandse krijgsmacht*, Assen: Van Gorcum 2006.

Strategische sturing van de KMar bij dreigingen en crisissituaties

*Etienne van Veenendaal en Jörg Noll**

In de zomer van 2016 meldt de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) dat er mogelijk een terroristische aanslag zal plaatsvinden op Schiphol, een van de grootste en belangrijkste luchthavens van Europa (AIVD 2017, p. 4). De lokale gezagsdriehoek van de gemeente Haarlemmermeer, bestaande uit de burgemeester, de hoofdofficier van justitie, de districtschef van de politie en de commandant van de Koninklijke Marechaussee (KMar), komt bijeen voor onderling overleg over dit veiligheidsvraagstuk (Koebrugge e.a. 2017, p. 126).¹ Na overleg met de Nationaal Coördinator Terreurbestrijding en Veiligheid (NCTV) wordt naar aanleiding van deze zogenaamde artikel 60-informatie² van de AIVD overgegaan tot diverse verscherpte maatregelen ter bescherming van de luchthaven (Koebrugge e.a. 2017, p. 126). Bij het pakket van maatregelen, zowel zichtbaar als onzichtbaar, hoort ook controle van de toegangswegen door de KMar.

Amper twee jaar later doet zich een soortgelijke situatie voor. Op 29 april 2018 is er een stroomstoring in de regio Amsterdam, die ook de luchthaven Schiphol raakt. De computers, benodigd voor het inchecken van de passagiers, starten niet meer op. Door de storing ontstaan steeds langere rijen van passagiers, die niet verwerkt kunnen worden. De luchthaven Schiphol en de KMar besluiten de luchthaven tijdelijk af te sluiten voor toestromende passagiers. In de loop van de

* Drs. E. van Veenendaal is luitenant-kolonel bij de Koninklijke Marechaussee en werkzaam als universitair docent politieoptreden bij de vakgroep Militair Operationele Wetenschappen aan de Faculteit Militaire Wetenschappen. Dr. J.E. Noll is als universitair hoofddocent Internationale Conflictstudies verbonden aan de Faculteit Militaire Wetenschappen. De auteurs hadden dit onderzoek niet kunnen uitvoeren zonder de waardevolle steun van G.L.C. van den Bosch en M. van der Werff. Mevr. N.P. Mauricio Goncalves heeft ons bij het schrijven van dit artikel zeer geholpen.

1 In de praktijk laat C-KMar zich in de driehoek vertegenwoordigen.

2 Artikel 60-informatie refereert aan art. 60 Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (WIVD 2017), waarin staat vermeld welke organisaties ten behoeve van de AIVD werken. Niet alle bij een dreiging of crisis betrokken actoren zijn gerechtigd van de inhoud van de informatie kennis te nemen.

vroege ochtend van de volgende dag werken de computers weer en komt de dienstregeling langzaam op gang.

Zowel op de ochtend van 30 juli 2016 als op 29 april 2018 werden de afgesproken maatregelen in werking gezet voordat men het publiek kon inlichten.³ Hierdoor heerst in 2018 in de eerste uren en bij het incident uit 2016, dat twee weken in beslag nam, dagen daarna lichte chaos op de wegen, waar passagiers en medewerkers overheen liepen om hun vliegtuig te halen. Bij het incident in 2016 was sprake van een primeur toen de KMar na enige tijd bijstand kreeg van Landmachtcollega's, die met lange wapens in het straatbeeld verschenen. Dit gezamenlijke optreden trok wekenlang de aandacht van de media.

Koebrugge e.a. (2017, p. 135) concluderen over het incident uit 2016 dat zowel het gezag als het publiek de inzet van de KMar overwegend positief waardeert: 'Passagiers hadden over het algemeen begrip voor de situatie, accepteerden de maatregelen en er waren weinig klachten.' Het tweede incident, op 29 april 2018, kon op minder begrip rekenen. De gemeenteraad van de gemeente Haarlemmermeer stelde schriftelijke vragen aan het college van burgemeester en wethouders.⁴ Zowel de aanpak als het resultaat van de beide incidenten op Schiphol was succesvol. De luchthaven is in beide gevallen adequaat afgesloten. Wij willen desondanks deze cases als voorbeeld nemen om te laten zien dat er bij het optreden van de KMar tijdens huidige dreigingen en crises kwetsbaarheden kunnen bestaan, die onder meer voortvloeien uit de complexe gezagsstructuur, de snelheid van handelen, het opereren op grond van geheime informatie en de eisen die de samenleving aan bestuurders en uitvoerders stelt. Deze kwetsbaarheden willen wij volgens de inzichten over goed bestuur analyseren: men ging voortvarend en efficiënt in de uitvoering van de maatregelen te werk; tegelijkertijd is het moeilijk te achterhalen of men tot een gezamenlijke definitie van de situatie kwam, of dat men in uitvoering en advies rekening hield met de behoeften van de samenleving. In de casus van 2016 speelde de geheimhouding van de betreffende informatie hier een grote rol en in de casus van 2018 speelde de (vermeende) tijdsdruk een grote rol.

