

Nationale veiligheid vanuit de lucht

Vierde essay uit een serie van negen
over de toekomst van de luchtmacht.

Serie essays over de toekomst van de luchtmacht

Dit is de vierde uit een serie van negen essays over de toekomst van de Koninklijke luchtmacht. De focus van deze serie is *air power*, letterlijk 'luchtmacht': gevechtskracht vanuit de lucht. De nadruk ligt dus niet op de luchtmacht als organisatorische eenheid binnen de Nederlandse krijgsmacht.

De essays verschijnen om de maand in de periode januari tot oktober 2006. Doel is het entameren van een publieke discussie over de toekomst van het luchtwapen, als onderdeel van de Nederlandse krijgsmacht en als instrument van de politiek waarmee een bijdrage aan internationale coalities kan worden geleverd. Velen dachten dat de rol van krijgsmachten na het einde van de Koude Oorlog grotendeels was uitgespeeld. Het tegendeel bleek waar: de afgelopen vijftien jaar is de Nederlandse krijgsmacht vaker dan ooit ingezet. Aan het begin van de 21^e eeuw wordt onder deskundigen zelfs weer voorzichtig gespeculeerd over grootschalige militaire operaties ter bescherming van vitale belangen. Dit betekent dat de taken en eisen gesteld aan de krijgsmacht, dus ook aan de luchtmacht, permanent evolueren. Met de essayserie hopen we het debat over deze keuzes te stimuleren en informatie aan te dragen om de meningsvorming te scherpen.

Opbouw van de essayserie

De eerste vier essays richten zich vooral op de 'richtings'-vraagstukken van de luchtmacht. Wat is de rol en positie van Nederland in de wereld en welke krijgsmacht hoort daarbij (*essay 1*). Hoe heeft het denken over militaire (lucht)inzet zich in de afgelopen vijftien jaar ontwikkeld en hoe is dat vertaald in feitelijke operaties; welke lessen voor de toekomst kunnen we uit de aldus opgedane ervaringen trekken (*essay 2*). Wat betekent de ambitie om de krijgsmacht wereldwijd te kunnen inzetten enerzijds (*essay 3*) en de positionering van Defensie als structurele veiligheidspartner in de binnenlandse veiligheid anderzijds (*essay 4*) voor de luchtmacht.

De volgende vier essays behandelen de 'inrichtings'-vraagstukken die voortvloeien uit de discussie over de toekomstige richting van de luchtmacht. Hoe gaat de luchtmacht de nieuwe technologische en operationele concepten toepassen die een antwoord moeten vormen op de moderne dreigingen van terrorisme, falende staten en de proliferatie van massavernietigingswapens (*essay 5*). Hoe vertalen die nieuwe concepten zich achtereenvolgens in de samenwerking van de luchtmacht met andere delen van de krijgsmacht en in internationaal verband (*essay 6*); de rol van de militair in een steeds verder geautomatiseerde omgeving (*essay 7*); en de behoefte aan nieuwe platformen en systemen voor *air power* (*essay 8*).

De serie wordt afgesloten met een praktische toetsing van het voorafgaande. Gegeven de beperkte financiële middelen: welke afwegingen en keuzes liggen voor, waar zet Nederland op in, welke luchtmacht past ons (*essay 9*).

Debat naar aanleiding van de essays

Parallel aan de publicatie van de essays vinden in 2006 drie discussiebijeenkomsten plaats. In april staat de ontwikkeling in de 'richting' van de luchtmacht centraal naar aanleiding van de eerste vier essays. In juni, na de tweede tranche van vier essays, debatteren we over de toekomstige 'inrichting' van het luchtwapen. In oktober tot slot richt de discussie zich op het onderwerp van het laatste essay, de confrontatie tussen wens en werkelijkheid in de toekomst van de luchtmacht.

De bedoeling is om de negen essays tezamen met een slotbeschouwing naar aanleiding van de debatten tijdens de bijeenkomsten te bundelen en in boekvorm uit te brengen. Publicatie hiervan wordt begin 2007 verwacht.

Het Clingendael Centrum voor Strategische Studies

De essayserie is een initiatief van het Clingendael Centrum voor Strategische Studies (CCSS), in opdracht van het Commando Luchtstrijdkrachten. CCSS is een *joint venture* van het instituut voor internationale betrekkingen Clingendael en de Nederlandse organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek TNO. Door te putten uit het brede expertisebereik van beide moederorganisaties, heeft CCSS een bijzondere kennispositie op het gebied van politiek-strategische en militaire beleidsvorming en planning.

De essays komen tot stand in een team van auteurs, waaronder enkele experts niet verbonden aan CCSS, Clingendael of TNO.

De verantwoordelijkheid voor vorm en inhoud van de essays ligt volledig bij CCSS.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder uitdrukkelijke bronvermelding.

Copyright © 2006 Clingendael Centrum voor Strategische Studies

Nationale veiligheid: prioriteit.... maar wie betaalt de rekening?

Een Starfighter gevechtsvliegtuig jaagt met zijn nabrander terroristen in een gekaapte trein angst aan zodat een bijzondere bijstandseenheid kan ingrijpen. Een Apache gevechtshelikopter speurt met zijn infrarode camera naar een ontsnapte crimineel. Luchtverdedigingssystemen zijn actief ter bescherming van de Amerikaanse president Bush die Nederland bezoekt. Voorbeelden van historische en zeer recente inzet van het luchtwapen voor nationale veiligheid. Zaait regelmatige inzet van luchtmachtmiddelen en militaire aanwezigheid in het straatbeeld niet meer onrust dan dat het het gevoel van veiligheid versterkt? Of voelt de bevolking zich juist beschermd door dergelijk militair machtsvertoon?

De Prinsjesdagbrief 2003, waarin het defensiebeleid voor de komende jaren werd beschreven, schonk veel aandacht aan interne of nationale veiligheid. Maar concrete beleidsvoornemens ontbraken grotendeels. Inmiddels ondervond ook Nederland de gevolgen van de toegenomen internationale dreiging van terreur. Met name de moord op Van Gogh eind 2004 veroorzaakte grote onrust in de samenleving. Het toegenomen besef van terreur dreiging in de publieke opinie activeerde de beleidsmakers in Den Haag – niet alleen bij Defensie maar ook bij Binnenlandse Zaken en Justitie – om met meer kracht dan voorheen aandacht te besteden aan nationale veiligheid. Nederland kent zoals elke staat vitale belangen. Bij het waarborgen daarvan spelen niet alleen de politie en de rechterlijke macht een rol, maar tevens de krijgsmacht en dus ook *air power*.

