

Michiel de Weger, *De binnenlandse veiligheids-taken van de Nederlandse krijgsmacht*

Diss. Tilburg, promotor prof. dr. C.J.C.F. Fijnaut, Assen: Van Gorcum 2006, 379 p., ISBN 90 232 4163 0

1. Toen op 10 november 2004 in het Haagse Laakkwartier de aanhouding plaatsvond van twee verdachten, Jason W. en Ismael A. (later beter bekend als leden van de zogenoemde Hofstadgroep), sprak het meest tot de verbeelding dat die aanhouding gepaard ging met de inzet van groot militair materieel, scherpshutters op de daken van de Haagse Anthonisstraat, en met het optreden van de zogenoemde Bijzondere bijstandseenheid. Naar aanleiding van dit militaire optreden rees niet de vraag hoe het nu precies zit met de inzet van de krijgsmacht tegen de eigen burgers, maar volstond de publieke opinie met de constatering dat het om kennelijk zulke gevaarlijke verdachten ging dat daarmee de groot-schalige militaire inzet was verklaard en gerechtvaardigd. Ook de (vak)literatuur ging voorbij aan het militaire vertoon bij deze aanhouding. Een verklaring voor het uitblijven van discussie over de binnenlandse inzet van de krijgsmacht kan zijn gelegen in het feit dat de inzet in het kader van strafvordering tot nu toe eerder uitzondering dan regel is geweest. Een van die uitzonderingen (maar van enige omvang) was de beëindiging van de treinkaping bij De Punt in 1977. Verder is bij gijzelingsacties incidenteel een beroep gedaan op scherpshutters en andere specialisten op het gebied van langeafstands-precisievuur, behorende tot de Bijzondere bijstandseenheden. Deze eenheden traden in september 2001 ook op bij de dreiging van bomaanslagen in de verkeerstunnels in Rotterdam en Amsterdam. De binnenlandse inzet van militairen levert echter zelden meer op dan een enkele vermelding.¹

Meer belangstelling kreeg het grootschalige optreden van militair personeel tijdens de MKZ-crisis.² Dit gold ook voor de militairen die bij de dreigende watersnood in het

rivierengebied in 1995 te hulp schoten. Televisiebeelden van koortsachtige militaire activiteit op de dijk bij Ochten gingen de hele wereld over. Maar meestal genereert ook deze, meer bestuursrechtelijk getinte militaire inzet niet veel aandacht. De rellen bijvoorbeeld in de Utrechtse wijk Ondiep werden breed belicht, maar de bewaking van de afgesloten wijk door eenheden van het korps Nationale Reserve werd (voor zover bekend) slechts in de Defensiekrant genoemd.

2. Door de summiere aandacht in literatuur is het niet altijd even duidelijk wat de juridische kaders van het binnenlandse militaire optreden zijn. Een deel van de inzet van militairen is geregeld in de wet, in het bijzonder in de Politiewet 1993. In de meeste gevallen gaat het om de bijstandverlening aan de politiekorpsen door de Koninklijke Marechaussee. Die bijstand kan zowel hulp bij de strafrechtelijke handhaving betreffen, als bijstand ter handhaving van de openbare orde (art. 58 Polw 1993). Kan met de bijstand van de Koninklijke Marechaussee niet aan de behoefte worden voorzien, dan geeft art. 59 Polw 1993 de mogelijkheid om bijstand in te roepen van andere onderdelen van de krijgsmacht. In speciale gevallen biedt art. 60 Polw 1993 de mogelijkheid om de zogenoemde bijzondere bijstandseenheden te hulp te roepen.