3 Zie <https://nos.nl/artikel/2229927-reconstructie-hoe-het-zondag-misging-op-schiphol.html> (geraadpleegd op 7 mei 2018).

4 Zie <https://www.gooieneemlander.nl/nieuws/burgemeester-gepasseerd-bij-afsluiting-schiphol-politiek-haarlemmermeer-boos> (geraadpleegd op 7 mei 2018).

Centraal staat de vraag wat de relatie van de KMar met haar gezag is, en welke kwetsbaarheden in deze relatie bij het optreden ter voorkoming en beheersing van huidige (inter)nationale dreigingen en crises bestaan.

Sinds geruime tijd is men ervan doordrongen dat crisismanagement om een ander soort aansturing door het politieke en bestuurlijke gezag vraagt dan regulier beleid, vanwege de ernst van de situatie, de grote mate van onzekerheid en de geringe beslissingstijd. Rosenthal (1984) stelt zelfs dat crises niet goed passen bij de normale kenmerken van de interne organisatie van het openbaar bestuur (Jong 2009, p. 72). Voor dit onderzoek naar hoe de KMar dient te beslissen, handelen en communiceren in een situatie van forse en aanhoudende onzekerheid, een crisis, wordt gekozen voor het model van Goed Bestuur, gebaseerd op Van Montfort (2004) en Hemerijck (2003). Goed Bestuur investeert, naast het streven naar efficiency, in het tot stand brengen van een gemeenschappelijke visie op hoofddoelen en kernwaarden in het publieke domein (Van Montfort 2004). Het houdt rekening met de nieuwe complexiteit waarbinnen de KMar opereert en beschrijft het belang van goed bestuur. Het doel van dit artikel is een bijdrage te leveren aan een heroriëntatie van het optreden van de KMar door het model van Goed Bestuur aan het optreden van de KMar tijdens crises te koppelen en enkele mogelijke kwetsbaarheden in de huidige gezagsstructuur en het optreden van de KMar te beschrijven. Allereerst gaan we in op de organisatie van de KMar (Kmar). Vervolgens bespreken wij het model van Goed Bestuur in het licht van de Schiphol-casuïstiek. Daarbij wordt de meer praktische, uitvoerende kant van de Kmar besproken en geanalyseerd naast haar rol als adviseur en als onderdeel van de samenleving. Het artikel sluit af met een aanbeveling over hoe de KMar goed bestuur kan uitoefenen in een steeds complexer wordende maatschappij.

Organisatie- en gezagsstructuur van de Kmar

De Marechaussee is een hybride organisatie, die militaire en politieke kenmerken in zich verenigt (Oostdijk & Van Vark 2014). In officiële documenten typeert de Nederlandse overheid de KMar als een politieorganisatie met een militaire status (Minister van Defensie 2005a, p. 1, 2005b, p. 1; Staal 2005, p. 6; Vliegthart 2009, p. 6). De gezags- en

beheersstructuur van de KMar tijdens crisisbeheersing weerspiegelt dit hybride, complexe karakter, zoals getoond in figuur 1.

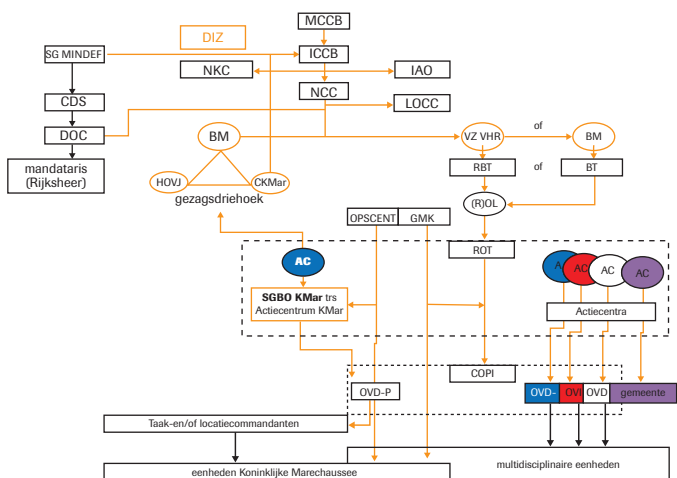
In zijn oratie verwoordt Boin (2017) dat de inrichting van de staat soms nog uit een andere eeuw stamt, terwijl veel moderne crises grenzeloos zijn. Dit komt niet in de laatste plaats door een vervaging van externe en interne veiligheid, centraal in dit nummer van *Justitiële verkenningen*. Daarnaast lijkt het erop dat de huidige Nederlandse staatsinrichting de KMar voor een uitdaging stelt. Op rijks- en lokaal niveau zijn diverse actoren bij zowel de reguliere als de crisisbesluitvorming en aansturing van de KMar betrokken, ieder met zijn eigen – soms botsende – verantwoordelijkheid. Besluiten over de (permanente) inzet van de KMar worden genomen door de Bestuursraad Koninklijke Marechaussee, die overwegend op de reguliere bedrijfsvoering toeziet.⁵ Hiertoe behoren de grensbewaking, het toezicht op de Vreemdelingenwet, de opdrachten in het kader van bewaken en beveiligen, en de militaire en internationale politietaken van de KMar.