Vitaal belang	Rol van <i>air power</i>
Territoriale veiligheid: grondgebied, politieke onafhankelijkheid.	<i>Quick Reaction Alert</i> tegen <i>renegade</i> vliegtuigen; F-16's en Chinooks tegen terrorisme in Afghanistan.
Fysieke veiligheid: volksgezondheid, land, zee, lucht, infrastructuur.	Inzet van luchtmachtpersoneel ter voorkoming van dijkdoorbraken en bij agrarische epidemieën.
Economische veiligheid: afzetmarkten, handelsroutes, natuurlijke hulpbronnen.	Mogelijkheid van internationaal goedgekeurde inzet van <i>air power</i> bij belemmering van handelsroutes.
Ecologische veiligheid: leefomgeving, oppervlaktewater, klimaatveranderingen.	Controle door F-16's met fotoverkenning van zwakke dijken als gevolg van zeespiegelstijging.
Sociale en politieke stabiliteit: samenleving, rechtsstaat, bevolkings- opbouw, cohesie.	Luchttransport van verdachten van de Haagse internationale rechtsorganen; EOD en NBC-teams.

Figuur 1: Inzet van *air power* voor vitale belangen.

De toegenomen dreigingen voor de interne veiligheid genereren nieuwe structurele taken voor Defensie. Dit zal gepaard moeten gaan met een uitbreiding van het (gegarandeerd beschikbare) militair personeel en middelen. Dit moet wel betaald worden, maar door wie? Of zal deze nationale taakstelling ten koste gaan van de traditionele, op externe veiligheid gerichte taken van de krijgsmacht en het luchtwapen?

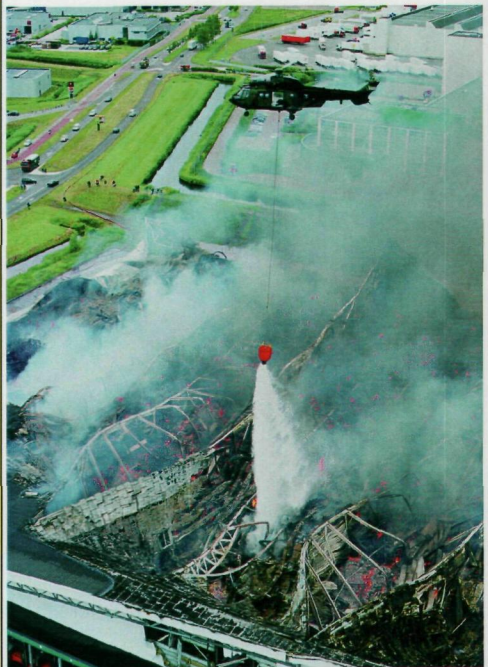
Defensie en interne veiligheid: van vangnet naar structurele partner

Tot voor kort had op het eerste gezicht de krijgsmacht weinig van doen met het waarborgen van de veiligheid binnen de eigen landsgrenzen. Het leger was er voor de veiligheid buiten het nationale grondgebied, de politie voor daarbinnen. Toch heeft Defensie altijd al ondersteuning geleverd in het verzekeren van de veiligheid in Nederland zelf. Nu dit thema veel aandacht krijgt verandert de rol van de krijgsmacht van ondersteunend tot volwaardig instrument. Wat zijn traditioneel taken geweest van de krijgsmacht voor interne veiligheid en welke rol speelde het luchtwapen daarin? Hoe zijn die taken de laatste jaren veranderd en met welke consequenties voor de bijdrage van de luchtmacht? Wat doen buitenlandse luchtstrijdkrachten op het gebied van nationale veiligheid? En wat ligt er in het verschiet, gaat *air power* een groter stempel drukken op de landsverdediging?

Defensie levert van oudsher een bijdrage aan de handhaving van de openbare orde en veiligheid, alsmede aan de rampenbestrijding in ons land. Militaire middelen worden dan onder civiel gezag ingezet. Zo werd aan het einde van de 19^e eeuw de hulp van de krijgsmacht veelvuldig gevorderd. Burgemeesters waren toen bij de minste ordeverstoring geneigd om de hulp van de krijgsmacht in te roepen. Een belangrijke reden was dat het politieapparaat slecht ontwikkeld was, omdat veel gemeentebesturen hierop bezuinigden. In noodsituaties kon immers het leger in het politionele tekort voorzien.

Sinds december 2003 is er een convenant tussen Defensie en Binnenlandse Zaken voor de inzet van luchtmachthelikopters voor brandbestrijding bij onbeheersbare en/of grote branden. Daartoe beschikken Cougar en Chinook heli's over zogenaamde *bambi-buckets*. Dit zijn flexibele watercontainers die onder de helikopters hangen. Een Chinook met een *bambi-bucket* is in staat om per keer bijna 10.000 liter water in een brandhaard te storten. Voor een Cougar is dit 3.000 liter. Ook kan men hiermee een watergordijn leggen, om uitbreiding van de brand te voorkomen of objecten af te schermen.

In 2003-2004 verleende de luchtmacht hulp bij onder meer een heidebrand in Oldebroek, een bosbrand bij Austerlitz, een grote brand op Terschelling, een brand in een cacaoloods op een industrieterrein in Zaandam en één bij de Enschedese bandenfabriek Vredestein.



Figuur 2: Brandbestrijding als voorbeeld voor steunverlening door de luchtmacht.

In de Defensienota 1991 stond de ondersteuning van civiele autoriteiten nog als neventaak vermeld. Hoewel de Defensienota 2000 deze neventaak officieel tot derde hoofdtak verhef, bleef tot voor kort nog voornamelijk sprake van de zogenoemde 'vangnetfunctie': indien civiele autoriteiten over onvoldoende personeel en/of materieel beschikken om een bepaalde situatie het hoofd te bieden, kunnen zij de minister van Defensie om militaire bijstand of steun verzoeken. Met name door de terroristische dreiging en de toenemende verwevenheid van interne en externe veiligheid is het belang van de derde hoofdtak toegenomen. De burger spreekt zijn 'overheid op afstand' plotseling weer aan op zijn traditionele kerntaak: het garanderen van de veiligheid van de burger. Defensie vervult sinds kort dan ook niet langer uitsluitend een vangnetfunctie, maar gaat een structurele rol op het gebied van de interne veiligheid spelen. De minister van Binnenlandse Zaken, Remkes, en de minister van Defensie, Kamp, hebben vorig jaar april het parlement een uitgebreide brief over 'Defensie en nationale veiligheid' gestuurd. Deze brief vormde in feite het startpunt voor nieuwe vormen van samenwerking, waarmee Defensie de koerswijziging inzette naar een volwaardige veiligheidspartner binnen de landsgrenzen.

