



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

De krijgsmacht: doel, functie, taken en rollen geanalyseerd

Ducheine, P.A.L.; Bos, P.L.J.

DOI

[10.2139/ssrn.3988121](https://doi.org/10.2139/ssrn.3988121)

Publication date

2021

Document Version

Final published version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Ducheine, P. A. L., & Bos, P. L. J. (2021). *De krijgsmacht: doel, functie, taken en rollen geanalyseerd*. (Amsterdam Law School Legal Studies Research Paper; No. 2021-40), (Amsterdam Center for International Law; No. 2021-14). Amsterdam Center for International Law, University of Amsterdam. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3988121>

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.



UNIVERSITY OF AMSTERDAM



DE KRIJGSMACHT: DOEL, FUNCTIE, TAKEN EN ROLLEN
GEANALYSEERD

(THE ARMED FORCES: PURPOSE, FUNCTION, TASKS AND ROLES
ANALYSED)

P.A.L. Ducheine

P.L.J. Bos

Amsterdam Law School Legal Studies Research Paper No. 2021-40

Amsterdam Center for International Law No. 2021-14

De krijgsmacht: doel, functie, taken en rollen geanalyseerd

Prof. mr. dr. P.A.L. Ducheine
Faculteit Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Amsterdam
Faculteit Militaire Wetenschappen, Nederlandse Defensie Academie

Prof. dr. P.L.J. Bos MCDm
Faculteit Militaire Wetenschappen, Nederlandse Defensie Academie

Breda, 1-12-2021

Inhoud

De krijgsmacht: doel, functie, taken en rollen geanalyseerd.....	1
1 Inleiding.....	3
2 Vraagstelling.....	4
3 De doelomschrijving van de krijgsmacht.....	5
3.1 Statuut.....	5
3.2 Grondwet.....	5
3.3 Doelomschrijving gecombineerd.....	8
4 De functie van de krijgsmacht.....	8
4.1 Het begrip ‘krijgsmacht’.....	9
4.2 De functie van de krijgsmacht als ‘zwaardmacht’.....	10
5 Het domein van de krijgsmacht.....	11
6 Normale en buitengewone omstandigheden en soorten van inzet.....	13
6.1 Normale omstandigheden.....	13
6.1.1 Bescherming territorium.....	14
6.1.1.1 Bescherming militaire objecten.....	14
6.1.1.2 Bescherming zee: Kustwacht Nederland en Caraïbisch gebied.....	14
6.1.1.3 Bescherming luchtruim.....	15
6.1.1.4 Bescherming nationale veiligheid: MIVD.....	15
6.1.1.5 Bescherming van de inwendige of uitwendige veiligheid.....	15
6.1.2 Rechts-handhaving.....	15
6.1.2.1 Autonome taken Marechaussee.....	15
6.1.2.2 Militaire bijstand aan de politie.....	16
6.1.2.2.1 Handhaving van de openbare orde.....	16
6.1.2.2.2 Strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.....	16
6.1.3 Overige ondersteuning van civiele autoriteiten.....	16
6.1.3.1 Militaire bijstand aan de veiligheidsregio (voorzitter) en de gemeente (burgemeester).....	17
6.1.3.2 Militaire steunverlening in het openbaar belang aan bestuursorganen.....	17
6.1.4 Caraïbisch gebied.....	17
6.1.5 Kustwacht voor het Caraïbisch gebied.....	18
6.2 Buitengewone omstandigheden.....	18
6.2.1 Wbbbg.....	19
6.2.2 Oorlogswet Nederland en het militaire gezag.....	19
6.2.3 Beschouwing: in geval van buitengewone omstandigheden.....	20
7 Synthese.....	21

1 Inleiding*

De onlangs aan de Kamer aangeboden Defensievisie 2035 kent aan ‘Defensie’ de klassieke zwaarmacht functie toe: “Defensie is de zwaarmacht van ons Koninkrijk”.¹ De zwaarmacht functie wordt dus in deze visie niet aan de krijgsmacht toegekend. Dit wekt de suggestie dat de uitvoering van die functie kennelijk ook aan niet-militairen (die werkzaam zijn bij defensie) op te dragen valt. De Defensievisie 2035 introduceert naast het begrip ‘zwaarmacht’ twee rollen voor Defensie: *first responder* en *last line of defence*.² Deze twee rollen lijken mede invulling te geven aan de grondwettelijke doelomschrijving en de functie als zwaarmacht. Kennelijk worden deze rollen slechts aan ‘Defensie’ en niet aan de krijgsmacht toebedeeld.

De twee rollen vinden we in de Defensievisie 2035 terug onder de zogenoemde “Eigenschap 3: Betrouwbare partner en beschermer”:³

[...] Daarvoor moeten we zelf ook substantieel en proportioneel bijdragen aan het reageren op nationale en internationale crises en de daarbij horende risico’s durven nemen – we moeten niet te vaak ‘nee’ verkopen. De noodzaak van specifieke kennis en een groter scala aan capaciteiten neemt toe. Internationaal blijft onze geïntegreerde benadering (met ontwikkelingssamenwerking en diplomatie) de standaard en ook nationaal opereren we geïntegreerd met onze civiele partners. Dreigingen komen steeds dichterbij en de rol van Defensie in het nationale veiligheidsdomein is daarop toegesneden. Dat betekent dat we een bepaalde mate van autonomie hebben in strategische capaciteiten, kennis, processen, ketens en voorraden. Het bedrijfsleven en kennisinstellingen vervullen daar ook een belangrijke rol in. We moeten als één van de *first responders* en als de *last line of defence* tijdens **grote crises** [accent PB&PD] kunnen zorgen voor normalisatie en voor ondersteuning van het civiele gezag. We dragen proactief en reactief meer bij aan de veiligheid van het Koninkrijk. We vergroten onze rol in het versterken van de weerbaarheid van de samenleving en zijn daarbij transparanter in en over ons werk.

Voorgaande passage roept vragen op. Kennelijk gaat het bij de invulling van de rollen alleen om grote (nationale en internationale) crises die verband houden met de veiligheid van het Koninkrijk, ter ondersteuning van het civiele gezag. Zo geformuleerd lijkt het alsof deze rollen alleen gehangen zijn aan de derde hoofdtak van de Defensie, in de Defensievisie geformuleerd als:

Ondersteuning (onder alle omstandigheden) van de civiele autoriteiten bij de handhaving van de openbare orde, de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, de bestrijding van rampen en incidenten en de beheersing van crises, zowel nationaal als internationaal.⁴

* In deze analyse is intensief (en ook zonder citaten) gebruik gemaakt van eigen publicaties, waaronder: Ducheine, P.A.L. (2008) *Krijgsmacht, Geweldgebruik & Terreurbestrijding* (diss UvA); Ducheine, P.A.L. (2020), De Krijgsmacht, in: Muller e.a. (red.) *Instituten van de Staat, Deventer*: Wolter Kluwer, pp. 477-482; Bos, P.L.J. (2021). De krijgsmacht: een cruciale partner in nationale veiligheid; Civiel-militaire samenwerking op nieuwe leest geschoeid. *Militaire Spectator*, 190 (1), pp. 40-55.

¹ *Kamerstukken II 2020–2021*, 34 919, nr. 71 bijlage, p. 20.

² *Kamerstukken II 2020–2021*, 34 919, nr. 71 bijlage, p. 10 e.v..

³ *Kamerstukken II 2020–2021*, 34 919, nr. 71 bijlage, p. 23.

⁴ *Kamerstukken II 2020–2021*, 34 919, nr. 71 bijlage, p. 20. Twee zaken springen daarbij in het oog. Allereerst blijkt dat de ondersteuning, anders geformuleerd dan in de meest recente Defensienota, onder “*alle omstandigheden*” moet kunnen plaatsvinden. Mogelijk duidt dit naast normale omstandigheden ook op het staatsnoodrechtelijke begrip van buitengewone omstandigheden, waarin buitengewone bevoegdheden uit het staatsnoodrecht in werking treden omdat normale bevoegdheden niet (meer) voldoen en een vitaal belang bedreigd wordt (Zie ook hierna § 6.2). Maar helemaal zeker is dat niet, omdat logischerwijs ook bij

Tegelijk evenwel, geeft de Defensievisie 2035 aan dat de hoofdtakenindeling, zijnde de beleidsmatige vertaling van de constitutionele doelomschrijvingen van de krijgsmacht, minder onderscheidend is geworden. Enerzijds omdat de vervlechting van hoofdtaken naar huidige inzichten toeneemt, waardoor die indeling vanwege afnemende onderscheidenheid aan waarde inlevert. Anderzijds omdat sinds de Defensienota 2000 de ‘rollen’ en ‘taken’ waarmee de krijgsmacht (en Defensie) vereenzelvigd wordt, resoneren met opvolgende beleids- of strategische documenten⁵. Het ligt daarom voor de hand te veronderstellen dat de twee genoemde rollen ook betrekking hebben op de eerste en tweede hoofdtaak, in de Defensievisie 2035 geformuleerd als:

- de bescherming van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied, inclusief het Caraïbisch deel van het Koninkrijk; en
- de bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit.

2 Vraagstelling

Anders dan de formeel-wettelijke constitutionele doelomschrijvingen, kunnen hoofdtaken, functieduidingen en rollen van de krijgsmacht via een tamelijk ‘eenvoudige’ beleidswijziging worden bepaald en aangepast. In de Defensievisie 2035 is dat gedaan, alhoewel de (formele) status van die hoofdtaken, functie(s) en rollen in de eerstvolgende Defensienota nog bevestigd moet worden. De nieuwe formulering van de derde hoofdtaak in de Defensievisie, de expliciete toekenning van het predicaat ‘zwaardmacht’ aan defensie en de introductie van de twee hiervoor genoemde rollen nodigen, in hun samenhang, en tegen de achtergrond van de formeel-wettelijke constitutionele doelomschrijving van de krijgsmacht, uit de vraag te stellen hoe deze begrippen moeten worden geïnterpreteerd en wat hun onderlinge verband is.