Naast haar reguliere taken bestrijdt en beheerst de KMar grootschalige en bijzondere incidenten: crises. Tijdens crisisbeheersing is er sprake van een andere samenhang en inhoud van de geldende gedragsregels. In het Nederlandse bestuur bestaat voor elke taak van de KMar een gezagsdrager die haar aanwijzingen of opdrachten kan geven. Deze aanwijs- of opdrachtbevoegdheid is wettelijk geregeld. Zo is de burgemeester verantwoordelijk voor de openbare orde, is de (hoofd)officier van justitie het gezag bij de opsporing van strafbare feiten en is de minister van Justitie en Veiligheid verantwoordelijk bij terroristische aanslagen. Met de komst van de NCTV is er nog een belangrijke actor bij gekomen. Deze adviseert enerzijds de verschillende gezagen en is anderzijds in geval van een terroristische aanslag zelf het gemandateerde gezag, namens de minister van Justitie en Veiligheid.

Afhankelijk van de aard van de dreiging, zoals in de casus Schiphol uit 2016, kunnen de verschillende bestuurslagen binnen het Nederlandse staatsbestel nog eens overlappende verantwoordelijkheden hebben en daarmee verschillende belangen. Dit kan uiteenlopende perspectieven op efficiency, wet- en regelgeving, de aard van de dreiging en de gevolgen voor de samenleving in de hand werken. Het belang van een even-

5 Volgens het door de minister van Defensie in overeenstemming met de minister van Justitie en Veiligheid vastgelegde Instellingsbesluit Interdepartementale Beheer- en Gezagsstructuur Koninklijke Marechaussee 2015.

Figuur 1 De crisisbeheersingsorganisatie van de KMar



Legenda:

AC: Algemeen Commandant

BM: Burgemeester

CDS: Commandant der Strijdkrachten

COPI: Commando Plaats Incident

DJZ: Directie Juridische zaken Ministerie van Defensie

DOC: Defensie Operatie Centrum

GMK: Gemeenschappelijke meldkamer

HOVJ: hoofdofficier van justitie

IAO: Interdepartementaal Ambtelijk Overleg

ICCB: Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing

MCCB: Ministeriële Commissie Crisisbeheersing

NCC: Nationaal Coördinatiecentrum

NKC: Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie

LOCC: Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum

OPSCENT: Operational Center KMar (meldkamer)

OVD-P: Officier van Dienst-Politie

(R)BT: (Regionaal) Beleidsteam

(R)OL: (Regionaal) Operationeel Leider

ROT: Regionaal Operationeel Team

SGBO: Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden

SG: Secretaris-generaal

VZ VHR: Voorzitter veiligheidsregio

wicht tussen deze vier punten, maar ook de gezamenlijke oriëntatie van alle actoren staat centraal in het model van Goed Bestuur.

Model van Goed Bestuur

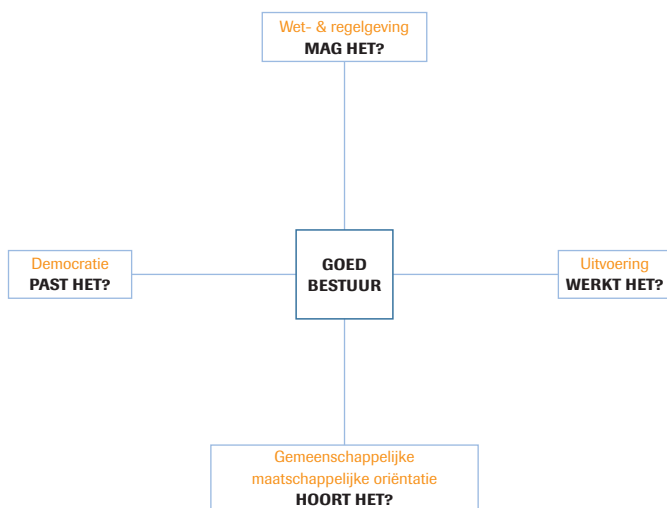
Volgens Van Montfort (2004) vindt goed bestuur plaats in een denkbeeldige ruimte die wordt ingekaderd door vier dimensies: (1) wet- en regelgeving, (2) uitvoering, (3) gemeenschappelijke maatschappelijke oriëntatie en (4) democratie. Binnen deze ruimte is een grote diversiteit mogelijk aan arrangementen en interactievormen. Wij combineren dit met de vier kernvragen van beleid(sonderzoek) op basis van consequenties, gepastheid en input- en outputlegitimatie (Hemerijck 2003). Hierbij gaan wij, in navolging van Hemerijck (2003, p. 3) ervan uit dat gelegitimeerd beleid moet voldoen aan vier kwaliteitseisen: instrumentele doelmatigheid (werkt het?), politiek-bestuurlijke slagvaardigheid (past het?), constitutionele rechtmatigheid (mag het?) en maatschappelijke aanvaardbaarheid (hoort het?). Dit leidt uiteindelijk tot het model van Goed Bestuur, zoals uitgebeeld in figuur 2, dat zowel prescriptieve als normatieve elementen bevat.