Wat behelst interne veiligheid?

Allereerst rijst de vraag wat onder interne veiligheid wordt verstaan. De interne veiligheid van ons land bestaat uit drie elementen: nationale rechtsorde, openbare veiligheid en economische veiligheid.

De **nationale rechtsorde** betreft de handhaving van de openbare orde en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Voorbeelden hiervan zijn de bescherming tegen en bestrijding van rellen, georganiseerde misdaad, corruptie, politiek extremisme en terreur. Het omvat ook de bescherming van de democratische rechtsorde. Hierbij valt te denken aan het waarborgen van functies als democratisch bestuur, politie en rechtspleging.

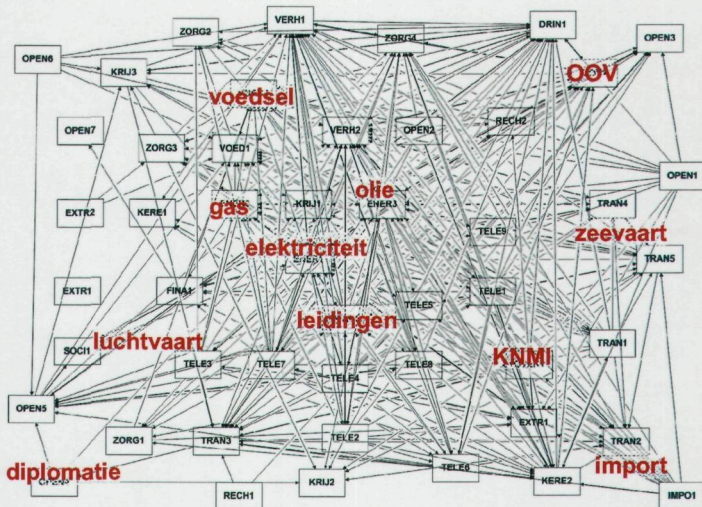
De **openbare veiligheid** betreft de bescherming van personen en zaken anders dan in het kader van de nationale rechtsorde. Het gaat dan om een bedreiging van vitale functies, zoals de procesindustrie (DSM, Shell Pernis) of kerncentrales, het beheer van oppervlaktewater, ramp- en hulpverleningsorganisaties zelf en de gezondheidszorg.

Bij de **economische veiligheid** gaat het in algemene zin om het vermogen van de overheid om economische doelstellingen op het gebied van overheidsfinanciën, werkgelegenheid, inkomensverdeling, monetaire stabiliteit en sociale zekerheid te realiseren. Van essentieel belang hierbij is de toegankelijkheid van hulpbronnen, financiën en markten teneinde de welvaart en macht van de staat ook op termijn op peil te houden. Vitale functies van economische veiligheid zijn de voorzieningen van primaire levensbehoeften, de water- en energievoorziening, de infrastructuur en transportcapaciteit, communicatie-, data- en informatievoorziening en het financiële verkeer.

De genoemde vitale functies vormen samen de zogenaamde **vitale infrastructuur**: producten, diensten en onderliggende processen die bij uitval maatschappelijke ontwrichting kunnen veroorzaken. Voor de veiligheid van Nederland is een ongestoord functioneren van de vitale infrastructuur van essentieel belang. We onderscheiden twaalf sectoren: energie, telecommunicatie, drinkwater, kernen en beheren van oppervlaktewater, voedselvoorziening, gezondheidszorg, financiële sector, openbare orde en veiligheid, rechtsorde, openbaar

bestuur, transport en chemische en nucleaire industrie. In de laatste decennia is de Nederlandse vitale infrastructuur onderhevig aan de volgende veranderingen.

Grotere mate van onderlinge afhankelijkheid. Daar waar vitale producten en diensten vroeger grotendeels onafhankelijk van elkaar waren, zijn ze in de hedendaagse samenleving in toenemende mate onderling verweven. Het goed functioneren van de ene sector is mede bepalend voor het ongestoord doordraaien van de andere sector.



Figuur 3: Vitale infrastructuur, complex en sterk verweven.

Liberalisering van utiliteitssectoren. Door privatisering is veel vitale infrastructuur niet meer onder directe controle van de overheid. Het bedrijfsleven beheert het overgrote deel (70 à 80%). De ervaring toont aan dat de betrouwbaarheid en veiligheid van de vitale infrastructuur nu in een aantal opzichten minder geborgd zijn dan publiek wenselijk is.

Concentratie van productiemiddelen en toenemende schaalgrootte. De dienstverlening is van een beperkt aantal productiemiddelen en –technieken afhankelijk geworden.

Globalisering. De snelle technologische en economische ontwikkelingen hebben de Nederlandse economie en samenleving in korte tijd een sterke speler gemaakt in het netwerk van mondiale dienstverlening.

Impact van informatie- en communicatietechnologie. Naast vele voordelen brengt ICT ook risico's met zich mee. Gebrek aan 'biodiversiteit', de Microsoftisering, levert risico's op voor de continuïteit van vitale infrastructuur. Dit geldt ook voor de activiteiten van hackers en virussen.

Verwevenheid van interne en externe veiligheid

We wezen er reeds op dat interne en externe veiligheid de laatste jaren steeds meer in elkaar overvloeien. Zo werden de terroristische aanslagen in New York in Hamburg voorbereid, kwamen de financiën uit Arabische landen, werden de kapers in Afghanistan opgeleid en voltrok de actie zich op Amerikaans grondgebied. Daarnaast heeft het buitenlands beleid steeds meer binnenlandse gevolgen en andersom. De Spaanse regering trok haar troepen in Irak na de terroristische aanslagen in Madrid terug. De Franse wet op het verbod van hoofddoekjes op scholen heeft ertoe geleid dat Frankrijk door Al-Qaeda specifiek als doelwit is aangemerkt. Tenslotte is ook de rolverdeling tussen politie en de krijgsmacht aan verandering onderhevig. Zo vindt inzet van de politie nu ook plaats in het kader van de externe veiligheid, bijvoorbeeld bij vrede bewarende operaties. Omgekeerd blijkt bij een hoog geweldsniveau inzet van militaire middelen noodzakelijk voor handhaving van de binnenlandse veiligheid, zoals in het Laakkwartier eervorig jaar. We constateren dat de taken van politie en krijgsmacht naar elkaar toe groeien. Enerzijds is sprake van een zekere ‘militarisering’ van de politie, zoals blijkt uit het trainen van Mobiele Eenheden door het Korps Commandotroepen. Anderzijds zien we de krijgsmacht in stabilisatieoperaties vaak politiepatrouilles uitvoeren, zoals recentelijk in Irak.