Daartoe is de volgende vraag geformuleerd:

Wat is, gelet op de Staatsinrichting zoals beschreven in de Grondwet, het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden en andere formele wetgeving, de doelomschrijving, functie en het domein van de krijgsmacht en hoe moeten de (recent geïntroduceerde) begrippen ‘zwaardmacht’, ‘first responder’ en ‘last line of defence’ in dat opzicht worden begrepen?

de uitvoering van de eerste en tweede hoofdtaak sprake kan zijn van het functioneren onder buitengewone omstandigheden. Deze toevoeging vraagt derhalve om uitleg. Zoals nu geformuleerd roept hij vragen op. Ten tweede is “rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp” vervangen door het gedetailleerdere “handhaving van de openbare orde, de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, de bestrijding van rampen en incidenten en de beheersing van crises”. De handhaving van de openbare orde en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde betreffen twee van de in de Politiewet 2012 genoemde taken van de politie en Koninklijke Marechaussee. Dit is dus een verbijzondering die aansluit op de bijstandsconstructies in de Politiewet. Rampenbestrijding, daterend uit de Rampenwet en later de Wet rampen en zware ongevallen, is vervangen door het gangbaardere “bestrijding van rampen en incidenten en de beheersing van crises”. Enerzijds appelleert dit aan de bijstandsconstructies uit de Wet veiligheidsregio’s, hoewel daar de termen ramp, brand en crises worden gebruikt. Anderzijds vervangt het de term ‘humanitaire hulp’, een activiteit die kennelijk voortaan afdoende met de bestrijding van rampen of de bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit kan worden geassocieerd. Al deze deeltaken kunnen overigens nog steeds nationaal en internationaal worden uitgevoerd.

⁵ Vergelijk voor een verhandeling over de (verwoording van de) hoofdtaken Bos, P.L.J. (2021). De krijgsmacht: een cruciale partner in nationale veiligheid; Civiel-militaire samenwerking op nieuwe leest schoeid. In: *Militaire Spectator*, 190 (1), 40-55.

Om deze vraag te beantwoorden zullen we eerst de aan de krijgsmacht verbonden constitutionele doelomschrijving volgens het Statuut en de Grondwet bespreken. Daarna beschouwen we de functie en daarvan afgeleid het domein van de krijgsmacht. Om te komen tot een zui-vere duiding van de rollen bij inzet, gaan we in op de betekenis van het onderscheid tussen normale omstandigheden en buitengewone omstandigheden. Ten slotte ronden wij af met een beantwoording van de vraagstelling.

3 De doelomschrijving van de krijgsmacht

3.1 Statuut

Internationaalrechtelijk gezien geldt het Koninkrijk der Nederlanden, bestaande uit de vier landen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten, als een soevereine staat. Het soevereiniteitsbegrip kent in internationaalrechtelijke zin twee componenten: territoriale integriteit en politieke onafhankelijkheid. Deze twee begrippen correleren met tekst van het Statuut. Naast de buitenlandse betrekkingen en het Nederlanderschap is volgens het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden “de handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk” één van de “aangelegenheden van het Koninkrijk”.⁶

De *verdediging van het Koninkrijk* geldt klassiek als het beschermen (en herstellen) van de territoriale integriteit na een militaire schending van die integriteit.⁷ De *handhaving van de onafhankelijkheid van het Koninkrijk* sluit aan bij de tweede component van het soevereiniteitsbegrip in internationaal perspectief: politieke onafhankelijkheid. Er is derhalve slechts één krijgsmacht: die van het Koninkrijk. Uit het Statuut, waarin die twee elementen onomstotelijk met elkaar verbonden zijn, kan derhalve een tweeledige doelomschrijving voor de krijgsmacht worden afgeleid:

- de handhaving van de onafhankelijkheid van het Koninkrijk; en
- de verdediging van het Koninkrijk.

3.2 Grondwet

In artikel 97 Grondwet is ook een doelomschrijving van de krijgsmacht vastgelegd:

Ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde, is er een krijgsmacht.

Hoewel soms anders toegepast, blijkt uit de wetsgeschiedenis dat de regering in deze doelomschrijving drie afzonderlijke doelstellingen leest:⁸

⁶ Art. 3(1)a Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden.

⁷ Bij de totstandkoming van de Kustwacht voor het Caraïbische gebied werd overigens duidelijk ook niet-militaire dreigingen en schendingen aan de orde kunnen zijn. Zie *Kamerstukken II* 2005-06, 30 531, nr. 3, pp. 7-8: “de handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk [...] betrekking heeft op de bescherming van de staat en samenleving tegen grote externe bedreigingen. Die bedreigingen vloeien [...] niet uitsluitend meer voort uit aanvallen met militaire middelen door andere staten: ook terroristische groeperingen en andere «non-staat entiteiten» zoals grote, internationaal georganiseerde criminële netwerken vormen een ernstige bedreiging [...]”.

⁸ Hoewel de regering hierin duidelijk een drieslag hanteert, is zij hierin niet consequent. Naast deze drieslag wordt ook vaak de tekst van de Grondwet gevolgd, wat tot een ogenschijnlijke tweeslag leidt: “Ten behoeve van [1] de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van [2] de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde, is er een krijgsmacht.”

In artikel 97 is de doelomschrijving van de krijgsmacht vastgelegd. Die doelomschrijving bestaat uit de volgende **drie** [accent PD] onderdelen: 1) de verdediging, waaronder de bondgenootschappelijke verdediging, 2) de bescherming van de belangen van het Koninkrijk en 3) de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde.⁹

Naast verwarring over het aantal bestanddelen van de doelomschrijving, bestaat eveneens confusie over de aard van de drie bestanddelen van de doelomschrijving: de belangen. Tot 2000 bevatte de Grondwet (in artikel 98 oud) een zeer beknopte doelomschrijving: “Ter bescherming van de belangen van de staat is er een krijgsmacht”. Bij de wijziging van 2000 werden twee belangen ingevoegd en expliciet benoemd:¹⁰

- de verdediging [...] van het Koninkrijk; en
- de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde.¹¹

De zinsopbouw van de grondwetstekst en de daaruit te destilleren doelstellingen, suggereren evenwel dat de verdediging en de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde geen belangen van de staat zouden zijn. Dat is een misvatting.

De wetsgeschiedenis maakt duidelijk dat de grondwetgever het behartigen van deze twee belangen via een gespecificeerde doelomschrijving wenst te borgen.¹² De regering benadrukte in de MvT voorts dat óók andere belangen gediend moeten worden:

Verder heeft de krijgsmacht tot taak [...] de (andere) [sic] belangen van het Koninkrijk te beschermen.¹³

En verderop:

Onder de bescherming van *andere* [accent PD] belangen van het Koninkrijk valt bij voorbeeld de militaire bijstandstaak (op grond [...] de Politiewet [...]), de hulpverlening door militairen aan burgers in nood, de bijstandsverlening bij rampenbestrijding, zoals bij watersnoodrampen en bosbranden, en andere vormen van hulpverlening.¹⁴

In zijn analyse van de wijziging van 2000 zet Soetendal uiteen dat “de belangen” als een containerbegrip moet worden gezien en waar bijvoorbeeld ook economische en ecologische belangen onder kunnen vallen.¹⁵

⁹ *Kamerstukken II* 2009-10, 30162, nr. 18, p. 1 (23 april 2010).

¹⁰ In diezelfde wijziging verviel overigens de “beginselverklaring over de handhaving van de onafhankelijkheid van het Rijk en de verdediging” uit artikel 97 (oud) Grondwet. De beginselverklaring viel samen met de defensie-bepaling uit het Statuut (zie hiervoor).

¹¹ *Kamerstukken II* 1996-97, 25 367, (R 1593), nr.3 (Memorie van Toelichting), p. 2. Handhaving sluit aan bij het systeem van collectieve veiligheid onder het VN-Handvest (o.a. art. 36 VN-Handvest). Bevordering sluit aan bij art. 90 Grondwet, dat de bevordering van de internationale rechtsorde aan de regering opdraagt. Zie *Kamerstukken II* 1996-97, 25 367, (R 1593), nr.3, p. 3.

¹² Ter uitvoering van onder andere de Motie Jurgens: *Kamerstukken II* 1994-95, 23802 (R 1507), nr. 7.

¹³ *Kamerstukken II* 1996-97, 25367 (R 1593), nr. 3, p. 3.

¹⁴ Zie *Kamerstukken II* 1996-97, 25 367, (R 1593), nr.3, p. 3.

¹⁵ Soetendal, E. (1997), ‘Boeiend en geboeid, enige beschouwingen over de wijziging van de defensiebepalingen in de Grondwet’, in: 90 *Militair Rechtelijke Tijdschrift* (9), p. 285-297, pp. 289-290: Naast de beperkte houvast in de Memorie van Toelichting, vindt hij een indicatie in het Toetsingskader (*Kamerstukken II* 1994-95, 23 591, nr. 5, p. 8). In die notitie wordt in een paragraaf betreffende andere Nederlandse, Europese en bondgenootschappelijke belangen opgemerkt dat Nederland naast het belang bij de handhaving van de internationale vrede en veiligheid en het nationale belang bij de ontwikkeling van de internationale rechtsorde, economische belangen heeft waarvoor de handhaving van vrij verkeer van goederen, diensten en kapitaal een wezenlijke voorwaarde is. Ook ecologische belangen treden steeds vaker op de voorgrond. Verder dient [...] de rechtsstaat te worden verdedigd.

De Grondwetgever heeft zodoende de oude ruime doelomschrijving aangepast. Ze bevat nu twee expliciet benoemde belangen en een *vangnetclausule*: de bescherming van de “(andere) belangen van het Koninkrijk”.¹⁶

Logisch gezien, valt daarom de doelomschrijving voor de krijgsmacht beter als volgt te begrijpen:

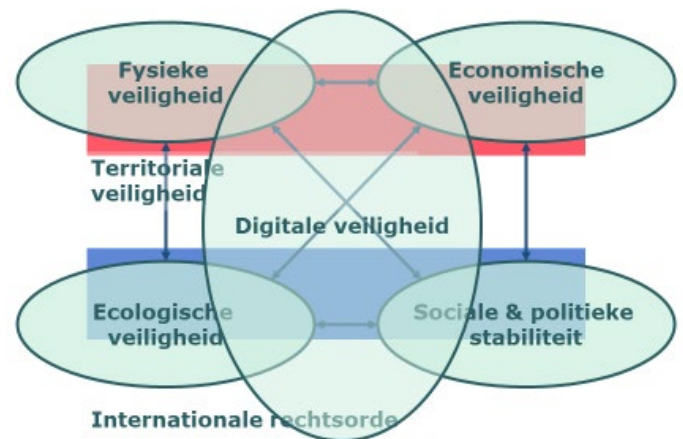
Ten behoeve van [1] de verdediging alsmede [2] de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde, en [3] ter bescherming van de [andere] belangen van het Koninkrijk, is er een krijgsmacht.