Goed bestuur kan met betrekking tot de KMar worden geïnterpreteerd als de maatschappelijke dienstverlening die plaatsvindt binnen het geldende democratische en rechtsstatelijke kader, en die op een kwalitatief goede manier voorziet in het opgedragen deel van de maatschappelijke vraag naar veiligheid en zich aanpast aan maatschappelijke ontwikkelingen. Goed bestuur is in dit geval dus het voorzien van de organisatie van waarden die het puur technische, politieke handwerk en het streven naar efficiency overstijgen en de brug vormen tussen de pragmatische uitvoerder en de politiek en de maatschappelijk bewuste marechauseefunctionaris.⁶

Vaak focussen de marechauseefunctionarissen op de eerste twee dimensies, namelijk het rechtsstatelijke karakter en de beoogde effecten.

6 Geïnspireerd op de definitie die Selznick (1957) geeft van instituties als 'organizations infused with value'.

Figuur 2 Model van Goed Bestuur (gebaseerd op Van Montfort en Hemerijck)



1. Wet- en regelgeving

‘De mag het-vraag gaat over politieke en rechtsstatelijke ordening, burgerlijke grondrechten, democratische procedures en bestuurlijke bevoegdheden aan de inputkant (en ook throughputkant) van het politieke proces’, aldus Hemerijck (2003, p. 3). Dit heeft betrekking op de legitimiteit van overheidsoptreden, dat gebonden is aan het recht. Het rechtsstatelijke karakter met betrekking tot de KMar vloeit onder meer voort uit de Politiewet 2012, de Wet veiligheidsregio’s en het Besluit Beheer- en Gezagsstructuur KMar 2017.

2. Uitvoering

De dimensie *uitvoeren van goed bestuur* gaat over de kwaliteit van het toepassen van de wet- en regelgeving in de praktijk (werkt het?). Hemerijck (2003, p. 8) omschrijft dit als instrumentele doelmatigheid, oftewel: het gaat om de vraag naar succes en falen. Voor de KMar betekent dit dat zij in geval van een dreiging voorkomt dat deze dreiging

concreet wordt. Het betekent ook dat zij zo snel als mogelijk een adequaat pakket van maatregelen uitvoert als de situatie hierom vraagt. Vanaf de jaren tachtig werd en wordt het overheidsoptreden meer en meer gemeten aan de hand van kosten-batenanalyses, die betrekking hebben op de relatie tussen (kosten van) ingezette middelen en het effect dat zij sorteren. Vanwege veronderstelde multicausaliteit is het echter ondoenlijk het handelen en de daaraan verbonden effecten van een overheidsdienst vast te stellen. Er zijn immers vaak meer actoren en invloeden op een uitkomst, met name bij ingewikkelde en gepolitiiseerde beleidsvelden. Hemerijck (2003, p. 9-10) wijst bovendien op verschillende vormen van onzekerheid en het informatietekort van de overheid. Juist deze factoren worden nog eens versterkt tijdens crises. Daarom is het zo belangrijk dat de betrokken actoren gezamenlijke doelen formuleren en dat zij beseffen dat men niet koste wat kost alle maatregelen mag en kan nemen om zijn doel te bereiken. Hierbij kunnen het hybride karakter van de KMar en de ingewikkelde gezagsstructuur van grote invloed zijn. Het vergt dus zowel van haar als van de andere betrokken spelers dat men hierin duidelijkheid brengt. Vandaar het belang van de laatste twee dimensies, gemeenschappelijke oriëntatie en democratie.