Eerste hoofdtak: Bescherming van de integriteit van het eigen en het bondgenootschap-pelijke grondgebied, inclusief de Nederlandse Antillen en Aruba.	Tweede hoofdtak: Bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit.	Derde hoofdtak: Ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechts-handhaving, rampen-bestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal.
---	---	---

Figuur 4: Hoofdtaken van Defensie.

De toenemende verwevenheid van interne en externe veiligheid uit zich ook in het vervagen van het onderscheid tussen de hoofdtaken van de krijgsmacht. De terroristische aanslagen op 11 september 2001 in de Verenigde Staten, op 11 maart 2004 in Spanje en op 7 juli 2005 in Londen werkten als katalysator. Nederland participeert in het kader van de eerste en tweede hoofdtak in de bestrijding van het internationaal terrorisme. Maar vooral de derde hoofdtak kreeg extra aandacht. Zo werd de inzet van gemaskerde bijstandseenheden bij de tunnels van Rotterdam en Amsterdam op 27 september 2001 in de media breed uitgemeten.

Nationale taken van de krijgsmacht

De krijgsmacht voert reeds vele taken uit onder civiel gezag van de ministers van Justitie en/of Binnenlandse Zaken. Deze taken zijn voor een deel structureel, gebaseerd op regelgeving met een bijzondere taakopdracht voor specifieke eenheden van de krijgsmacht. Een voorbeeld hiervan is de beveiliging van het Koninklijk Huis door de Koninklijke marechaussee. Daarnaast zijn er taken waarbij in beginsel alle mensen en middelen van de krijgsmacht inzetbaar zijn, zoals bijvoorbeeld militaire bijstand op grond van de Politiewet, de Wet rampen en zware ongevallen en steunverlening in het algemeen belang. In dit laatste geval is sprake van de eerdergenoemde vangnetfunctie. De structurele ‘eigen’ nationale taken van de krijgsmacht zijn in figuur 5 opgesomd.

Koninklijke marechaussee. Met een takenpakket onder meer bestaande uit:

- handhaving Vreemdelingenwet: grensbewaking, mobiel toezicht vreemdelingen, verwijderingen, ondersteuning asielprocedures;
- politietaken voor Defensie: handhaving openbare orde op militaire terreinen, strafrechtelijke handhaving, rechtsorde en de noodhulpfunctie;
- politietaken op burgerluchtvaartterreinen: handhaving openbare orde, strafrechtelijke handhaving rechtsorde en de noodhulpfunctie.

Kustwacht Nederlandse Antillen en Aruba. Deze voert taken uit op het gebied van opsporing, toezicht en dienstverlening. De luchtmacht ondersteunt momenteel met een tweetal voor kustwachtpatrouilles aangepaste Fokker 60 MPA's.

Kustwacht Nederland. Een samenwerkingsverband tussen zes ministeries met een kustwachtcentrum in Den Helder. Defensie is belast met de coördinatie van de uitvoering en levert een deel van de capaciteiten. Vanaf 2008 verzorgt de luchtmacht kustwachtpatrouilles met door Verkeer & Waterstaat aangeschafte Dornier patrouilievliegtuigen.

Opruiming explosieven. Landmacht, luchtmacht en marine hebben ieder een eigen explosievenopruimingsdienst (EOD). De taak van de EOD's bestaat uit het ruimen van munitierestanten uit de Tweede Wereldoorlog, alsmede het ruimen van geïmproviseerde explosieven die voor aanslagen worden gebruikt. Met de opkomst van het terrorisme is het nationale belang van deze diensten verder toegenomen.

Bijstandseenheden. Ter uitvoering van bijzondere onderdelen van de politietaak, onder andere in het kader van terrorismebestrijding, levert Defensie bijstandseenheden. Het betreft hier speciale eenheden als de bijzondere bijstandseenheid van het Korps Mariniers en de bijzondere bijstandseenheid krijgsmacht.

Air Operations Control Station in Nieuw Milligen. Voor de bewaking van het nationale luchtruim maakt Nederland gebruik van de commandovoeringsstructuur van de NAVO, waarvan het *Air Operations Control Station* Nieuw Milligen (AOCs NM) deel uitmaakt. Hiervan is het *Control & Reporting Center* belast met het bewaken van de integriteit van het Nederlands luchtruim.

Inlichtingen. De toenemende verwevenheid tussen interne en externe veiligheid heeft genoodzaakt tot een nauwere samenwerking tussen de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) en Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD).

Calamiteitenhospitaal in Utrecht. De functie van het militair noodhospitaal in Utrecht is in de loop van de jaren verbreed tot dat van een calamiteitenhospitaal, waarop bij rampen of ongevallen een beroep gedaan kan worden voor kortdurende noodzakelijke medische zorg.

Figuur 5: Structurele nationale taken van de krijgsmacht.

Er zijn verschillende wettelijke grondslagen voor de diverse vormen van militaire bijstand en steunverlening aan civiele autoriteiten. De militaire bijstand ter handhaving van de openbare orde, de militaire bijstand voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de bijzondere militaire bijstand is geregeld in de Politiewet (1993). Zowel de minister van Binnenlandse Zaken als die van Justitie kan na overleg met de minister van Defensie bepalen dat bijstand wordt verleend. De wijze waarop deze bijstand plaatsvindt, wordt in overleg tussen deze drie ministers vastgesteld. Als militair personeel daarbij bevoegdheden krijgt overeenkomstig de Politiewet, worden ten aanzien van de uitvoering van die bevoegdheden per operatie nadere gegevens gegeven.