Een aparte voorziening is opgenomen in art. 18 Wet rampen en zware ongevallen. Deze bepaling voorziet in militaire hulpverlening kort gezegd in rampsituaties. Daarnaast is militaire steunverlening mogelijk. Daarvoor is geen wettelijke basis; deze steunverlening wortelt in de Defensienota 2000.³ Bij militaire steunverlening gaat het om allerlei materiële of personele assistentie die de krijgsmacht aan een bestuursor-

gaan kan bieden, indien het bestuur niet of niet voldoende in een bepaald probleem kan voorzien.⁴ Deze steunverlening kan uiteenlopen van puur personele inzet tot en met de beschikbaarstelling van complete noodhospitals of vouwbruggen. De inzet van het leger bij rampen en bij steunverlening heeft geen (primaire) relatie met strafbare feiten. De toepasselijke wet- en regelgeving is eenvoudig en handelt in hoofdzaak over de besluitvorming van aanvraag tot toewijzing. Bij de militaire inzet ten behoeve van de strafrechtshandhaving ligt dat anders.

3. Bij militaire inzet ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten kan een onderscheid worden gemaakt tussen de louter faciliterende rol van de krijgsmacht en het beschikbaarstellen van geoefende leden van de krijgsmacht voor geweldsdoelinden. Faciliterend is Defensie bijvoorbeeld geweest bij de inzet van F16-vliegtuigen van de Koninklijke Luchtmacht uitgerust met speciale warmteregistrerende camera's ten behoeve van politie en justitie tijdens het opsporingsonderzoek in de zaak van 'de pyromaan van 't Zandt'. Een ander voorbeeld, zodra het gaat om de beoordeling van productie en opslag van explosieven, is de beschikbaarstelling van de deskundigheid van het Bureau Adviseur Milieuvergunningen van de Koninklijke Landmacht.⁵ Treedt Defensie faciliterend op, dan zal dat doorgaans alerwegen op instemming kunnen rekenen. Van andere aard is de inzet van de Bijzondere bijstandseenheid bij de aanhouding van verdachten zoals in het Laakkwartier in Den Haag. Of van bijvoorbeeld scherpshutters in gijzelingszaken. Worden daarbij wapens gebruikt, dan kan dit leiden tot gericht vuurwapengebruik tegen burgers. In dit laatste geval

rijst de vraag naar de kaders van dit (mogelijke) geweldgebruik.

4. Wie over de juridische kaders van de binnenlandse inzet van de krijgsmacht meer wil weten kon tot voor kort en behoudens een enkel artikel in het *Militair Rechtelijk Tijdschrift*, nauwelijks literatuur vinden. Integendeel, in de literatuur gaat de meeste aandacht uit naar de verschillende (strafrechtelijke) aspecten verbonden aan geweldgebruik door Nederlandse militairen tijdens uitzendingen.⁶ Met die aandacht is niets mis, maar tegelijk bestaat het gevaar dat de belangstelling voor de juridische implicaties van het binnenlandse militaire optreden verflauwt. En dat zou niet terecht zijn. De aanslagen in de Verenigde Staten van 11 september 2001 hebben de rol van de krijgsmacht ten behoeve van de binnenlandse veiligheid veranderd. Defensie is een 'structurele binnenlandse veiligheidspartner' geworden, aldus betoogde de Clingendael-deskundige Homan.⁷ Stond de ondersteuning van de civiele autoriteiten eerder (in de Defensienota 2000) nog vooral in het teken van rampenbestrijding, na de terroristische aanslagen is Defensie steeds nauwer betrokken geraakt bij het antiterreurbeleid.⁸ Deze betrokkenheid wordt niet alleen gerealiseerd doordat Defensie als gesprekspartner aan tafel zit, maar ook door de realisatie van daadwerkelijke militaire inzet in binnenlandse veiligheidsskwadrons.