Anders gezegd: de krijgsmacht heeft een drieledige grondwettelijke doelomschrijving:

- de verdediging, waaronder de bondgenootschappelijke verdediging, i.c. de bescherming van de territoriale integriteit;
- de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde;
- de bescherming van de andere belangen van het Koninkrijk.

Hier past evenwel wat betreft de duiding ‘andere belangen’ een opmerking. Hoewel de doelomschrijving ruim is, is de krijgsmacht niet bedoeld om *alle* belangen van het Koninkrijk te beschermen.¹⁷ De krijgsmacht zal alleen bij dreiging tegen of daadwerkelijke aantasting van één de vitale belangen van de staat worden ingezet.¹⁸ Het gaat om fysieke veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid, territoriale veiligheid, internationale rechtsorde en sociale en politieke stabiliteit. De belangen zijn onderling verbonden, en ‘reiken’ tot buiten het grondgebied. Deze zes vitale belangen, de regering hanteert overigens de term nationale veiligheidsbelangen in plaats van vitale belangen, stutten de Nationale Veiligheid Strategie 2019 en omvatten tezamen het contemporaine Nederlandse concept van nationale veiligheid.¹⁹

Pikant detail daarbij is dat de regering in de Nationale Veiligheid Strategie 2019 vaststelt dat “Nationale veiligheid ook via de digitale ruimte geraakt [kan] worden; digitale veiligheid is daarom verweven in alle andere veiligheidsbelangen. Daarbij is de integriteit van de digitale ruimte toegevoegd als uitwerking van territoriale veiligheid”.²⁰ Het zou logisch geweest zijn het belang van digitale veiligheid als zevende en separate belang te hebben benoemd.²¹ In dat geval zou het stelsel van (nationale veiligheid en de dragende) vitale belangen er als volgt uit kunnen zien.²²



¹⁶ *Kamerstukken II* 1996-97, 25367 (R 1593), nr. 3, p. 3.

¹⁷ Ducheine (2008), p. 55; evenals *Handelingen I* 1997-98, 22, 3 maart 1998, 1064-1080; *Kamerstukken I* 1999-2000, 26 243 (R 1622), nr. 165a (Memorie van Antwoord), p. 4-5.

¹⁸ Ducheine, P.A.L. & K.L. Arnold, ‘Besluitvorming bij cyberoperaties’, in: *Militaire Spectator* 2015-2, pp. 56-70, p. 59, met verwijzingen t.a.p. voetnoot 26.

¹⁹ Vgl. Bos (2021).

²⁰ *Kamerstukken II* 2018-2019, 30 821, nr. 81 bijlage: Nationale Veiligheid Strategie (NVS) 2019, p. 15.

²¹ Zie Ducheine, P.A.L. (2018) Veiligheid en cyberspace: Veiligheid tegen (w)elke prijs? In: *BLIND : Interdisciplinair Tijdschrift*, 49, zie < <https://ziedaar.nl/editie-49/veiligheid-en-cyberspace/> >.

²² Naar: Ducheine (2018).

3.3 Doelomschrijving gecombineerd

Wanneer Statuut en Grondwet in hun samenhang worden beschouwd kan de doelomschrijving van de krijgsmacht als volgt worden vastgesteld:

- de *handhaving van de onafhankelijkheid van het Koninkrijk*, hetgeen aansluit bij de bescherming van de politieke onafhankelijkheid in internationale relaties dan wel nationaal gezien;
- de *verdediging van het Koninkrijk*, waarbij de territoriale integriteit (van het Koninkrijk en het bondgenootschap) beschermd moet worden tegen een (militaire) schending van die integriteit of hersteld moet worden indien daar sprake van is;
- de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde, en
- de bescherming van de andere vitale belangen van het Koninkrijk

4 De functie van de krijgsmacht

De functie van de staat is het garanderen van veiligheid, recht en orde.²³ In klassieke zin is dit mogelijk door de monopolisering van geweld, het voorkomen van eigenrichting en het beslechten van geschillen.²⁴ Tilly beschrijft drie klassieke minimale activiteiten van de staat:²⁵

- statemaking: attacking and checking competitors and challengers within the territory claimed by the states;
- warmaking: attacking rivals outside the territory already claimed by the state;
- protection: attacking and checking rivals of the rulers' principal allies, whether inside or outside the state's claimed territory.

Tilly's opsomming toont externe en interne facetten. Zo ook Braam, die de meer moderne 'gezichten' van de staat benoemt:²⁶

- de staat als beschermer van het gebied (externe veiligheid door militaire macht);
- de staat als hoeder van recht en orde [...];
- de staat als hoeder van de economie; de staat als verzorger;
- de staat als producent van diensten.

Het zijn met name de 'harde' taakelementen van de staat, veiligheid, recht en orde, die een relatie hebben met de monopolisering van geweld en dus met de zwaarmacht.²⁷ De krijgsmacht, die "binnen het institutionele complex van waaruit de staat zijn geweldsmonopolie uitoefent, [...] het grootste deel van de geweldsmiddelen in handen [heeft]".²⁸ Vanuit dit besef kan de overstap naar de functie van de krijgsmacht in de staat worden gemaakt. Om deze stap te kunnen maken dienen we eerst het begrip 'krijgsmacht' te duiden.

²³ Ducheine (2008), p. 10; WRR (2002) *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Rapporten aan de regering No. 63, p. 30, 53, 249.

²⁴ Van der Pot-Donner, L. e.a. (1995) *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*. Zwolle: Tjeenk Willink, p. 130. Om dit mogelijk te maken: het heffen van belastingen.

²⁵ Tilly, C. (1992) *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*. Cambridge (MA, USA): Blackwell, p. 96.

²⁶ Braam, G.P.A. (1988) *Bestuursociologie; mensen, groepen en openbaar bestuur: een inleiding*. Alphen a/d Rijn: Samson, p. 25.

²⁷ Ducheine (2008), p. 12.

²⁸ Rosenthal, U. (2004) Politiek en krijgsmacht: civiel-militaire betrekkingen, in: Muller, E.R., D. Starink, J.M.J. Bosch, et al. (red.), *Krijgsmacht, studies over de organisatie en het optreden*, Alphen a/d Rijn: Kluwer, p. 197-215, p. 197.

4.1 Het begrip ‘krijgsmacht’

In zijn beschouwing op het Statuut gebruikt Borman krijgsmacht en strijdkrachten als synoniemen.²⁹ In de Engelse taal valt dit samen in ‘armed forces’. Op advies van de Staatscommissie Van Schaik werden de toenmalige termen ‘zeemacht’ en ‘landmacht’ (zee- en landstrijdkrachten) in de Grondwet vervangen door ‘krijgsmacht’. Dit was korter, moderner en liet ruimte voor de vorming van de luchtmacht als zelfstandig krijgsmachtdeel, aldus de Staatscommissie.³⁰ Het internationale humanitaire oorlogsrecht hanteert de term “strijdkrachten bij een conflict” en definieert deze als “all organized armed forces”.³¹ Tot de reguliere “armed forces” wordt gerekend “all military personnel, whether they belong to the land, sea or air forces”.³²

Het Nederlandse staatsbestel kent als organisatie het departement (ministerie) van Defensie, met daarin vier krijgsmachtdelen, een aantal andere defensieonderdelen en een departementale (bestuurs)staf.³³ Bij alle deelorganisaties werken zowel militairen als niet-militairen. Gezien hun status maken evenwel alleen militairen deel uit van de krijgsmacht, gegeven de geweldsbevoegdheden die in nationale wetgeving slechts aan hen zijn toegekend.³⁴ Dit correspondeert met het privilege geweld toe te passen in het humanitaire oorlogsrecht.³⁵ Onder de premisse dat derhalve slechts militairen deel kunnen uitmaken van de krijgsmacht en overigens niet-militairen bij krijgsmachtdelen tewerkgesteld kunnen zijn, valt de term ‘krijgsmacht’ op (minstens) drie manieren te begrijpen:

- de krijgsmacht-in-ruime-zin, zijnde de verzameling van alle militairen (aangesteld bij een van de krijgsmachtdelen);³⁶
- de krijgsmacht-in-enge-zin, zijnde de verzameling van alle militairen aangesteld én ingedeeld bij één van de vier krijgsmachtdelen (zoals vanouds in de Grondwet bedoeld);
- de krijgsmacht-in-bijzondere zin, zijnde de verzameling van alle militairen aangesteld bij één van de vier krijgsmachtdelen, die onder verantwoordelijkheid van de Commandant der Strijdkrachten in binnen- of buitenland kunnen worden ingezet.³⁷

Vanwege de aard van de vraagstelling, die immers de feitelijke geweldsinzet aangaat, kan logischerwijs het begrip ‘krijgsmacht’ slechts in bijzondere zin worden begrepen. Het gaat op de eerste plaats immers alleen om inzetbare onderdelen van de krijgsmacht en vervolgens kan het daarbinnen slechts gaan om die militairen die geprivilegieerd geweld bij een inzet mogen toepassen. Uit deze keuze volgt dat ‘Defensie’ op zichzelf geen zwaarmacht kan zijn. De duiding van ‘Defensie’ als zwaarmacht zoals de Defensievisie lijkt te stellen, moet als onjuist worden bestempeld.

²⁹ Borman, C. (2012). Het Statuut voor het Koninkrijk, Studiepockets staats- en bestuursrecht, 34, Deventer: Kluwer, p. 73-76

³⁰ *Kamerstukken II* 1954-1955, 4023, 3. Zie ook Eindverslag Staatscommissie-Van Schaik, p. 85. Zie <http://resources.huylgens.knaw.nl/watermarker/pdf/cc/scans/1950a_cie_van_schaik/verslag/ple-nair/data/1954-01-06/1954-01-06.pdf>.

³¹ Artikel 43(1) AP1.

³² Commentaar bij Art. 4 (A) GIII, para 1. Zie <<https://ihl-databases.icrc.org/ap-plic/ihl/ihl.nsf/1a13044f3bbb5b8ec12563fb0066f226/eca76fa4dae5b32ec12563cd00425040>>.