Militaire bijstand in geval van een ramp, zwaar ongeval of bij de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan kan door de Commissaris der Koningin, door tussenkomst van de minister van Binnenlandse Zaken, worden verzocht aan de minister van Defensie op grond van de Wet rampen en zware ongevallen (1985).

In ernstige situaties waarin openbare of economische belangen bedreigd worden, kan de krijgsmacht steunverlening in het openbaar belang verlenen. Vaak gaat het om onverwachte gevolgen van een maatschappelijk probleem. Bij de bestrijding van de varkenspest was dat de behoefte aan betrouwbare tellingen voor de opkoopregeling van varkens. Zonder de inzet van militairen (de enige optie, nadat andere opties niet werkten) zou Nederland een omvangrijk bedrag vanuit de Europese Unie mislopen. Bij deze operatie werden de voordelen van Defensie onderkend: de aanwezigheid van een logistiek apparaat, infrastructuur, de ambtenarenstatus en het feit dat defensiepersoneel gewend is om in wisselende omstandigheden en in goed georganiseerde verbanden te werken met een strakke en heldere commandostructuur. Deze vorm van steunverlening kent geen formele wettelijke basis.

Intensivering civiel-militaire samenwerking

Voor al ten gevolge van de terroristische dreiging is de rol van de krijgsmacht in de binnenlandse veiligheid op de beleidsagenda gekomen. Minister Kamp verwoordde het zo: 'De 'vangnetfunctie' die de krijgsmacht in de volksmond heeft, klinkt mij veel te passief. De samenwerking tussen de krijgsmacht en civiele instanties moet een structureel karakter krijgen'. Maar ook de samenleving verwacht steeds meer dat de krijgsmacht er staat als een beroep wordt gedaan op militaire capaciteiten ter ondersteuning van civiele autoriteiten.

Teneinde de civiel-militaire samenwerking te versterken hebben de ministers van Defensie, Justitie en Binnenlandse Zaken vorig jaar een convenant over de Civiel Militaire Bestuursafspraken (CMBA) ondertekend. In dit convenant garandeert Defensie de beschikbaarheid van 3.000 militairen voor de ondersteuning van civiele autoriteiten bij rampen en incidenten, binnen vooraf overeengekomen reactietijden. Daarnaast omvat het convenant onder meer regelingen op het gebied van materiële en logistieke ondersteuning, verlening van militaire steun in het openbaar belang en afspraken over de verrekening van kosten.

CMBA was duidelijk bedoeld als eerste stap. Als vervolg is een uitgebreid intern defensie-onderzoek verricht naar verdergaande samenwerking met Binnenlandse Zaken.

Er zijn vijf kansrijke gebieden voor toekomstige samenwerking geïdentificeerd:

1. Inzet van waarnemingsmiddelen.
2. Ondersteuning en aansturing.
3. Bescherming havens.
4. Bescherming luchtruim.
5. Bescherming objecten en gebieden.

Op basis hiervan hebben onder de noemer Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS) zeven gezamenlijke werkverbanden van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Defensie zich over de vraag gebogen hoe verder invulling kan worden gegeven aan een volwaardig partnerschap. Het voortouw lag bij deze projecten uitdrukkelijk bij Binnenlandse Zaken, als vragende partij en als civiel gezag waaronder Defensie nationaal optreedt. Het belangrijkste en meest ingrijpende project richt zich op de nationale inzet van hoogwaardige defensiecapaciteiten bij de beveiliging van havens, de bescherming van het luchtruim en de beveiliging van objecten. Diverse scenarioanalyses resulteerden in een grote lijst behoeften van Binnenlandse Zaken. In veel gevallen betrof het specialistische capaciteiten, uniek voor de krijgsmacht, een breed terrein overdekkend. De geformuleerde behoeften varieerden van onderwaterverkenners tot een 'uitwisselbare' luchtverkeersleiding, van de operationele leiding over evacuaties tot Zeppelins met sensorsystemen.

Andere projecten richten zich onder meer op gemeenschappelijke oefeningen, toegepast wetenschappelijk onderzoek en gemeenschappelijke modules voor het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding, de politieacademie en de defensieacademie. Een project waar Defensie een belangrijke toegevoegde waarde kan leveren is op het gebied van de ondersteuning van de commandovoering. Defensie heeft veel ervaring met het optreden in complexe en grootschalige crises en beschikt over onafhankelijke communicatie- en informatiesystemen om de aansturing te ondersteunen. Vanuit de praktijk gaat onderzocht worden of en hoe bestaande defensiesystemen – met name het *Integrated Staff Information System* ISIS – de vele informatiestromen in één gemeenschappelijk beeld van de situatie kunnen integreren.

Het moge duidelijk zijn dat de financiering van nieuwe projecten voor de interne veiligheid niet ten laste van het reeds jarenlange krappe defensiebudget kan komen. De verwachting is dat dit budget de komende jaren ook niet verhoogd zal worden. Financiering door Defensie zou vooral betekenen dat het streven naar de noodzakelijke verhoging van het investeringspercentage van het defensiebudget onder grote druk komt te staan. Dit zal ten koste gaan van de expeditieve inzetbaarheid van onze krijgsmacht. Als onderdeel van ICMS vinden gesprekken plaats met het ministerie van Financiën om te bezien hoe zowel de eenmalige als de jaarlijks terugkerende kosten dan gedekt kunnen worden. Naar verluid is het vraagstuk van de financiering de belangrijkste reden dat de formele besluitvorming over ICMS nog niet heeft plaatsgevonden.

Criteria voor inzet krijgsmachtcapaciteiten

De vraag die rijst is welke overwegingen spelen bij het toedelen van civiele taken aan de krijgsmacht. Uit het proefschrift 'De binnenlandse veiligheidstaken van de Nederlandse krijgsmacht' van Michiel de Weger, blijkt dat de eerste verklaring is dat de civiele veiligheidsinstanties, met name de politie, niet de capaciteiten, kwantitatief en/of kwalitatief,

hadden voor de uitoefening van belangrijke taken in de sfeer van binnenlandse veiligheid. De tweede verklaring is dat de krijgsmacht, en meer bepaald de Koninklijke marechaussee, rechtstreeks kan worden aangestuurd door de regering c.q. de ministers van Defensie, Binnenlandse Zaken en Justitie. De combinatie van deze twee maakt dat de krijgsmacht in een aantal gevallen een (veel) attractievere optie was dan de politie, al dan niet in samenhang met andere civiele diensten.



Figuur 6: AB-412 reddingshelikopter in actie.