5. In 2006 promoveerde Michiel (M.J.) de Weger aan de Universiteit van Tilburg op de dissertatie 'De binnenlandse veiligheidstaken van de Nederlandse krijgsmacht'. De auteur, van huis uit politicoloog en organisatieadviseur, thans onderzoeker bij de Nederlandse Defensie Academie, heeft voor zijn boek onderzoek gedaan naar het binnenlandse optreden van militairen. Het accent heeft hij gelegd in het schemergebied tussen leger- en politietaken. De auteur heeft zich daarbij laten leiden door zijn nieuwsgierigheid naar het waarom van de militaire inzet. Die vraag heeft hij uiteindelijk beantwoord. Het aardigst van het boek is echter vooral erin gelegen dat de schrijver (in hoofdstuk 3) een goed en volledig beeld geeft van de inzet van de krijgsmacht in Neder-

land. De Weger heeft dit beeld geschetst aan de hand van een indeling naar marginale militaire taken, belangrijke taken en de belangrijkste taken. Van iedere taak is een beschrijving gegeven. De lezer vindt per taak deelaspecten weergegeven, zoals de aard en omvang van die taak (uitgedrukt in capaciteit), een classificatie van het mogelijke geweldniveau, het karakter van de taak in tijd (permanent of ad hoc), de zichtbaarheid voor het publiek, en de juridische basis. Een taak wordt marginaal genoemd als de uitvoering niet zichtbaar is voor het publiek, niet gepaard gaat met geweld of dreiging met geweld, in hoofdzaak ondersteunend of toezichhoudend van aard is, en slechts wordt uitgevoerd door hooguit enkele tientallen militairen. Vervolgens komt de auteur tot de rubricering als 'belangrijke taak' of 'belangrijkste taak' op grond van de toename van de aantallen betrokken militairen, de (vergroting van de) zichtbaarheid en de mogelijkheid tot de aanwending van (fors) geweld. Aldus zijn in het boek dertien marginale, zes belangrijke en zeven belangrijkste taken beschreven. Alleen al om deze gedetailleerde inventarisatie verdient de auteur waardering. Alles komt langs, van de inzet van de Kustwacht tot die van de militaire brandweer, van het Explosievenopruimingscommando tot en met de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. Zelfs voor een ingewijde is het niet eenvoudig vast te stellen of De Weger 'iets' heeft gemist. Misschien dat de militaire gravendienst (thans de Bergings- en Identificatiedienst) het vermelden nog waard was geweest, vanwege de incidentele beschikbaarstelling van de expertise aan politie en justitie en/of de samenwerking met het Rampen- en Identificatieteam. De auteur heeft zich niet tot een nauwkeurige beschrijving van de defensietaken beperkt. Zoals hiervoor al werd opgemerkt, vroeg zijn centrale onderzoeksthema antwoord op de vraag waarom de Nederlandse krijgsmacht een bijdrage levert aan de binnenlandse veiligheid. Een interessante vraag, temeer omdat gevallen worden besproken waarbij de krijgsmacht taken op het gebied van de binnenlandse veiligheid zijn toebedeeld, die volgens de auteur evengoed aan de politie hadden kunnen

worden toegewezen. Aan de hand van archiefonderzoek, kamerstukken en interviews is de gang van zaken in kaart gebracht bij een vijftal besluitvormingsprocessen. Achtereenvolgens zijn de oprichting van het korps Nationale Reserve, de toedeling van civiele taken aan de explosievenopruimingsdiensten, de oprichting van de Bijzondere Bijstandseenheden, en de toedeling van taken aan de Koninklijke Marechaussee op Schiphol en de toedeling van taken met betrekking tot de handhaving van de Vreemdelingenwet 2000, onderzocht. Het antwoord op de vraag waarom de voorkeur aan de krijgsmacht is gegeven, is dat daaraan deels politieke keuzes ten grondslag hebben gelegen, maar uiteindelijk blijkt te zijn ingegeven door praktische argumenten, zoals het ten tijde van het besluitvormingsproces simpelweg ontbreken van voldoende capaciteit bij de politie.