3. *Gemeenschappelijke maatschappelijke oriëntatie*

Goed bestuur kan alleen bestaan als er een gezamenlijk perspectief op of referentiekader voor een beleidsprobleem bestaat (Van Montfort 2004, p. 53). De wijze van aanpak van het probleem of de crisis moet maatschappelijk aanvaardbaar zijn (hoort het?). Anders dan de juridische regels kan vooral deze laatste dimensie nog eens zeer volatiel zijn, zeker als het om de veiligheid van staat, burger, of de samenleving als geheel gaat. De zogenaamde (maatschappelijk aanvaarde) spelregels kunnen onder druk van dreigingen gauw veranderen. Deze dimensie sluit dan ook nauw aan bij de vierde, te weten democratie.

4. *Democratie*

Bestuurders en politici, maar ook de uitvoerders van beleid moeten uiteindelijk hun keuzes tegenover de burgers kunnen verantwoorden (Hemerijck 2003, p. 14): 'Een crisis creëert per definitie uitdagingen voor politiek-bestuurlijke gezagsdragers.' Het is een 'worsteling met

fragmentarische informatie om een helder beeld van de situatie te krijgen, met het nemen van kritieke besluiten, met aansturing en coördinatie, met communicatie (wat vertellen we de bevolking?) en met verantwoording (hoe dit uit te leggen?). Crisis management is geen eenvoudige opgave' (Boin 2017, p. 3). Of, zoals Rosenthal (1984) het verwoordde: 'De grens tussen een lintje en wachtgeld is flinterdun.' Het democratische karakter van de Marechaussee (past het?) is veranderd in haar politietaken. De KMar ontleent net als de Nationale Politie en de Rijksrecherche haar politietaken aan een externe opdracht. De uitoefening van politietaken is sterk afhankelijk van wat anderen (belanghebbenden) ervan vinden. De KMar dient derhalve voortdurend rekening te houden met de gevoeligheden in haar relaties met bestuurlijke autoriteiten, de volksvertegenwoordiging en de maatschappij (Vliegenthart 2009, p. 22). Bovendien mogen getroffen maatregelen tijdens crises ook niet zodanig zijn dat zij de maatschappelijke onrust en het onveiligheidsgevoel juist versterken (vgl. ook Koebrugge e.a. 2017).

Gezag en uitvoering Marechaussee Schiphol 2016

Opsporing staat al lang niet meer op zichzelf, maar vindt steeds meer plaats in een complexe (inter)nationale maatschappelijke omgeving (Kop e.a. 2011, p. 105). Dit werd in de zomer van 2016 eens te meer duidelijk, gezien de relatie van de KMar met haar gezag en haar optreden tijdens de dreiging rond Schiphol.

De uitgangspunten die door de driehoek gebruikt werden tijdens de casus, het bieden van weerstand aan dreigingen, proportionele maatregelen, het door laten gaan van het proces op de luchthaven en het bewaren van de maatschappelijke rust, legden volgens Koebrugge e.a. (2017, p. 130)

'[...] ook dilemma's bloot. De veiligheid van passagiers, bezoekers en werknemers van Schiphol stond voorop. Het sluiten van de luchthaven, wat daarvoor de maximale garantie zou bieden, was echter geen reële optie. Maar wat zijn dan proportionele maatregelen? En hoe kun je maatregelen treffen zonder de maatschappelijke rust – al te zeer – te verstoren?'

De sturing en advisering in deze casus was in politiek-bestuurlijk opzicht complex. Factoren die hierbij een rol spelen, zijn: tijd, gezagsstructuur, communicatie en informatie.

Tijd

Ten eerste vond, zoals gebruikelijk bij crises, de besluitvorming over het treffen van de eerste maatregelen plaats onder tijdsdruk. In de casus uit 2016 was het immers niet duidelijk wanneer de dreiging tot uitvoer werd gebracht. Uiteindelijk werd voor een langere periode dan gebruikelijk een beroep gedaan op de KMar, die tweeënhalve week zichtbaar in het straatbeeld opereerde en op het einde zelfs werd bijgestaan door bewapende Landmachtmilitairen (Koebrugge e.a. 2017, p. 134). Dit was mede omdat men ervan uitging dat de KMar niet voldoende capaciteit had om zo lang een crisisstructuur van deze schaal te handhaven. In de casus van 2018 was tijd een nog belangrijker factor. Reizigers bleven komen naar de luchthaven, terwijl er geen doorstroming plaatsvond. In enkele uren was er dus een kritiek punt in de tijd, waarop het besluit om de luchthaven af te sluiten acuut moest worden genomen