Tijdens een recente conferentie over defensie en nationale veiligheid noemde de secretaris-generaal van het ministerie van Defensie, Ton Annink, vijf criteria waaraan de ondersteuning van Defensie aan civiele autoriteiten moet voldoen. Deze vormen een soort toetsingskader voor inzet van krijgsmachtcapaciteiten:

- De opdrachten moeten operationeel uitvoerbaar zijn.
- De commandolijn moet eenduidig zijn.
- Er moet respect zijn voor elkaars vak.
- De financiering moet rond zijn.
- En er mag geen sprake zijn van het aanvullen van structurele civiele tekorten.

De burgemeester van Amsterdam, Job Cohen, voegt hier als zesde criterium aan toe dat Defensie bij ondersteuning zich moet richten op zijn kerntaken. Bij de overname van de bewaking van een aantal objecten in Amsterdam van de Amsterdamse politie door de Koninklijke marechaussee in februari jl. was in feite wél sprake van het structureel aanvullen van civiele tekorten. Cohen beaamde dan ook dat hij op deze wijze tekorten, met name bij de bestrijding van het terrorisme, bij zijn eigen politie kan opvullen. Desgevraagd zei Annink, dat het hier om een 'pilot' ging.

Huidige nationale inzet van *air power*

Dan nu de toepassing op *air power*: welke rol speelt het luchtwapen in nationale veiligheid? We kijken eerst wat de luchtmacht sinds het vallen van de Muur heeft gedaan op dat gebied en welke middelen en taken daarvoor momenteel beschikbaar zijn. Daarna zoomen we in op de actuele ontwikkelingen, waarbij het luchtwapen in de nabije toekomst additionele taken en middelen krijgt toebedeeld voor nationale veiligheid.

In essay 2 zijn de nationale taken en operaties van de luchtmacht al aan bod gekomen. Figuur 7 herhaalt in kort bestek wat de nationale taken van de luchtmacht tot nog toe behelsden en welke middelen daartoe beschikbaar zijn.

Nationale taak	<i>Air power</i> middelen
Bewaking en beveiliging van het luchtruim, luchtverkeersbeveiliging.	F-16 jachtvliegtuigen (QRA), <i>Air Operations Control Station</i> (AOCS) in Nieuw Milligen.
Hulp bij rampen, calamiteiten, brandbestrijding, evacuatie, patiëntenvervoer, meteogegevens t.b.v. civiele doeleinden, radargegevens en fotoverkenning t.b.v. Justitie.	<i>Search and Rescue</i> (SAR) heli's ¹ , transportheli's en -vliegtuigen, F-16 fotoverkenners, meteo-, radar- en grondgebonden eenheden.
Luchttransport voor Koninklijk Huis, VIP's en t.b.v. andere departementen.	Helikopters en transportvliegtuigen.
Militaire bijstand.	SAR heli's, luchtverkenningssquadron, transportheli's, grondgebonden eenheden.
Explosievenopruiming.	Explosievenopruimingsdienst (EOD).

Figuur 7: Huidige nationale taken en bijbehorende *air power* middelen.

Wanneer we de inzet van de luchtmacht voor operaties in het kader van interne veiligheid in ogenschouw nemen, valt het volgende te constateren. Het luchtwapen voert een aantal taken op permanente basis uit. Het betreft hierbij in het bijzonder taken ten behoeve van de integriteit van het luchtruim, *search and rescue* luchttransport en explosievenopruiming. Uit het onderstaande overzicht van inzet van luchtmachtmiddelen vanaf de jaren negentig blijkt dat steeds vaker als gevolg van calamiteiten op ad-hoc basis een beroep gedaan werd op het luchtwapen, dus bovenop de gangbare nationale taakstelling. De groeiende behoefte aan inzet van Defensiemiddelen van de kant van de civiele autoriteiten is al eerder in dit

¹ De SAR-taak wordt uitgevoerd door luchtmachthelikopters vanaf vliegbasis Leeuwarden en marine-helikopters vanaf het marinevliegveld De Kooij bij Den Helder. De SAR-taak van vliegbasis Leeuwarden zal in 2008 worden overgenomen door NH-90 helikopters vanaf De Kooij.

essay naar voren gebracht. Het is dan ook niet zo verwonderlijk dat de regering aan de luchtmacht structureel additionele taken voor interne veiligheid toekent.

Periode	Soort operatie	Wapensysteem
december 1993	Watersnood zuid Nederland.	F-16 fotoverkenningstoestellen.
januari – februari 1995	Watersnood zuid en oost Nederland.	Personeel, transporthelikopters, SAR-helikopters, F-16 foto-verkenners.
februari 1997 – april 1998	Varkenspestepidemie zuid Nederland.	Personeel.
oktober – november 1998	Watersnood noord Nederland.	Personeel, transporthelikopters, F-16 fotoverkenners.
mei 2000	Vuurwerkcramp Enschede.	Personeel, basisbrandweer.
lente 2001	Mond- en klauwzeerepidemie.	Personeel.
december 2001 – januari 2002	Cafébrand Volendam.	AOCS Nieuw Milligen, SAR-helikopters.
2002 – heden	Regelmatige inzet voor identificatie van niet-geïdentificeerde vliegtuigen.	F-16 jachtvliegtuigen.

Figuur 8: Overzicht ad-hoc binnenlandse inzet van de luchtmacht.

Toekomstige nationale inzet

In het kader van de eerder genoemde intensivering van de civiel–militaire samenwerking is een lijst van dreigingen vastgesteld die aanpassing van de thans beschikbare civiele en militaire capaciteiten van het nationale veiligheidsbeleid noodzakelijk maken.

Klassieke dreigingen	Sociaal-economische dreigingen	Natuurlijke dreigingen
1. Aantasting internationale vrede en veiligheid. 2. Massavernietigingswapens. 3. Extremisme / terrorisme 4. Internationale georganiseerde criminaliteit.	5. Sociale kwetsbaarheid. 6. Digitale onveiligheid. 7. Economische crises.	8. Klimaatverandering en natuurrampen. 9. Pandemieën.

Figuur 9: Negen categorieën van dreigingen.