6. Het Tilburgse proefschrift is, zoals gezegd, criminologisch. Het is daarom onterecht de auteur aan te wijzen dat hij de juridische kaders slechts zijdelings heeft genoemd. Toch is het boek niet alleen voor criminologen, maar ook voor (publiekrecht)juristen interessant. Vragen over militair optreden in het kader van de openbare orde of strafvordering laten zich beter beantwoorden met kennis over de organisatie en structuur van de militaire bijstand. Daarbij gaat, zeker in het kader van de terreurbestrijding, de aandacht uit naar de Bijzondere Bijstandseenheden (BBE). In het zesde hoofdstuk van zijn boek bespreekt De Weger uitgebreid de totstandkoming van deze eenheden. De formatie daarvan dateert uit de jaren zeventig van de vorige eeuw, en is indertijd ingegeven door de wens van de overheid adequaat te kunnen reageren op gijzelingsdrama's vergelijkbaar met wat zich tijdens de Olympische Spelen in München had voorgedaan. Het is bijna vermakelijk te lezen hoe in een vlot verlopend besluitvormingsproces deze taak via allerlei praktische argumenten in hoofdzaak bij Defensie is terechtgekomen. 'Er bestond indertijd geen alternatief voor inschakeling van de krijgsmacht', aldus De Weger. Er zijn uiteindelijk een viertal eenheden gevormd, de BBE van het Korps

Mariniers, de BBE-Snelle Interventie Eenheid, de BBE-Politie en de BBE-Krijgsmacht. Na de aanslagen in de Verenigde Staten is het accent op de taak als antiterreureenheden komen te liggen. In 2006 zijn de Bijzondere bijstandseenheden opgegaan in de (nieuwe) Dienst Speciale Interventies (DSI), onderdeel van het Korps Landelijke Politiediensten. Na de herstructurering zijn nu een viertal units actief, de Aanhoudings- en Ondersteuningseenheden (de 'arrestatieteams'), de Unit Interventie, de Unit Interventie Mariniers, en de Unit Expertise en Operationele Ondersteuning (langeafstandprecieschutters).⁹

Volgens de toelichting op de Regeling aanhoudings- en ondersteuningseenheid en samenwerking speciale eenheden (2006) heeft de overheid in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde met deze units een antwoord op ernstige vormen van geweld en terrorisme. Maar, zo wordt eraan toegevoegd, de eenheden zullen niet uitsluitend optreden bij terrorisme of grof geweld, maar ook bij het aanhouden van vuurwapengevaarlijke verdachten en het beëindigen van levensbedreigende situaties. Daarmee lijkt Defensie haar rol in het organieke strafprocesrecht te hebben bestendigd.

7. Het boek van De Weger werd eerder besproken door Marleen Easton in het *Tijdschrift voor Criminologie*.¹⁰ Zij noemde het proefschrift goed gestructureerd en daardoor informatief, terwijl het daaraan ten grondslag liggend onderzoek empirisch en pragmatisch is genoemd. Uit haar bespreking blijkt dat zij van De Weger iets meer reflectie had verwacht bij de bespreking van het waarom van de militaire inzet. Ik sluit me daarbij aan. Want de slotbemerking van haar bespreking is dat het op zijn zachtst gezegd opmerkelijk is, dat niemand in het debat zich afvraagt waarom militairen zich eigenlijk mogen bemoeien met bijvoorbeeld een arrestatie in het Haagse Laakkwartier. Deze opmerking mag hier worden herhaald. In de periode dat De Weger zijn onderzoek deed, stond de 'waaromvraag' door de verschuivingen in wat wel het onveiligheidsspectrum wordt