Gezag

Daarnaast kent het veiligheidsdomein op Schiphol zowel landelijke als lokale aspecten die moeten worden afgestemd. Op Schiphol en andere luchthavens wordt de beveiliging van de burgerluchtvaart onder gezag van de Minister van Justitie en Veiligheid uitgevoerd. Het sluiten van start en landingsbanen van de luchthaven moet voldoen aan de regels van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Bij een dreiging van het mogelijk plegen van strafbare feiten, zoals in de casus Schiphol, is de (Hoofd)officier Noord-Holland het gezag. Deze dient, zoals gebruikelijk in de (militaire) opsporing, door de Koninklijke Marechaussee te worden geadviseerd. Dit gebeurde in het incident van 2016 uiteraard binnen de driehoek, met dien verstande dat de betrokken marechausseefunctionaris nog tijdens zijn advieswerk snel tot uitvoerder muteerde (Koebrugge e.a. 2017, p. 126). In het incident van 2018 was de afsluiting bedoeld om chaos te voorkomen. De openbare orde moest worden gewaarborgd. Echter, de gebeurtenissen voltrokken zich zo snel dat er geen sprake was van het bij elkaar komen van een

driehoek. De burgemeester wist blijkbaar niets van deze afsluiting. Wel werd de GRIP-2 structuur geactiveerd: 'In het crisisteam bespreken hulpdiensten zoals brandweer, politie en ambulance, de marechaussee en Schiphol in een speciale containerbak de situatie onder leiding van een operationeel leider.'⁷

Communicatie

Daarnaast handelden veel betrokken actoren over en tussen alle bestuurlijke grenzen vaak binnen informele, persoonlijke netwerken. Binnen deze netwerken werden afspraken gemaakt die van belang waren voor de afhandeling van het incident (Koebrugge e.a. 2017, p. 129). Figuur 1, door ons in kaart gebracht, biedt ook inzicht in de complexiteit van de (verschillende) netwerken en de betrokken bestuurders en uitvoerders, waarbij verder onderzoek zou moeten uitwijzen in hoeverre de betrokken gezagen en uitvoerders zich van deze complexiteit bewust zijn.

Informatie

Het laatste complicerende aspect aan met name de casus uit 2016 was de inhoudelijke informatie over de dreiging zelf. De informatie betrof een dreiging die geheime aspecten bevatte, die zelfs niet met alle leden van de KMar kon worden gedeeld. En ook met het publiek kon en mocht men niet al te veel informatie delen. Koebrugge e.a. (2017, p. 130-131) hebben het dus uiteindelijk over 'het dilemma (...) hoe te beslissen, handelen en communiceren in een situatie van forse en aanhoudende onzekerheid'.

Bovendien gingen ten tijde van het incident in 2016 de bestaande gemeenschappelijke en beoefende procedures en protocollen niet uit van een dreiging, maar van gebeurtenissen die al hadden plaatsgevonden, waarna gecoördineerde hulpverlening op gang komt. Hulpverlening krijgt dan voorrang boven rechercheonderzoeken. Doordat het om een dreiging ging, was dus niet direct duidelijk in hoeverre de bestaande procedures tijdens besluitvorming en uitvoering konden worden gebruikt (vgl. Koebrugge e.a. 2017).

⁷ Zie <https://nos.nl/artikel/2229927-reconstructie-hoe-het-zondag-misging-op-schiphol.html>. Geraadpleegd op 7 mei 2018.

Slot

De analyse heeft laten zien dat de uitgangspunten die de gezagsdriehoek, met de KMar als adviseur, hanteerde tijdens de uitvoering tot grote spanningen kunnen leiden. Dit hangt ook samen met de verschillende perspectieven van de betrokken actoren op de aard van de dreiging en de passende maatregelen.

In de toekomst worden de diverse dreigingen door terrorisme en cybercriminaliteit of de bedreiging van vitale economische processen voor Nederland mogelijk nog frequenter (Ministerie van Buitenlandse Zaken 2018).⁸ Daarnaast is door de komst van nieuwe actoren, niet in de laatste plaats de NCTV, een nieuwe dynamiek in crisis- en dreigingsmanagement ontstaan, die de toch al complexe gezagsstructuren van de KMar allicht nog ingewikkelder maakt.

Tijdens de afhandeling van de dreiging/crisis was de KMar zowel adviseur als uitvoerder. Juist in de laatste rol zag de organisatie zich genooddaakt tussen de vier geschetste uitgangspunten te laveren. Daarbij werd duidelijk dat op het gebied van tijd, communicatie en informatie verschillende kwetsbaarheden bestonden, die de gezagsrelatie niet vergemakkelijkten.

In de huidige tijd moet soms worden gereageerd op een (vermeende) dreiging voor de veiligheid van de staat, de samenleving en het individu zonder dat er van een daadwerkelijke crisis sprake is. De scheidslijn tussen vermeende dreigingen en daadwerkelijke crisis valt echter niet gemakkelijk te trekken. Dit heeft te maken met de dynamiek van veiligheid in een steeds complexere wereld, de aandacht van oude en nieuwe media voor alle aan veiligheid gerelateerde issues en het politiek-bestuurlijke afbreukrisico voor alle betrokken actoren.