³³ Inclusief een aantal bijzondere organisatie-eenheden.

³⁴ Vgl. Hummel, N. (2019) *De bijzondere rechtspositie van de militair* (diss. VU) Weert: Celsus.

³⁵ De zogenoemde geprivilegieerde status van combattanten.

³⁶ Inclusief militairen werkzaam bij de MIVD en opererend onder de WIV2017.

³⁷ Inclusief militairen van de Koninklijke Marechaussee; militairen ingedeeld bij de MIVD die onder de WIV2017 opereren, vallen buiten deze lezing.

4.2 De functie van de krijgsmacht als ‘zwaardmacht’

Eén van de belangrijkste taken van de staat is het waarborgen van interne en externe veiligheid.³⁸ Om onder alle omstandigheden veiligheid te garanderen, kan de staat binnen de grenzen van de rechtsstaat haar exclusieve geweldsbevoegdheid toepassen. Deze bevoegdheid is de meest essentiële exponent van staatsmacht.³⁹ De krijgsmacht is instrumenteel in de handen van de staat.⁴⁰ De specifieke vermelding van de krijgsmacht in de Nederlandse grondwet is gebaseerd op het feit dat: “de nationale verdediging en bescherming van de bevolking een kerntaak van de overheid is die primair wordt vervuld door de krijgsmacht [...] en op het gegeven dat de krijgsmacht als enig onderdeel van de overheid beschikt over bijzondere middelen waarvan de inzet zeer directe en ingrijpende gevolgen kan hebben voor de veiligheid en het leven van zeer vele burgers”, aldus de regering.⁴¹

Het instrumentele karakter van de krijgsmacht als uitvoeringsorganisatie van de staat wordt vaak gesymboliseerd door het begrip ‘zwaardmacht’: het zwaard in handen van de soeverein. De grondwetgever heeft het instrumentele karakter tot uitdrukking gebracht in artikel 97 tweede lid van de Grondwet: “de regering heeft het oppergezag over de krijgsmacht”. Van Eekelen & Muller typeren de krijgsmacht als “de ultieme zwaardmacht van de overheid en [...] het instrument van de staat om haar macht te behouden”.⁴² Rosenthal verwoordt dit enigszins anders: “Binnen het institutionele complex van waaruit de staat zijn geweldsmonopolie uitoefent, heeft de krijgsmacht het grootste deel van de geweldsmiddelen in handen, de politie volgt op aanzienlijk afstand”.⁴³ Van Eekelen & Muller weer: “de krijgsmacht beschikt over de [capaciteit] om de staat zelf te beschermen naast de invloed die zij kan hebben op de eigen burgers of die van andere landen”.⁴⁴

Het komt erop neer dat de krijgsmacht, al dan niet in bondgenootschappelijk verband, als hoofddoel heeft de territoriale integriteit van de staat en de politieke continuïteit van het staatsbestel te garanderen.⁴⁵ De krijgsmacht is als zwaardmacht het instrument in de handen van de staat dat dient ter bescherming van de staat (de territoriale integriteit en de continuïteit van het staatsbestel) en de veiligheid van haar onderdanen. Muller c.s. noteren dat “de krijgsmacht in eerste instantie bedoeld [is] voor de bescherming van de onafhankelijkheid en de

³⁸ Neuteboom, P.C.J. & P.A.L. Ducheine (2007) *The Peel's Principles of Policing revisited*. Een herbezinning op de functionaliteit van de traditionele domeinafbakening tussen politie en krijgsmacht vanuit de huidige nationale en internationale veiligheidsproblematiek, in: Muller, E.R. (red.), *Politie: studies over haar werking en organisatie* (herziene editie), Alphen a/d Rijn: Samson, p. 1119; Van der Pot-Donner e.a. (1995), p. 27. Zie ook Tilly (1992), p. 96 en Mellor, R.E. (1989) *Nation, State, and Territory*. London: Routledge, p. 104: “A prime responsibility of the state is to ensure the security and welfare of the nation in its territory, and part of this remit lies in providing military defence against hostile powers.”

³⁹ Nozick, R. (1974) *Anarchy, state and utopia*. Oxford: Blackwell, p. 26.

⁴⁰ Zie: Creveld, M. von (1999) *The rise and decline of the state*. Cambridge: University Press, pp. 126-188.

⁴¹ Kamerstukken I 1997-98, 25 367 (R 1593), nr 226b, p. 2.

⁴² Eekelen, W.F.v. & E.R. Muller (2004) De krijgsmacht als zwaardmacht van de staat, in: Muller, E.R., D. Starink, J.M.J. Bosch, et al. (red.), *Krijgsmacht, studies over de organisatie en het optreden*, Alphen a/d Rijn: Kluwer, pp. 11-25, p. 11.

⁴³ Rosenthal (2004), p. 197.

⁴⁴ Eekelen & Muller (2004), p. 11.

⁴⁵ Welten, B.J.A.M. (2000) *Interne veiligheid vereist bundeling van krachten. Een verkenning van de verwechting tussen politie en krijgsmacht* (Doctoraalscriptie, VU), p. 21.

territoriale integriteit van Nederland”.⁴⁶ Slechts militairen hanteren ‘bevoegd geweld’ in opdracht van de staat (de overheid). Eveneens volgens Muller c.s. in het standaardwerk *Krijgsmacht*:

de krijgsmacht vormt de ultieme zwaardacht van de overheid en is het instrument van de staat om haar macht te behouden. De krijgsmacht als zwaarmacht betekent dat zij kan beschikken over een uitgebreid scala aan geweldsinstrumenten om de belangen van de staat te beschermen.⁴⁷

Dat betekent evenwel niet dat het predicaat ‘zwaarmacht’ exclusief aan de krijgsmacht gebonden is. Ook de politie is zwaarmacht van de staat. Mede tegen die achtergrond is het relevant vast te stellen wat het domein van de krijgsmacht als zwaarmacht is. In de wetenschap dat de krijgsmacht niet het enige geweldsinstrument in de handen van de staat is, is het van belang na te gaan binnen welk domein de krijgsmacht de haar door de staat opgedragen taken vervult.

5 Het domein van de krijgsmacht

De staat heeft de uitoefening van het geweldsmonopolie neergelegd bij twee zwaarmachten: krijgsmacht en de politie. Tussen beiden bestaat, in traditioneel opzicht, een domeinafbakening: de politie bezit het primaat voor de handhaving van de interne veiligheid en de krijgsmacht dat van de waarborging van de externe veiligheid van de staat⁴⁸. Om het domein van de Nederlandse krijgsmacht te bepalen is het dus van belang de onderlinge verhouding tussen krijgsmacht en het andere geweldsinstrument, de politie, aan de orde te stellen.

Van oudsher wordt de rol van de krijgsmacht gekoppeld aan het begrip uitwendige veiligheid; die van de politie aan de inwendige veiligheid.⁴⁹ Dit klassieke onderscheid, dat het domein van de krijgsmacht en de taakverdeling met de politie bepaalt, is om een aantal redenen niet meer actueel.⁵⁰

- In de eerste plaats omdat de klassieke scheiding wat betreft de taaktoewijzing niet altijd is doorgevoerd. Tot ver in de 19^e eeuw waren de krijgsmachten in veel landen betrokken bij de inwendige veiligheid.⁵¹ Van oudsher speelden krijgsmachten een ondersteunende rol op het vlak van inwendige veiligheid, zo ook in Nederland.⁵² In een aantal Europese landen behielden militairen, naast de civiele politie, een eigen rechtshandhavende taak.⁵³

⁴⁶ Muller, van Eekelen, Rosenthal (2017) ‘Krijgsmacht in een democratische rechtsstaat’, in: Muller, Bosch de Jong, Ducheine *Krijgsmacht*, Deventer: Wolters Kluwer, p. 27.

⁴⁷ Muller, van Eekelen, Rosenthal (2017), p. 27, p. 27. Zo ook Bruijn en Wells (2003) *Met man en macht*

⁴⁸ Het instituut Marechaussee toont overigens aan dat ook in aanvang van het Koninkrijk tussenvormen bestonden en dat delen van de krijgsmacht zich ook richten op interne veiligheidsaspecten.

⁴⁹ Het begrippenpaar inwendig-uitwendig en extern-intern is synoniem. In de Grondwet en het staats(nood)recht wordt de eerste combinatie gebruikt. In modernere beleidsstukken de tweede.

⁵⁰ Zie o.a. Neuteboom & Ducheine (2007), p. 1119-1154 en de bronnen t.a.p..

⁵¹ Zie onder andere: Wal, R.v.d. (2003) *Of geweld zal worden gebruikt! Militaire bijstand bij de handhaving en herstel van de openbare orde 1840-1920*. Hilversum: Verloren, pp. 12-20; Creveld (1999), p. 165.

⁵² Zie onder andere: Nolte, G. & H. Krieger (2003) Comparison of European Military Law Systems, in: Nolte, G. (red.), *European Military Law Systems*, Berlin: De Gruyter Recht, pp. 39-48.

⁵³ Bayley, D.H. (1985) *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis*. New Brunswick: Rutgers University Press, p. 43. Voorbeeld daarvan zijn de gendarmeriekorpsen in Frankrijk (Gendarmerie Nationale), Italië (Carabinieri), Spanje (Guardia Civil), Portugal (Guarda Nacional Republicana), Oostenrijk (Bundesgendarmerie), België (Rijkswacht) en Nederland (Koninklijke Marechaussee. De Duitse *Bundespolizei*

- Ten tweede is er, immer toenemend, sprake van vervlechting en verwevenheid, tussen interne en externe veiligheid.⁵⁴ De Nationale Veiligheidsstrategie 2019 en andere beleidsdocumenten beargumenteren dit. Crises zoals '9/11' of de COVID-19 pandemie tonen dit aan.
- Een derde argument ligt in de gewijzigde taakstelling van (Westerse) krijgsmachten na het einde van de Koude Oorlog.⁵⁵ Krijgsmachten zijn in toenemende mate ingezet voor crisisbeheersingsoperaties.⁵⁶ Daarbij moeten soms interne veiligheidstaken vervuld worden die in de nationale situatie normaliter door de politie en andere overheidsdiensten vervuld zouden worden. Tot die taken horen onder andere herstel en handhaving van veiligheid en stabiliteit; handhaven van de openbare orde; en de beveiliging van en de opslag goederen, VN-personeel, gebieden, objecten en routes. Dikwijls worden ook humanitaire taken uitgevoerd. Deze taken vertonen overeenkomsten met interne veiligheidstaken van civiele organisaties.⁵⁷
- Ten vierde is de politie als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen in de laatste decennia geconfronteerd met meer geweld.⁵⁸ Geweld dat zich bovendien manifesteert in dat deel van het geweldspectrum dat traditioneel tussen de krijgsmacht en de politie in ligt.⁵⁹ Dit type onveiligheid heeft raakvlakken met zowel politie- als krijgsmachtoptreden. Dat geldt voor de omvang, de ernst, de wijze van aanpak, maar ook voor de inlichtingen die men nodig heeft om deze bedreigingen het hoofd te bieden.⁶⁰
- Ten vijfde blijkt dat de politie zich hoger in het geweldsspectrum heeft georganiseerd. Vanaf de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw, is de problematiek van terrorisme, georganiseerde criminaliteit, internationale criminaliteit en grootschalige ordeverstoring toegenomen. De politieorganisatie heeft hier met name na 9/11 een antwoord op geformuleerd. Niet alleen van bijzondere eenheden zoals de DSI, maar ook qua uitrusting en speciale expertise zoals arrestatieteams.