Dit dreigingsbeeld leidt tot een intensivering en uitbreiding van taken dat, wanneer niet met bestaande middelen op te vangen, extra capaciteiten zal vergen. De beveiliging van het nationale luchtruim, gekoppeld aan het nationale alarmeringssysteem, blijft een belangrijk aandachtsgebied. Niet alleen voor *renegade* toestellen², maar ook voor de bewaking en bescherming van lagere, nu ongecontroleerde delen van het luchtruim. Dat is het gebied waar bijvoorbeeld sproeivliegtuigjes kunnen optreden met chemische strijdmiddelen.

² Hiermee worden bedoeld niet geïdentificeerde en dus verdachte civiele vliegtuigen.

Daarnaast kan het luchtwapen zorg dragen voor de handhaving van tijdelijk gesloten luchtgebieden (*no-fly zones*). Concreet leidt de dreigingenlijst ertoe dat de luchtmacht bovenop de tot nog toe vervulde taken voor nationale veiligheid in de nabije toekomst ook de hieronder beschreven taken moet kunnen leveren:

Overname van taken van Schiphol. De luchtverkeersleiding van de luchtmacht op Nieuw Milligen, het AOCS NM, dient in staat te zijn de taken van de verkeersleiding van Schiphol over te nemen. Als AOCS NM de taken van Schiphol gegarandeerd voor 60-70% moet kunnen overnemen, dient Schiphol te investeren in een back-up voor systemen die verkeersleiders van informatie voorzien, o.a. noodzakelijk om vluchtplaninformatie te verspreiden, radio's op afstand te kunnen bedienen en onbedoelde baankruisingen te voorkomen.

Beveiliging van het luchtruim op lage hoogte. De bewaking van het luchtruim tot 250 voet vereist veel grondradars. Radarapparatuur is verkrijgbaar voor zowel grondgebonden als vliegende systemen. Vanwege de hoge aanschafkosten voor systemen als de bekende AWACS, is het aannemelijk dat, naast grondradars, radarsystemen onder zeppelins of luchtballonnen zullen voorzien in de beveiliging van dit deel van het luchtruim.

Beveiliging vanuit de lucht met onbemande vliegtuigen. Bewaking en beveiliging van gebieden en objecten vanuit de lucht kan geschieden door de inzet van onbemande vliegtuigen (*Unmanned Aerial Vehicles*, UAV's). Teneinde grondwaarneming te kunnen uitvoeren zijn UAV's vereist met het vermogen om zowel grotere gebieden langdurig te observeren als ook in te zoomen op specifieke objecten en bewegende voertuigen. We spreken dan over *medium-altitude long-endurance* (MALE) UAV's. Het ligt voor de hand dat het luchtwapen de bediening en het gebruik van deze systemen op zich zal nemen (zie ook figuur 11).

Inzet van helikopters na calamiteiten. Momenteel vindt inzet van helikopters na calamiteiten op ad-hoc basis plaats, met uitzondering van de SAR-helikopters die permanent *stand-by* staan. In de nabije toekomst zal de inzet van meerdere typen helikopters bij calamiteiten structureel van aard zijn. De taken van die helikopters behelzen gewondentransport, noodhulp, evacuaties en brandbestrijding. Voor deze nieuwe structurele taak zullen niet alleen extra helikopters nodig zijn, maar ook de bijbehorende bemanningen en medisch personeel.

Uitbreiding van de bewaking van het luchtruim. Om de integriteit van het luchtruim te bewaken beschikt de luchtmacht over F-16's voor de *Quick Reaction Alert* (QRA, zie figuur 10); en over het AOCS NM dat de aansturing verzorgt. De Minister van Justitie heeft de uiteindelijke zeggenschap over de QRA indien een civiel vliegtuig een (potentiële) dreiging vormt voor de nationale veiligheid. Als gevolg van de toegenomen dreiging is het aannemelijk dat de bestaande QRA-capaciteit van twee *stand-by* vliegtuigen wordt uitgebreid. Mogelijk dat naast de vliegbasis Leeuwarden, die permanent belast is met de QRA, ook de vliegbasis Volkel wordt betrokken.



Figuur 10: Twee F-16's van de *Quick Reaction Alert* (QRA) stijgen op.

Vergroting van luchtmachtteams van EOD en NBC. Ook het belang van de bescherming tegen nucleaire, biologische en chemische wapens (NBC) en tegen explosieven (explosievenopruimingsdienst, EOD) is toegenomen. Bij NBC-bescherming gaat het om de gevolgen van een aanval met deze middelen te beperken door ontsmetting. Uit efficiëntie-overwegingen zijn alle NBC- en EOD-eenheden van de krijgsmacht administratief ondergebracht bij de landmacht. De EOD- en NBC-teams, waarvan ook luchtmacht-personeel deel uitmaakt, ondergaan een uitbreiding.

Vergelijking met andere landen

Hoe is in het buitenland de inzet van *air power* ten behoeve van interne veiligheid, 'homeland security', geregeld? Scandinavië, Engeland en de Verenigde Staten passeren de revue.

Scandinavië. Noorwegen, Denemarken, Zweden en Finland volgen een vergelijkbare aanpak van nationale veiligheid. Tijdens de Koude Oorlog hadden deze landen een concept van 'totale defensie', waarmee alle veiligheidselementen van de samenleving – van defensie, politie, bescherming burgerbevolking en medische voorzieningen tot transport, nutsvoorzieningen en telecommunicatie – met elkaar verbonden waren. Na 9/11 is dit inmiddels weggezakte concept weer van stal gehaald en zijn bijvoorbeeld NBC- en communicatie-capaciteiten versterkt. Er vinden regelmatig oefeningen plaats van civiele en militaire capaciteiten, die scenario's van terreuraanslagen, natuurrampen en omvangrijke ongevallen simuleren. Noorwegen beschikt naast de normale krijgsmacht over een territoriale (reserve-) strijdmacht, de *Home Guard*, met land-, lucht- en zeemachteenheden. Het luchtmachtdeel richt zich met helikoptercapaciteit op reddingsmissies en beveiliging van vliegvelden. Een algemene taak van deze *Home Guard* is NBC-bescherming. Het Finse 'totale defensie' concept behelst het coördineren van veiligheidsmaatregelen van de publieke en de private sector als ook van vrijwillige activiteiten door burgers, teneinde het functioneren van de maatschappij onder alle omstandigheden te continueren. Finland onderkent als bedreigingen

voor de nationale veiligheid onder meer: aanvallen op informatiesystemen, georganiseerde misdaad en terrorisme, internationale spanningen, bedreiging of schending van de territoriale integriteit dan wel een gewapend conflict. Finland onderscheidt als vitale onderdelen van de maatschappij onder meer de hoogste staatsorganen (regering, parlement), internationaal diplomatiek en economisch vermogen, defensie, binnenlandse veiligheid en crisisbeheersingsvermogen. Het ministerie van Defensie is verantwoordelijk voor de algehele coördinatie tussen de betrokken overheidsonderdelen.