genoemd, centraal.¹¹ Van de herbenning op de functionaliteit van de klassieke scheiding tussen de taken van de politie en de krijgsmacht vanuit de (inter)nationale veiligheidsproblematiek, mist men in het boek van De Weger reflectie. De inhoud van de publicaties van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie over de verhouding tussen politie en krijgsmacht, hadden meer aandacht verdiend. Al was het alleen maar omdat het standpunt van Buruma, die geen geloof heeft in een structurele herschikking van defensietaken voor strafrechtelijke doeleinden, vermeldenswaard is.¹² Maar misschien vindt de onderwaardering van deze publicaties wel zijn oorzaak in de bescheidenheid van de auteur, die zelf deel uitmaakte van de projectgroep Ter Beek (*Rapport Politie en krijgsmacht, hun verhouding in de toekomst*), en in dat verband tegen Buruma opponeerde. Het onderzoek van De Weger maakt duidelijk dat de binnenlandse veiligheidstaak van de krijgsmacht onder politici, bestuurders en ambtenaren nauwelijks omstreden is. Het pleidooi van Buruma laat vanuit de wetenschap een ander geluid horen. Zijn standpunt lijkt door de onderzoeksresultaten van De Weger (in het bijzonder naar de besluitvorming inzake Bijzondere bijstandseenheden en het korps Nationale Reserve) te worden ondersteund. Inmiddels hebben (ook) Neuteboom en Ducheine met hun bijdrage aan het handboek 'Politie' in een zekere reflectie voorzien.¹³ De toegenomen belangstelling voor dit onderwerp is verheugend en logenstraf enigszins het eerder genoemde risico van verflauwing van de aandacht voor de binnenlandse rol van de krijgsmacht.

8. Een voorname reden om het boek ook hier in RMThemis te bespreken is, afgezien van de signaleringsfunctie, gelegen in de meerwaarde die het proefschrift voor het strafrecht toekomt, zodra ook kennis is genomen van de inhoud van het recent verschenen proefschrift van Ducheine.¹⁴ In dit laatste boek vindt de lezer antwoord op de vragen naar de juridische aspecten van de rol van de krijgsmacht, in het bijzonder bij de bestrijding van terrorisme. Want zonder De Weger tekort te willen doen (zijn proefschrift is immers van

criminologische aard), blijft de jurist juist na lezing van zijn boek met vragen zitten. Vragen die De Weger aan het slot van zijn laatste hoofdstuk ook opwerpt. Vragen naar de bevoegdheden van het militaire optreden, naar de toegelaten mate van geweldgebruik. Vragen waarvan de beantwoording in betekenis wint, omdat de krijgsmacht daadwerkelijk een 'structurele binnenlandse veiligheidspartner' lijkt te zijn geworden. Vragen die ook een (nieuwe) Europeesrechtelijke dimensie krijgen door het onlangs opgerichte Europese Gendarmeriekorps EuroGendFor, waarvan de Nederlandse bijdrage (vermoedelijk) uit militairen van de Koninklijke Marechaussee zal bestaan.¹⁵ EuroGendFor is aangekondigd als een robuuste zelfstandige inzetbare eenheid voor wat (enigszins vaag) 'instabiele situaties' is genoemd. Na de proefschriften van De Weger en Ducheine ligt de uitdaging tot voltooiing van een trilogie over de rol van de krijgsmacht, maar dan met de focus op het (internationale) (straf)recht, in de rede.

H.J.B. Sackers¹⁶
Nijmegen, december 2008

1. Een uitzondering is: C.J.C.F. Fijnaut, 'De ME en de "gebeurtenissen op 30 april 1980"', *DD* 11 (1981), p. 151-240 (themanummer), over de grootschalige inzet van de Koninklijke Marechaussee bij de zogenoemde inhuldigingssrellen in Amsterdam. Van recenter datum: L. Gunther Moor & C.D. van der Vijver, 'Politie en krijgsmacht', in: C.J.C.F. Fijnaut e.a. (red.), *Politie, studies over haar werking en organisatie*, Deventer 2007.
2. In een persbericht sprak de minister over een inzet van ongeveer 130.000 militaire mensen.
3. *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 900, nr. 1 en 2. Zie: P.A.L. Ducheine, 'Militaire bijstand en steunverlening in het openbare belang', *De Gemeentestem* (7089), p. 1 e.v., en: *De Gemeentestem* (7090), p. 35 e.v.
4. Nader uitgewerkt in de Regeling militaire steunverlening in het openbaar belang 2004.
5. Zoals in de strafzaken tegen SE Fireworks (*de vuurwerkramp Enschede*), Hof Arnhem 12 mei 2003, *LJN* AF8393.
6. Zie de spraakmakende strafzaak tegen de sergeant der mariniers Eric O. (Hof Arnhem 4 mei 2005, *MRT* 2005, p. 213), en het rapport van de Commissie-Borghouts (Commissie Evaluatie toe-