Al met al redenen om de actualiteit van het klassieke onderscheid tussen politie en krijgsmacht, het domein van de krijgsmacht en de taakverdeling met de politie kritisch te volgen.⁶¹ Waar interne en externe veiligheid steeds minder scherp onderscheiden kunnen worden, de politie zich in het interne domein steeds hoger in het geweldsspectrum lijkt te moeten begeven

(voorheen *Bundesgrenzschutz*) kan vanwege haar paramilitaire karakter als gendarmerie worden aangemerkt. Zie <http://www.bundespolizei.de>.

⁵⁴ Zie o.a. Bigo, D. (2000) When two become one: internal and external securitisations in Europe, in: Kelstrup, M. & M.C. Williams (red.), *International Relations Theory and the Politics of European Integration*, London: Routledge, pp. 171-204, p. 175 e.v., voor een uitgebreide analyse van deze situatie. Conform: Clingendael Centre for Strategic Studies (2004) *Nationale Veiligheid. Aanzet voor een departementale beleidsverkenning*, CCSS-0403 (juni 2004) <http://www.hcss.nl/en/publication/32/Nationale-Veiligheid;-Aanzet-voor-een-interdeparte.html> (benaderd: 12-12-2007), p. 19; Wijk, R.d. & R. Toxopeus (2005) Hoe binnenlandse- en buitenlandse veiligheid verweven zijn, in: 59 *Internationale Spectator* (7/8), p. 421-425, p. 421.

⁵⁵ Wijk & Toxopeus (2005), p. 421.

⁵⁶ Waarbij tegenwoordig ook vaak kleine politiebijdragen kunnen worden uitgezonden.

⁵⁷ Zie Ducheine P.A.L. & Walgemoed, G.F. (2005) De strafrechtelijke positie van militairen na functioneel geweldgebruik, in: 174 *Militaire Spectator* (2), pp. 48-67, p. 57-58 en de bronnen t.a.p.

⁵⁸ Neuteboom & Ducheine (2007), p. 1125-1128; Lutterbeck, D. (2004) Between Police and Military: The New Security Agenda and the Rise of the Gendarmeries, in: 39 *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association* (1), p. 45-68.

⁵⁹ SMVP (2002) *Politie en krijgsmacht. Hun verhouding in de toekomst*. Dordrecht: Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie (SMVP), pp. 42-43; Welten (2000), p. 53.

⁶⁰ SMVP (2002), p. 30.

⁶¹ Zie ook: Lutterbeck (2005), p. 231 e.v.

en de krijgsmacht in toenemende bekend is met politie- of interne veiligheidstaken, is voor een goede domeinduiding een objectieve criteriumanalyse nodig.

Drie criteria bieden houvast om dat te kunnen doen. Allereerst is er een kwalitatief criterium, waarvan het geweldscriterium het meest in het oog springend is.⁶² Als de politie behoefte heeft aan specifiek personele deskundigheid of materieel, dan kan de krijgsmacht ondersteunen. Indien het geweldsniveau het niveau van de politie overstijgt, komt de krijgsmacht nadrukkelijk in beeld. Het tweede criterium is kwantitatief van aard. Dit kan betrekking hebben op personele en materiële middelen, de bijstand aan de politie in algemene zin. Het derde criterium houdt verband met het geïnstitutionaliseerde vermogen van de krijgsmacht te worden ingezet in multidisciplinaire (bondgenootschappelijke) verbanden in situaties waarbij grootschalige en langdurige inzet vereist is en waarbij verschillende soorten van (gewelds)inzet aan de orde kunnen zijn.⁶³ Trefwoorden daarbij zijn synchronisatie, schaalgrootte en complexiteit in onzekere omstandigheden en crises. De schaal en duur van optreden zal dan het gangbare niveau van het grootschalige politieoptreden te boven gaan.⁶⁴

Waar het domein van de krijgsmacht manifest tweeledig is, heeft geldt dat voor politie in beginsel niet, moet in hun onderlinge verhouding de zwaarmachtfunctie van de krijgsmacht als veelomvattender en in uiterste zin complexer en uitiem van aard worden begrepen. De verwevenheid tussen en inwendige en uitwendige veiligheid, de gedachte van nationale veiligheid en de daaraan verbonden bescherming van vitale belangen, de ruime constitutionele doelomschrijving(en) van de krijgsmacht en het vervagende onderscheid tussen de hoofdtaaken van de krijgsmacht maken dat de krijgsmacht ook een veelomvattende en voorname rol in het binnenlandse veiligheidsdomein speelt.⁶⁵

6 Normale en buitengewone omstandigheden en soorten van inzet

Gegeven de aan haar verbonden doelomschrijving, zwaarmachtfunctie en veiligheidsdomein kan de inzet van de krijgsmacht plaatsvinden onder normale omstandigheden of in gevallen van zogeheten buitengewone omstandigheden. Normale omstandigheden betreffen feitelijk situaties en worden hier gebruikt als contrast met – de technisch-juridische term – “in gevallen van buitengewone omstandigheden”. Daarvan kan slechts sprake zijn als een vitaal belang bedreigd wordt en normale bevoegdheden niet (meer) volstaan om daarop te kunnen reageren. “Buitengewone omstandigheden” vergen een bestuurlijk standpunt waarna het staatsnoodrecht in beeld komt doordat een buitengewone rechtstoestand kan worden ingesteld waarin buitengewone bevoegdheden kunnen worden geactiveerd.

6.1 Normale omstandigheden

De wetgever heeft (sub)taken of rollen voor de krijgsmacht vaak (nader) in functionele wetten zoals de Politiewet 2012, de Wet Veiligheidsregio's of de Veiligheidswet BES geregeld, waarbij de militaire inzet doorgaans onder civiel gezag geschiedt. Binnen het raamwerk van Civiel-

⁶² Neuteboom & Ducheine (2007), p. 1155-1156; Welten (2000), p. 67.

⁶³ Zie ook Welten (2000), p. 67.

⁶⁴ Welten (2000), p. 67; Neuteboom & Ducheine (2007), p. 1155-1156.

⁶⁵ Ducheine (2008). Zie onder meer: *Kamerstukken II* 2004-05, 29 800 X, nr. 84, Nota Defensie en Nationale Veiligheid; en *Kamerstukken II* 2005-06, 30 176, 30 300 X, nr. 106, Intensivering civiel militaire samenwerking (ICMS). Vergelijk Bos (2021).

Militaire Bestuursafspraken is de totale bijstand en steunverlening aan civiele autoriteiten gegarandeerd tot 4.600 militairen. Samen met de sterkte van de Marechaussee (6.500) betekent dit dat zo'n 11.000 van de 41.000 militairen garant staan voor binnenlandse inzet.⁶⁶ Naar indeling van soorten taken zijn drie grote clusters te onderkennen:

- bescherming van het territoire,
- rechtshandhaving,
- overige ondersteuning van civiele autoriteiten.⁶⁷

6.1.1 Bescherming territoire

Activiteiten die te relateren zijn aan de binnenlandse bescherming van het territoire, luchtruim, zee en militaire objecten vallen vaak onder het gezag vaak bij de minister van Defensie. Veel van onderstaande taken worden als *first responder* uitgevoerd.

6.1.1.1 Bescherming militaire objecten

De bewaking en beveiliging van militaire objecten binnen het Koninkrijk is hier een voorbeeld van. Naast permanente objecten kunnen ook tijdelijk objecten door de krijgsmacht worden bewaakt, mits deze te relateren zijn aan de Rijkswet geweldgebruik bewakers militaire objecten. Deze taak/rol vloeit impliciet voort uit de doelomschrijving van de krijgsmacht zelf: om de (vitale) belangen van het Koninkrijk te kunnen beschermen, om de functie van zwaarmacht te kunnen vervullen en de opgedragen (hoofd)taken te kunnen vervullen, dient de krijgsmacht uiteraard haar vrijheid van handelen zeker te stellen. Dit omvat mede het beschermen van de eigen infrastructuur.⁶⁸ Voor deze taak bestaat een geweldsbevoegdheid.

6.1.1.2 Bescherming zee: Kustwacht Nederland en Caraïbisch gebied

Voor de kustwacht is de situatie complexer, althans in het Nederlandse deel van het Koninkrijk. Het gezag – en de verantwoordelijkheid – over de Kustwacht Nederland volgt de afzonderlijke kustwachtdeeltaken, zoals de douanetaak, de grensbewakingstaak van de KMar, de FIOD-taak, NVWA-taak, etc.. De kustwacht in het Caraïbisch gebied daarentegen wordt door de rijksministerraad op basis van een jaarplan aangestuurd en ingezet. Anders dan de Kustwacht Nederland kent de *Rijkswet Kustwacht Carib* een geweldsbevoegdheid. Beide kustwachten bevatten toebedeelde eenheden van de krijgsmacht. Zij worden ook beide operationeel door de krijgsmacht geleid. In Nederland is dat de Directeur Kustwacht, ondersteund door het Kustwachtcentrum dat gecolloqueerd is met het Hoofdkwartier van de Koninklijke Marine. De Kustwacht in het Caribische deel wordt – in een dubbelfunctie – geleid door Commandant Kustwacht Carib die tevens Commandant Zeemacht in het Caribische deel is.