In Engeland zet de *Royal Air Force* (RAF) zich hoofdzakelijk in voor het traditionele takenpakket in het kader van nationale veiligheid. De RAF beveiligd het Britse luchtruim, maar – in samenwerking met de *Royal Navy* – ook de territoriale wateren. Net als de Nederlandse evenknie beschikt ook de RAF over een QRA-capaciteit om verdachte vliegtuigen te kunnen onderscheppen. Voorts kan de RAF mobiele luchtverdedigings-systemen inzetten om objecten te beschermen tegen terreuraanslagen vanuit de lucht. En uiteraard voorziet de RAF in de beveiliging van de eigen luchtmacht- en zonodig ook andere militaire bases.

Gezien 9/11 is het niet verwonderlijk dat de Verenigde Staten voorop lopen in de internationale ontwikkelingen op het gebied van nationale veiligheid. Het Amerikaanse ministerie van Defensie heeft in 2002 een staf opgericht, het *US Northern Command*, waaronder alle operaties ressorteren die de strijdkrachten uitvoeren voor *homeland defense*. Voorts krijgt de territoriale strijdmacht *National Guard* in elke staat NBC-teams en zullen ook een aantal EOD-teams ter beschikking komen. De *US Air Force* (USAF), beschikt over de volgende capaciteiten voor nationale veiligheid: UAV's (waarvan het waarnemingsvermogen door aanschaf van extra systemen gaat verdubbelen), AWACS waarnemings- en commandovoeringsvliegtuigen, commandovoerings-, inlichtingen- en verkenningssystemen, QRA en luchttransportmiddelen. Met die capaciteiten kan USAF de volgende taken uitvoeren: luchtverdedigings- en luchtbeveiligingsoperaties, transportoperaties, informatie- en inlichtingenvergarings- en analyseoperaties, bescherming van elektronische infrastructuur, ondersteuning van en samenwerking met federale, staats- en lokale overheidsinstanties, anti-NBC operaties en commandovoering.

Bij een vergelijking van de nationale veiligheidstaken van onze luchtmacht en die van buitenlandse evenknieën valt het volgende op. De meeste luchtmachten voeren de volgende traditionele nationale taken van *air power* uit: luchtruimbeveiliging, reddingsmissies, hulp bij rampen en ongevallen, evacuatie en het leveren van luchttransport aan andere overheidsinstanties. Bijzonder in de Britse situatie is dat de RAF ook de territoriale wateren beveiligd, maar daar ligt waarschijnlijk de status van een eilandstaat aan ten grondslag. Ook de inzet van grondgebonden luchtverdedigingscapaciteit tegen mogelijke terreuraanslagen vanuit de lucht is een opmerkelijke taak van de RAF. Een gemene deler van taken die ontstaan of versterkt zijn na 9/11 is beveiliging van communicatiesystemen en bestrijding van NBC-middelen en explosieven. Alleen de USAF en onze luchtmacht noemen expliciet en gedetailleerd de inzet van UAV's voor nationale veiligheid. De buitenlandse luchtmachten maken geen melding van de nieuwe taak van het Nederlandse luchtwapen om zonodig de luchtverkeersleiding van de nationale luchthaven Schiphol over te nemen. In het algemeen

blijken de beschouwde luchtmachten in hun takenpakket voor interne veiligheid een vergelijkbare ontwikkeling door te maken als onze luchtmacht.



Figuur 11: Een onbemand vliegtuig van de US Air Force, de Global Hawk (bron: www.defenselink.mil).³

Nieuwe middelen voor nieuwe taken

De luchtmacht krijgt in het kader van de intensivering van de civiel-militaire samenwerking zes taken toebedeeld. Bij twee van deze taken gaat het om uitbreiding van bestaande taken: bewaken van de integriteit van het luchtruim en inzet voor EOD- en NBC-taken. De overige vier taken zijn of geheel nieuw – overname Schiphol en beveiliging van het luchtruim op lage hoogte – of de verdere ontwikkeling van een reeds aangevangen taakstelling – beveiliging vanuit de lucht met onbemande vliegtuigen en inzet van helikopters na calamiteiten. Hoewel de overige additionele taken die het luchtwapen in nauwere samenwerking met civiele en militaire partners uit gaat voeren ook niet onbelangrijk zijn, zal de luchtmacht zelf waarschijnlijk de specifiek *air power*-achtige taken van uitgebreide QRA en (extra) helikopterinzet het meest waarderen. Die taken vallen zijn het meest specifiek voor het luchtwapen en genereren waardering in de samenleving.

Door additionele nationale taken neemt de beslaglegging op de luchtmacht toe. Op zich is dit niet bezwaarlijk mits het dan ook gepaard gaat met personele en materiële uitbreiding. De Defensienota 2000 en de Prinsjesdagbrief 2003 voorzien niet in budget voor structurele taken op het vlak van interne veiligheid. Als die vereiste extra financiële middelen er niet komen dan zouden de nationale veiligheidstaken wel eens ten koste kunnen gaan van de

³ De Koninklijke luchtmacht voert samen met Frankrijk een haalbaarheidstudie uit voor een *medium-altitude long-endurance* (MALE) UAV programma, een type UAV vergelijkbaar met deze *Global Hawk* van Northrop Grumman.

andere taken van defensie, te weten collectieve verdediging en crisisbeheersing. Het is de vraag of Defensie, maar zeker ook het veiligheidsbeleid in den brede, hiermee gediend is. Interne en externe veiligheid zijn immers nauwelijks meer te scheiden. Dit is een discussie die op regeeringsniveau moet plaatsvinden.

Vooralsnog is het een goede zaak dat de luchtmacht zich nadrukkelijker gaat inzetten voor interne veiligheid. Op deze wijze toont het luchtwapen niet alleen ver weg – bijvoorbeeld in Afghanistan – maar ook dichtbij zijn nut en belang voor de Nederlandse samenleving. Met het uitgebreide takenpakket en bijbehorende middelen levert de luchtmacht een goede bijdrage aan de rol van Defensie als volwaardige veiligheidspartner.