Op het eerste gezicht lijkt de KMar een uitzondering hierop te vormen. Als politieorganisatie met een militaire status is zij een hybride organisatie. Met andere woorden, men kan verwachten dat het verschil tussen regulier werk en handelen tijdens crises minimaal is. Hierin schuilt echter het gevaar dat de crisisorganisatie en de reguliere organisatie van de KMar zo dicht tegen elkaar aan zitten, dat dit tot een vervaging van de scheidslijnen kan leiden.

8 De Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie spreekt van terroristische aanslagen, cyberdreigingen, ongewenste buitenlandse inmenging en ondermijning, militaire dreigingen, bedreiging van vitale economische processen en dreiging van chemische, biologische, radiologische en nucleaire middelen (CBRN).

De vraag is of een dergelijke vervaging wenselijk is en wat hiervan mogelijk de consequenties kunnen zijn. Bovendien, en dit maakt het werk van de organisatie extra gecompliceerd, is de organisatie zowel uitvoerend als adviserend. Terwijl dit tijdens de reguliere bedrijfsvoering al tot dilemma's kan leiden, zou het kunnen zijn dat tijdens rampen, crises en incidenten de scheidslijnen nog verder vervagen en (delen van) de organisatie tegelijk op de stoel van adviseur en uitvoerder gaat (gaan) zitten.

Bestuurders en uitvoerders van de KMar moeten niet alleen het beoogde effect willen bereiken binnen de kaders van de wet, maar zij behoren eveneens te streven naar een gemeenschappelijke oriëntatie met de gezags- en beheerpartners en de maatschappelijke consequenties van hun optreden in ogenschouw nemen. De kennis en expertise van de beheerspartners, zoals ambulance, brandweer en veiligheidsregio, kunnen cruciaal zijn voor een gedegen advies richting het gezag en voor de uitvoering.

Voor 2016 kunnen wij geen aanwijzingen vinden dat deze partners werden benaderd, in 2018 gebeurde dit wel, maar toen werd blijkbaar vergeten over de afsluiting van Schiphol met het bevoegd gezag, de burgemeester van de gemeente Hoofddorp, te communiceren. In beide gevallen leek de uitvoering succesvol, maar beide processen lieten zien dat in het huidige optreden aan de dubbele rol van adviseur en uitvoerder kwetsbaarheden wellicht inherent zijn. Daarom is het van belang dat Marechaussee functionarissen zich bewust zijn van de vier dimensies van Goed Bestuur.

Literatuur

AIVD 2017

AIVD, *Jaarverslag 2016*, 2017.

Boin 2017

A. Boin, *De grenzeloze crisis. Uitdagingen voor politiek en bestuur* (oratie Leiden), 2017.

Hemerijck 2003

A. Hemerijck, 'Vier kernvragen van beleid', *B en M: tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij* 2003, p. 3-19.

Jong 2009

W. Jong, 'De rol van de gemeente in de crisisbeheersing', in: E. Muller e.a. (red.), *Crisis. Studies over crisis en crisisbeheersing*, Deventer: Kluwer 2009.

Koebrugge e.a. 2017

O. Koebrugge, M. van Duin & M. Duyvis, 'Terrorismedreiging luchthaven Schiphol', in: M. van Duijn & V. Wijkhuis (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2016*, Den Haag: Boom bestuurskunde 2017, p. 125-136.

Kop e.a. 2011

N. Kop, G. van der Wal & E. Snel (red.), *Opsporing belicht. Over strategieën in de opsporingspraktijk*, Apeldoorn: Politieacademie 2011.

Ministerie van Buitenlandse Zaken 2018

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Wereldwijd voor een veilig Nederland. Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie 2018-2022*, 2018.

Minister van Defensie 2005a

Minister van Defensie, *Beleidsplan KMar 2010. Deel 1*, 2005a.

Minister van Defensie 2005b

Minister van Defensie, *Position Paper KMar*, 2005b.

Van Montfort 2004

C. van Montfort, *Ruimte voor goed bestuur. Tussen prestatie, proces en principe*, Den Haag: WRR 2004.

Oostdijk & Van Vark 2014

G. Oostdijk & A. van Vark, 'KMar: uniek in veiligheid', *Militaire Spectator* 2014, p. 12.

Rosenthal 1984

U. Rosenthal, *Rampen, rellen, gijzelingen: crisisbesluitvorming in Nederland*, Amsterdam/Dieren: De Bataafsche Leeuw 1984.

Selznick 1957

P. Selznick, *Leadership in administration: A sociological interpretation*, New York: Harper & Row 1957.

Staal 2005

B. Staal, *Rapport van de Commissie Onderzoek Cultuur en Integriteit bij de KMar*, Den Haag: Ministerie van Defensie 2005.