⁶⁶ Ministerie van Defensie (opgave 1-7-2020), via <<https://www.defensie.nl/onderwerpen/overdefensie/het-verhaal-van-defensie/aantallen-personeel>>.

⁶⁷ Driedeling zoals toegepast door: Duchéine, P.A.L. (2020), De Krijgsmacht, in: Muller e.a. (red.) *Instituten van de Staat*, Deventer: Wolter Kluwer, pp. 477-482.

⁶⁸ Voor de bescherming van de digitale infrastructuur. Zie: Duchéine, P.A.L. (2016) *Je hoeft geen zwaard en schild te dragen om ridder te zijn' - Mythen over digitale oorlogsvoering en recht* (Oratie UvA), Amsterdam: AUP <http://www.oratiereeks.nl/upload/pdf/PDF-6825weboratie_Duchéine_-_DEF.pdf>.

6.1.1.3 Bescherming luchtruim

Het sluiten van het luchtruim door een van de bevoegde ministers (Infrastructuur en Waterstaat resp. Defensie) op basis van artikel 5.10 Wet Luchtvaart draagt ook aan deze bescherming bij. Doorgaans zal de civiele autoriteit – al dan niet op verzoek vanuit defensie/krijgsmacht – deze bevoegdheden toepassen. Hoewel het invliegen van een ‘no fly’ zone strafbaar is gesteld onder de Wet Luchtvaart, biedt deze wet zelf geen handhavende taakstelling of bevoegdheden daartoe. Handhaving van het ‘no fly’-besluit zal primair via rechtshandhaving (strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde) onder de Politiewet en de daarin vervatte geweldsbevoegdheid moeten worden gezocht.⁶⁹

6.1.1.4 Bescherming nationale veiligheid: MIVD⁷⁰

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

6.1.1.5 Bescherming van de inwendige of uitwendige veiligheid

Voor de volledigheid dient te worden opgemerkt dat optreden via het staatsnoodrecht ook onder deze categorie valt. Ter bescherming van de “inwendige of uitwendige veiligheid” kan in geval van buitengewone omstandigheden een buitengewone rechtstoestand worden ingesteld, waardoor buitengewone bevoegdheden kunnen worden geactiveerd. Buitengewone omstandigheden kunnen worden aangenomen indien een vitaal belang wordt bedreigd of is geschaad en normale (inclusief bijzondere) bevoegdheden niet meer toereikend zijn om dit vitale belang te beschermen. Dit wordt hierna uitgewerkt (zie paragraaf 6.2).

6.1.2 Rechtshandhaving

Rechtshandhavende taken – zowel de autonome politietaken van de Marechaussee als het generieke handhavend van de openbare orde of strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde – vinden volledig onder civiel gezag plaats.

6.1.2.1 Autonome taken Marechaussee

Rechtshandhavende activiteiten kunnen de autonome taken van de Marechaussee betreffen, geregeld in art. 4 Politiewet 2012 waarvoor de minister van Justitie & Veiligheid, dan wel de Officier van Justitie of de burgemeester verantwoordelijkheid dragen. Vaak wordt dit tweede nationale politiekorps dat een militaire status heeft over het hoofd gezien. Zowel aan politiezijde als wanneer de derde hoofdtaak of binnenlandse inzet van de krijgsmacht besproken wordt, terwijl het toch ruim 6.500 marechaussees betreft. Waar de 50.000 sterke Nationale Politie de ‘politie van de straat’ wordt genoemd, manifesteert de Marechaussee zich als de

⁶⁹ In theorie is ook bescherming van de luchtkolom boven te beschermen “militaire objecten” via de *Rijkswet geweldgebruik bewakers militaire objecten* mogelijk. Overigens is een wetsvoorstel om deze optie te expliciteren in voorbereiding.

⁷⁰ Zie hiervoor het uitgangspunt waarbij de MIVD in deze analyse niet tot de krijgsmacht(-in-bijzondere-zin) wordt gerekend.

‘politie van de staat’. Het eigentijdse motto ‘als het er op aan komt’ onderstreept ook deze rolverdeling.

6.1.2.2 Militaire bijstand aan de politie

Naast de bijdrage van de Marechaussee leveren ook alle vormen van militaire bijstand aan de politie een aandeel in rechtshandhaving. Deze militaire bijstand op basis van artikelen 57, 58 of 59 van de Politiewet 2012 kan door de minister van Justitie & Veiligheid worden opgedragen. De Marechaussee neemt ten opzichte van de andere politie-eenheden (de DSI uitgezonderd) een gelijkwaardige positie in. Dat wil zeggen dat een politie-eenheid niet eerst alle mogelijkheden voor politiebijstand hoeft uit te putten. Bijstand vanuit de overige krijgsmachtdelen geschiedt slechts in “bijzondere omstandigheden”: namelijk wanneer de politieorganisatie (inclusief de Marechaussee) een (tijdelijke) behoefte heeft aan materieel, personeel of expertise. Deze behoefte kan kwalitatief en/of kwantitatief van aard zijn.

6.1.2.2.1 Handhaving van de openbare orde

Het betreft allereerst bijstand ter handhaving van de openbare orde onder gezag van de burgemeester door de Marechaussee (art. 57) of andere delen van de krijgsmacht (art. 58). Daarbij valt te denken aan b.v. de inzet van Mobiele Eenheid van de Marechaussee. Of de bewaking van civiele objecten onder gezag van de burgemeester.

6.1.2.2.2 Strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde

Daarnaast kan bijstand worden verleend voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde onder gezag van de Officier van Justitie (dan wel de Minister van Justitie en Veiligheid). Primair betreft dit de Marechaussee ter versterking van de politie (art. 57). In bijzondere gevallen kan voor deze taak bijstand worden verleend door de overige krijgsmachtdelen (art. 58). De permanente Regeling bestrijding luchtvaartterrorisme door de luchtmacht QRA is op deze constructie gebaseerd. Op ad hoc basis kan ook de handhaving van luchtruimrestricties via een militaire bijstandsconstructie vorm worden gegeven.⁷¹ Een speciale permanente bijstandsconstructie in de vorm van de Regeling DSI is beschikbaar voor de bijzondere bijstandseenheden vanuit de Dienst Speciale Interventies (art. 59).⁷² Naast de mogelijkheid om de Aanhoudings- en Ondersteuningseenheid (AOE) van de BSB (KMar) aan de DSI toe te voegen, is de Unit Interventie Mariniers (M-Squadron) voor deze taak beschikbaar. Samen met de andere militairen van verschillende krijgsmachtdelen die bij de andere units van de DSI (Unit Interventie, Unit Expertise en Operationele Ondersteuning)⁷³ zijn ingedeeld maken zijn ook deel uit van de Rapid Response Teams die 24/7 paraat zijn.

6.1.3 Overige ondersteuning van civiele autoriteiten

Ten derde betreft het andere vormen van ondersteuning aan (andere) civiele autoriteiten, bijvoorbeeld militaire bijstand op basis van de Wet op de Veiligheidsregio's na autorisatie door de minister van Justitie & Veiligheid, of militaire steunverlening in het openbaar belang (in opdracht van de minister van Defensie).

⁷¹ Zoals bij de Nuclear Security Summit in 2014.

⁷² Regeling Dienst speciale interventies (DSI), *Stcrt* 2009 nr. 13637.

⁷³ Zie art. 2 Regeling DSI.

6.1.3.1 Militaire bijstand aan de veiligheidsregio (voorzitter) en de gemeente (burgemeester)

In het geval van (de dreiging van) een brand, ramp of crisis, kan militaire bijstand worden verleend aan de voorzitter van een veiligheidsregio. Indien de burgemeester of voorzitter veiligheidsregio civiele diensten te kort komt (brandweer, grootschalige hulp bij ongevallen en rampen en ambulance), kan de voorzitter van de veiligheidsregio een verzoek tot militaire bijstand richten aan de minister van J&V. Deze kan de minister van Defensie om militaire bijstand vragen.⁷⁴ Hierbij is sprake van bijstand waarbij het bevoegde gezag, één of meerdere burgemeesters dan wel de voorzitter van een veiligheidsregio, in hun taak onder de Gemeentewet en de Wet veiligheidsregio's worden ondersteund. Dit geschiedt zonder bevoegdheden voor de ingezette militairen.

6.1.3.2 Militaire steunverlening in het openbaar belang aan bestuursorganen

Militaire steunverlening in het openbaar belang is een *catch all* voorziening. Via de “Regeling militaire steunverlening in het openbaar belang” kan de krijgsmacht bestuursorganen (ministers, CdKs, burgemeesters, dijkgraaf) ondersteunen, indien daarbij een openbaar belang dat samenhangt met de wettelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het bestuursorgaan, gediend is. Wel moet nog aan een aantal andere voorwaarden worden voldaan, zoals dat er voor hetzelfde doel geen sprake mag zijn van een situatie waarop militaire bijstand aan de politie of militaire bijstand via de WVR van toepassing is, of een situatie waarin het bestuursorgaan zelf (tijdig) met civiele (publiek of private) middelen kan voorzien.

Er kan zowel in personele als in materiële zin steun worden verleend. Via deze regeling kunnen militairen aan bestuursorganen worden ‘uitgeleend’, waarbij soms via tijdelijke aanstellingen, zoals bij de Douane ten tijde van de Mond- en Klauwzeercrisis, gezagsrelaties met andere bestuursorganen worden gecreëerd. Bij zo'n constructie kan ook sprake zijn van bevoegdheidtoedeling op basis van die tijdelijke aanstelling. Op deze wijze is ook ondersteuning geleverd aan de minister van J&V ten behoeve van de grenscontroletaak van de Marechaussee, door militairen van andere krijgsmachtdelen. De grensbewakingstaak is dan de openbare taak van de minister van J&V die gesteund wordt. Evenzo de omvangrijke en diverse steun aan de minister van VWS in de COVID-19-crisis.

6.1.4 Caraïbisch gebied

Nationale inzet van de krijgsmacht in het Caraïbische gebied door de krijgsmacht is divers georganiseerd, hetgeen verband houdt met de koninkrijksverhoudingen.