- passing militair strafprocesrecht bij uitzendingen, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 300 X, nr. 136) vormden zelf aanleiding voor een wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Militair Strafrecht (*Kamerstukken II* 2007/08, 31 487).
7. K. Homan, 'Krijgsmacht wordt structurele binnenlandse veiligheidspartner', Instituut Clingendael, *Intercom* december 2007.
 8. *Kamerstukken II* 2004/05, 29 754, nr. 23 (Terrorismebestrijding); C.J.C.F. Fijnaut, 'De herinrichting van het stelsel van speciale eenheden', Rapport 2004. Voorts: Actieplan voor terrorismebestrijding en veiligheid, *Kamerstukken II* 2000/01, 27 925, nr. 10 (Bestrijding internationaal terrorisme). In korte tijd wordt een Taakgroep 'Defensie en terrorisme' gevormd, die brengt rapport uit en de aanbevelingen worden overgenomen (*Kamerstuk II* 2001/02, 27 925 nr. 40). Zie voorts: *Kamerstukken II* 2004/05, 29 200 X, nr. 84 (Nota Defensie en Nationale Veiligheid).
 9. Wijziging Regeling Bijzondere bijstandseenheden in verband met de herziening van het stelsel van speciale eenheden, *Stcr.* 2006, 124, p. 13. Volgens de regeling vallen de Unit Interventie en de Unit Expertise en Operationele Ondersteuning als bijzondere bijstandseenheden onder de regie van de DSI. De regie over de Aanhouding- en Ondersteuningseenheden ligt bij de regionale politiekorpsen (en de Koninklijke Marechaussee), de Unit Interventie Mariniers valt beheersmatig onder de Commandant Zeestrijdkrachten. Zie: Regeling aanhoudings- en ondersteuningseenheid en samenwerking speciale eenheden, *Stcr.* 2007, nr. 2, p. 10; Circulaire Aanhoudings- en ondersteuningseenheid, *Stcr.* 2007, 110, p. 8.
 10. Marleen Easton, *TvCr* 2007 (49) 1, p. 96 e.v.
 11. Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, *Politie en krijgsmacht, hun verhouding in de toekomst*, (Rapport van de projectgroep Ter Beek), Dordrecht 2002; L. Gunther Moor (red.), *Structurele samenwerking tussen politie en krijgsmacht*, Dordrecht 2003.
 12. Y. Buruma, 'Ad hoc samenwerking tussen politie en krijgsmacht onder twee departementen', in: L. Gunther Moor (red.), *Structurele samenwerking tussen politie en krijgsmacht*, Dordrecht 2003, p. 17 e.v.
 13. 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.a. (red.), *Politie, studies over haar werking en organisatie*, Deventer 2007.
 14. P.A.L. Ducheine, *Krijgsmacht, geweldgebruik en terreurbestrijding*, Nijmegen 2008.
 15. Verdrag van 18 oktober 2007, *Kamerstukken* 31 390 (R1851), *Trb.* 2007, 227.
 16. Prof. mr. H.J.B. Sackers is universitair hoofddocent straf(proces)recht en

hoogleraar bestuursstrafrecht Radboud Universiteit Nijmegen.