Vliegthart 2009

A. Vliegthart, *Rapport Commissie Evaluatie Beleidsplan KMar 2010. Doorpakken richting 2010*, Den Haag: Ministerie van Defensie 2009.

Summaries

Justitiële verkenningen (Judicial explorations) is published six times a year by the Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Security and Justice in cooperation with Boom juridisch. Each issue focuses on a central theme related to judicial policy. The section Summaries contains abstracts of the internationally most relevant articles of each issue. The central theme of this issue (no. 3, 2018) is *Military assistance to internal law enforcement*.

Military assistance viewed from a plural policing perspective

Eric Bervoets and Sander Eijgenraam

This contribution focuses on military assistance of the Dutch police with forensic expertise by the army (*not* being the Dutch gendarmerie, the Koninklijke Marechaussee). The assistance basically consists of helping with search activities, with analysis and observations, all key functions within policing. The central question is: to what extent is this specific military assistance an example of plural policing? Today the armed forces are an essential part of a wider security policy, because the various types of national and international security are increasingly interconnected. This stresses the importance to involve the army in social (national) security. The forensic military assistance the authors studied does, however, not comprise law enforcement or patrolling in public spaces. With that in mind, this kind of assistance cannot automatically be labelled as plural policing. On the other hand, the military assistance contributes to a safe society and from that point of view it is an example of plural policing.

Police, army and maintaining public order. A historical perspective (1850-2000)

Jos Smeets

For a century and a half, the Dutch police and the army cooperated in combating civil disturbances. It was common practice that soldiers were called from their barracks to assist in maintaining public order. However, to deploy the army against civilians raised fundamental questions about its legitimacy. As a result some Dutch police forces began implementing military tactics and using military equipment to do the job themselves. The high watermark of this development lies in

the years between the two world wars, when revolution and civic unrest always seemed imminent. The post-war years were marked by the Cold War and fear of communist insurrection. Militarized units were always kept in reserve. Nowadays, the army still renders assistance, usually not ‘*manu militari*’, but on matters that require special expertise.

The police and the army as hybrid organizations: reality or fiction?

Peter Neuteboom and Hans Hovens

National and international security are becoming increasingly interdependent. The question is whether this leads to a certain level of militarization of the police and constabularisation of the military. In some of their operations and units, the Dutch police apply tactics, technologies and organizational principles that resemble those of the military. The police also contribute to international peace support operations and stability missions to train or monitor police in post-conflict areas. The Dutch army has been involved in some sort of interim policing during several stability missions and increasingly support the Dutch police in law enforcement operations by providing search and analytical support. Finally, as a police force with a military status, the Royal Marechaussee has acquired a structural and strong position in the Dutch police system. Although there is some sort of convergence, the authors conclude that the level of militarization of the police and constabularisation of the military remains limited.

On warriors acting as investigation officers

Joop Voetelink

The Netherlands armed forces are increasingly involved in activities within the Netherlands as well as abroad, that can be characterized as law enforcement. Military personnel, however, are not trained as law enforcement officials and perform these non-military tasks based on their military skills and drills. Nevertheless, their efforts eventually must lead to a criminal persecution of a suspect. Therefore, it is important that military personnel are well aware of the particular requirements set out by criminal procedures while planning and executing a military action and, whenever possible, operate in close collaboration with authorized law enforcement officials.

Police and army cooperating in Special Units

Jaap Timmer

Since 2006 the police and the army in the Netherlands cooperate within the System of Special Units. These units are called upon in life-threatening situations with imminent or actual severe violence related for example to organized crime or terrorism. The author examines this cooperation and its added value. The work of the special units system in the police organization should be viewed and treated as police work. Considering today's concerns about terrorism, it seems wise to invest in an adequate anti-terrorism capacity. Yet the reality is that there are far fewer terrorist attacks and victims in the Netherlands now than in the 1970s. At the same time the number of arrests under life-threatening circumstances that are dealt with by the Arrest Team (SWAT) within the police organization is much higher nowadays. The SWAT lacks capacity to deal with this situation adequately.

The strategic management of the Dutch Royal Marechaussee in threats and crisis situations

Etienne van Veenendaal and Jörg Noll

The Royal Military Police (Royal Marechaussee) is an organization of hybrid character, i.e. it is a police force and military force. Due to recent (inter)national developments the Royal Marechaussee has faced some challenges, especially in the event of a threat or near crisis. Those can be analyzed with the model of good governance and its four dimensions: legislation and regulations, implementation, a shared problem orientation and democracy. The Royal Marechaussee seems to focus primarily on the first two dimensions, while neglecting the need for a shared definition of the problem and awareness of the democratic context in crisis situations. This article uses two cases concerning Schiphol Airport to show how the model contributes on the one hand to the analysis of recent threat and crisis management and on the other hand to its improvement.