De Gouverneurs van Aruba, Curaçao en Sint Maarten kunnen, na ruggespraak met de rijksministerraad, namens de koninkrijksregering over de krijgsmacht beschikken voor de verdediging en de handhaving van de onafhankelijkheid van het Koninkrijk. Dit betreft een koninkrijkstaak.⁷⁵ De Gouverneurs kunnen daarnaast delen van de krijgsmacht aan de landsregeringen ter beschikking stellen voor de handhaving van de inwendige veiligheid en de openbare orde, een landsaangelegenheid. Het betreft situaties van zogenoemde ‘harde en zachte’ bijstand.

⁷⁴ Art. 51 Wet Veiligheidsregio's.

⁷⁵ Art. 1 juncto 2 van het *Besluit aanwijzingen inzake de inzet van de krijgsmacht in de Nederlandse Antillen en Aruba*, 3-7-1987, *Stcrt* 1987, 155.

De inzet van de krijgsmacht op de BES-eilanden is geregeld in de Veiligheidswet BES. Dat betreft allereerst de taak van de Marechaussee aldaar.⁷⁶ Dit betreft daarnaast zowel rechtshandhavende bijstandstaken – handhaving van de openbare orde en strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde – aan de politie (art. 5-7), alsmede bijstand bij rampenbestrijding en dergelijke.⁷⁷ De Veiligheidswet BES bevat een geweldbevoegdheid voor bijstandsverlenende militairen.⁷⁸

6.1.5 Kustwacht voor het Caraïbisch gebied

Hiervoor – bij de bescherming van het territoire – is de Kustwacht voor het Caraïbische gebied reeds geïntroduceerd. Voor de volledigheid, noemen we haar hier kort. Zij beschikt over geweldsbevoegdheden via de Rijkswet.⁷⁹

6.2 Buitengewone omstandigheden

Als buitengewone omstandigheden worden aangenomen, waarvan sprake kan zijn in allerlei noodsituaties, rechtvaardigt dit het uitoefenen van buitengewone bevoegdheden omwille van het behoud van “de inwendige of uitwendige veiligheid”. Zoals hiervoor besproken, betreft dit het totale concept van nationale veiligheid, en derhalve kan dit betrekking hebben op alle vitale belangen (uit de NVS 2019).⁸⁰

Door activering van het staatsnoodrecht is het mogelijk af te wijken van grondrechten en van de grondwettelijke bevoegdhedenstructuur, de bestuursstructuur te doorbreken (zie hierna) en af te wijken van de grondwettelijke bepalingen voor de rechtspraak.⁸¹

Anders dan de hiervoor genoemde normale omstandigheden, betreft de term ‘buitengewone omstandigheden’ een juridisch begrip. Daarvan kan – naar oordeel van de bevoegde autoriteit – slechts sprake zijn als een vitaal belang in het geding is wordt en normale bevoegdheden niet (meer) volstaan om daarop te kunnen reageren. Buitengewone omstandigheden vergen een bestuurlijk standpunt waarna het staatsnoodrecht in beeld komt doordat na het instellen van een buitengewone rechtstoestand buitengewone bevoegdheden uit het staatsnoodrecht in werking kunnen worden gesteld. De kwalificatie “buitengewone omstandigheden” vergt een bestuurlijk afweging van de bevoegde autoriteit.

Die ontoereikende normale bevoegdheden (inclusief bijzondere bevoegdheden) kunnen op het vlak van verschillende beleidsterreinen en verantwoordelijkheden (en vitale belangen) liggen. Bijvoorbeeld de bevoegdheden van burgemeesters (of voorzitter van de veiligheidsregio) op het vlak van openbare orde, bestuur, etc., of de bevoegdheden van ministers op het vlak van het autoriseren van militaire bijstand via de Politiewet 2012 of de Wet veiligheidsregio’s.

⁷⁶ Art. 5 Veiligheidswet BES.

⁷⁷ De Veiligheidswet BES steunt mede op de *Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van BES eilanden*, en omvat bepalingen die ontleend zijn aan de Nederlandse Politiewet 2012 en de Wet op de Veiligheidsregio’s, vertaald naar de Caraïbische context en bestuurlijke geschiedenis.

⁷⁸ Zie artikel 11 Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

⁷⁹ En daarnaast zijn leden van de Kustwacht Carib doorgaans ook aangesteld als Buitengewoon Agent van Politie (BAVPOL) onder de lokale regelgeving.

⁸⁰ De tweeslag “inwendige- en uitwendige veiligheid” wordt de formele wetgeving (art. 103 Grondwet en o.a. de Oorlogswet Nederland) gebruikt. Ten tijde van de modernisering van het staatsnoodrecht bestond dit begrippenpaar nog uit 4 belangen: nationale rechtsorde, openbare veiligheid, economische veiligheid en internationale rechtsorde. Deze belangen zijn inmiddels beleidsmatig vervangen door de notie van Nationale Veiligheid en de huidige visie op vitale belangen. Zie

⁸¹ Zie Brainich von Brainich Felth E. (2006), in: *Tekst & Commentaar Openbare Orde & Veiligheid*. Artikel 103 Grondwet, Aant. 9-11 (Muller & Roos (2006), p. 25-26).

Indien een buitengewone omstandigheid door de bevoegde autoriteit wordt aangenomen en een buitengewone rechtstoestand is gecreëerd, geschiedt de inwerkingstelling van de buitengewone bevoegdheden in inachtneming van de staatsnoodrechtelijke beginselen van noodzaak, opportuniteit, proportionaliteit en subsidiariteit.

Anders dan in buurlanden, worden buitengewone bevoegdheden (in het spraakgebruik: noodbevoegdheden) op rijksniveau – hetzij via separate toepassing, dan wel via de afkondiging van beperkte of algemene noodtoestand – uiterst zelden en met zeer grote reserve toegepast.⁸²

6.2.1 Wbbbg

De Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg) biedt civiele bestuurders de mogelijkheid – in het kader van de handhaving van openbare orde en veiligheid – over meer bevoegdheden dan normaal te beschikken ter waarborging van de “inwendige veiligheid”. Met andere woorden: het instrumentarium dat in theorie ter beschikking staat voor hun taak, wordt erdoor vergroot, mits er sprake is van buitengewone omstandigheden.

De wet biedt echter geen basis voor militaire inzet. Dat wil zeggen dat de krijgsmacht – ook in geval van buitengewone omstandigheden – via de Politiewet (artt. 57-59) bijstand kan verlenen voor de handhaving van de openbare orde of de strafrechtelijke rechtsorde. Eventuele geweldsbevoegdheden dienen dan aan de Politiewet (dus door opdragen van een bijstandstaak aan de politie) ontleed te worden.

6.2.2 Oorlogswet Nederland en het militaire gezag

Buitengewone bevoegdheden die via de Oorlogswet Nederland geactiveerd worden, worden toegekend aan de Minister van Defensie dan wel in geval van de beperkte of de algemene noodtoestand aan het militair gezag (Art. 3 OWN). Ze worden “slechts uitgeoefend voor zover zulks naar het oordeel van Onze Minister van Defensie dan wel van het militair gezag geboden is ter uitvoering van de militaire taak ter handhaving van de uitwendige of inwendige veiligheid”.⁸³ Hoewel de Oorlogswet (en derhalve ook militair gezag) kan worden gebruikt voor de handhaving van de inwendige veiligheid, ligt het primaat daarvoor bij civiele autoriteiten. Zij kunnen onder meer gebruik maken van de (buitengewone bevoegdheden van de) Wbbbg of normale bijstandsconstructies zoals bijvoorbeeld uit de Politiewet (zie hiervoor). In alle gevallen vindt de inzet van de krijgsmacht onder civiel (opper)gezag plaats.

De instelling van ‘militair gezag’ onder de oorlogswet doorbreekt potentieel de normale bestuursstructuur en wijzigt de normale verhoudingen. In de algemene noodtoestand kan het militair gezag taken van civiele organen opdragen (art. 27), aanwijzingen geven aan het burgerlijk gezag (art. 28), en taken (inzake de handhaving van de openbare orde en veiligheid en brand- en rampbestrijding) van burgemeester en CdKs over te nemen (artt. 29-30)). Het centrale politieke primaat van de regering blijft intact. Als militair gezag zijn aangewezen de:⁸⁴

- Commandant der Strijdkrachten;
- de Commandant Landstrijdkrachten en de regionale militaire commandanten (noord, west, zuid);
- de Commandant Zeestrijdkrachten.

⁸² Zie bijvoorbeeld de ‘avondklok’, oftewel art. 8 Wbbbg.

⁸³ Zie ook *Kamerstukken II* 1993-94, 23 788, nr. 3 (MvT), p. 4.

⁸⁴ Art. 1 Regeling aanwijzing militaire gezagsdragers.

Voor deze (zes) militaire gezagsdragers is een *Instructie voor het militair gezag* opgesteld.⁸⁵ De Instructie bepaalt dat het militair gezag zeer terughoudend moet zijn in het buiten toepassing verklaren van civiele maatregelen en met het aanwijzingen geven aan civiele autoriteiten:

Art. 6 Het buiten toepassing laten van maatregelen van het burgerlijk gezag door het militair gezag geschiedt voor zover mogelijk na overleg met het burgerlijk gezag en geschiedt met de grootste terughoudendheid”.⁸⁶

Art. 7(1) Het militair gezag geeft geen aanwijzing [...] dan nadat het militair gezag het betrokken burgerlijk gezag dan wel het betrokken personeel heeft verzocht datgene te verrichten waarop de voorgenomen aanwijzing betrekking zal hebben.

Art. 7(2) Indien geen gevolg wordt gegeven aan het in het eerste lid bedoelde verzoek en het militair gezag overgaat tot het geven van de aanwijzing, betracht het militair gezag bij het geven daarvan de grootste terughoudendheid en houdt het voor zover mogelijk rekening met de reden die tot het niet opvolgen van het verzoek heeft geleid.

Bij een bedreiging van louter de inwendige veiligheid lijkt er derhalve slechts ruimte voor militaire inzet met hantering van buitengewone bevoegdheden uit de Oorlogswet te bestaan, indien het civiele bestuur de situatie niet meer beheerst of als de ingezette militaire bijstand zo omvangrijk is dat het doeltreffender is alle acties door en onder leiding van militairen te laten plaatsvinden. Met andere woorden: pas als de bestuurlijke organen met behulp van normale (grootschalige militaire bijstand) en buitengewone bevoegdheden (centralisering van de bestuurlijke keten) de situatie niet meer beheersen, komt de Oorlogswet (en militair gezag) in beeld. Bij een bedreiging van zowel de inwendige als de uitwendige veiligheid, bijvoorbeeld omdat deze fenomenen verweven zijn, is de rol van de krijgsmacht evident. Evenals bij een bedreiging van de uitwendige veiligheid sec vanwege de grondwettelijke doelomschrijving in deze.⁸⁷

6.2.3 Beschouwing: in geval van buitengewone omstandigheden

Hiervoor is al vastgesteld dat de ruimte voor de krijgsmacht op het vlak van inwendige veiligheid relatief beperkt is. Mocht desondanks de buitengewone omstandigheid ontstaan, waarop dit toch noodzakelijk is, dan geldt het beginsel van *'noblesse oblige'*. Anders gezegd, dan moet de krijgsmacht die rol ook waar kunnen maken. Dat vergt – zoals alle vormen van militair vermogen – drie componenten: fysieke capaciteiten alsmede conceptuele en mentale component.

Dat betekent dat de militaire gezagsdragers aanwezig moeten zijn en in die taak getraind zijn (de fysieke component). Gezien de theoretische omvang van die taak, mag aangenomen worden dat deze gezagsdragers ook gebruik zullen moeten maken van eigen stafcapaciteit die waarschijnlijk (nog) niet is aangewezen of getraind.⁸⁸ Zij moeten uiteraard opgeleid zijn in hun taak, en daarbij de functie van militair gezag kunnen uitoefenen. Met inbegrip van het toe kunnen passen van de buitengewone bevoegdheden, inclusief die bevoegdheden die samenhangen met het civiele gezag. Hoe die taak moet worden uitgevoerd, moet met andere woorden doordacht zijn (de conceptuele component).

⁸⁵ Ex art. 5 OWN.

⁸⁶ Art. 6 Instructie voor het militair gezag.

⁸⁷ Zie bijvoorbeeld een burgeroorlog in Nederland (al dan niet met buitenlandse invloed, of te wel een geïnternationaliseerd gewapend conflict).

⁸⁸ Hoewel het Territoriaal Operatiecentrum (TOC) van de Landmacht hiertoe een eerste aanzet zou kunnen vormen, mag – reflecterend op oudere organisatiestructuren – aangenomen worden dat bij een daadwerkelijke inzet, doe stafcapaciteit – inclusief ondersteuning – niet afdoende zal zijn. Het inmiddels opgeheven Nationaal Territoriaal Commando, later opgegaan in het Nationaal Commando, had deze rol evenzeer, en waar aanzienlijk groter.

Gelet op de zeer grote terughoudendheid voor het inwerking stellen van buitengewone bevoegdheden in geval van buitengewone omstandigheden door de regering, en bijvoorbeeld de weerstand tegen militaire bijstand aan de politie vanuit de krijgsmachtdelen bij ernstige onregeligheden, lijkt Nederland niet erg open te staan voor het activeren van bevoegdheden uit de Oorlogswet ter aanvulling van de bevoegdheden of ondersteuning van civiele autoriteiten. Oftewel: de mentale component (*in casu* politiek en publiek draagvlak in Nederland) voor de inzet van de krijgsmacht in geval van buitengewone omstandigheden (de Oorlogswet) en zeker als dit het militair gezag betreft, lijkt in zeer beperkte mate aanwezig.

7 Synthese

De doelomschrijving van de krijgsmacht

De krijgsmacht dient, qua doel en inzet, alle (zes) nationale veiligheidsbelangen zoals genoemd in de Nationale Veiligheid Strategie 2019. In het voorgaande hebben wij gezien dat de krijgsmacht van het Koninkrijk haar taken in vele gedaanten uitoefent, op basis van meerdere (soorten) grondslagen. Als belangrijkste bases gelden de Grondwet en het daarboven liggende Statuut, waaruit kan worden afgeleid dat de krijgsmacht een vierledige doelomschrijving heeft:

- de handhaving van de onafhankelijkheid van het Koninkrijk,
- de verdediging van het Koninkrijk (en het bondgenootschappelijk grondgebied);
- de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit; en
- de bescherming van de andere belangen van het Koninkrijk.

De functie van de krijgsmacht: zwaardmacht

De functie van de krijgsmacht vloeit voort uit de functie van de staat, die een krijgsmacht nodig heeft om staat te kunnen zijn. De staat moet veiligheid, recht en orde verschaffen. Het streven naar en behouden van veiligheid, recht en orde vraagt om het kunnen hanteren van een geweldsmonopolie en een bijbehorend uitvoeringsinstrumentarium: de krijgsmacht en de politie. De 'krijgsmacht' is als strijdmacht in operationele verbanden in te zetten met tot geweldgebruik bevoegde militairen. Tezamen vormen deze operationele verbanden, die voortkomen uit de vier krijgsmachtdelen die de Nederlandse krijgsmacht kent, het statelijk geweldsvermogen: de zwaardmachtfunctie. De zwaardmachtfunctie is dus gekoppeld aan de krijgsmacht, en niet zoals de Defensievisie aangeeft, aan 'defensie'. Defensie, de minister en haar departement, bestuurt, 'huisvest' en ondersteunt de krijgsmacht, politiek en organisatorisch, maar is geen zwaardmacht.

Soort zwaardmacht

Het functionele gebruik van geweld is een exclusieve taak, voorbehouden aan de politie en de krijgsmacht. Waar de politie zich hoofdzakelijk richt op de interne veiligheid, richt de krijgsmacht zich op zowel de interne als de externe veiligheid. Beide instituties zijn zwaardmachten, geweldsinstrumenten, van het Koninkrijk, maar alleen de zwaardmacht 'krijgsmacht' heeft de exclusieve taak de territoriale integriteit van de staat en de politieke continuïteit van het staatsbestel te continueren. Het domein van optreden van de krijgsmacht is, vergeleken met de politie, in uiterste zin veelomvattender, complexer en - onder buitengewone omstandigheden waarin het land daadwerkelijk wordt verdedigd - uitiem van aard.

Normale en in geval van buitengewone omstandigheden: militair gezag

De krijgsmacht dient alle nationale veiligheidsbelangen, onder normale omstandigheden en in geval van buitengewone omstandigheden. Een handzame taakindeling helpt de krijgsmacht taken naar aard, soort en grondslag te begrijpen. De krijgsmacht voert taken uit:

- ‘ter bescherming van het territorium’,
- voor ‘rechtshandhaving’ en
- voor de ‘overige ondersteuning van civiele autoriteiten’.

In alle omstandigheden, normaal en buitengewoon, is de krijgsmacht ondergeschikt aan het civiele (opper)gezag.

Maar in geval van buitengewone omstandigheden⁸⁹ kunnen – in een algemene noodtoestand – de bevoegdheden van decentrale overheden doorbroken worden door de instelling van het militair gezag. Het betreft een militair bestuur op decentraal niveau, dat aan het centrale civiele gezag ondergeschikt is.⁹⁰ Hiermee is dus de ondergeschiktheid aan het civiele gezag niet doorbroken; het betreft immers slechts het (tijdelijk) opzij zetten van het normale bestuursverhoudingen, gegeven de onderschikking aan het centrale gezag. Een ‘buitengewone omstandigheid’ vereist dat normale bevoegdheden niet meer volstaan en een vitaal belang bedreigd wordt. Dit vergt een bestuurlijk oordeel waarvoor in Nederland op rijksniveau grote terughoudend blijkt te bestaan.

First responder

Onder alle omstandigheden kan de krijgsmacht optreden als *first responder*. Die rolneming duidt op het feitelijk in de ‘frontlinie’ staan, het daadwerkelijk optreden in de eerste momenten van een gebeurtenis, al dan niet met gebruik van geweld. De rol als *first responder* komt dus zowel bij beschermende, rechtshandhavende als ondersteunende taken voor. En zowel in normale omstandigheden als in geval van buitengewone omstandigheden. Het spreekt voor zich dat de omstandigheden waarin deze rol wordt uitgeoefend sterk kunnen verschillen. De rol onder oorlogsomstandigheden is van een geheel andere aard, omvang en zwaarte dan bijvoorbeeld wanneer kortdurend bijstand aan de politie wordt geleverd. Daarnaast stellen we vast dat de krijgsmacht geen exclusieve rol als *first responder* toekomt. Alle partijen die vanwege de nationale veiligheid als eerste of – samenwerkend - als een van de eersten ergens op reageren zijn immers *first responder*. Dat is ook in de Defensievisie aangegeven: één van de *first responders*.

Last line of defence

Een *last line of defence* is een fundamenteel andere rol. De stellers van de Defensievisie zien Defensie als *last line of defence*. Die rol is in de Defensievisie gekoppeld aan de inzet tijdens “grote crisis”, met de normalisatie en ondersteuning van het civiele gezag als doel. Deze verwoording kan alleen maar duiden op een rolneming in geval van buitengewone omstandigheden. Ofwel, er is gezien de ernst van de situatie behoefte een uitzonderingstoestand af te kondigen waarin de krijgsmacht de klassieke verdedigingstaak uitvoert en, zo nodig, het militair gezag uitoefent. Alleen in geval van buitengewone omstandigheden treedt de zwaarmacht op als *last line of defence*. Dit is een exclusieve rol; die (gewelds)rol komt geen ander overheidsinstrument toe. Ofwel, de term ‘grote crisis’ duidt op een situatie waarin aan het militair gezag buitengewone bevoegdheden zijn toegekend, zo nodig te handhaven met gebruik van geweld.

⁸⁹ Zoals hiervoor aangehaald betreft dit een juridische kwalificatie die een bestuurlijk oordeel vergt.

⁹⁰ Vergelijk Daniëls, S. (2021) *Wetenschappelijk commentaar op de Nederlandse Grondwet*, artikel 103 – uitzonderingstoestand, pp. 14 en 15; zie: <www.Nederlandse-rechtsstaat.nl>.

Safeguard

Het toepassen van staatsnoodrecht - in casu het vaststellen van de buitengewone omstandigheid en het activeren van noodbevoegdheden (buitengewone bevoegdheden) - vergt een bestuurlijk oordeel waarvoor op rijksniveau grote terughoudendheid bestaat. Dat is begrijpelijk. Maar dat maakt ook dat er een tijd lang een situatie kan zijn waarin de bijdrage van de krijgsmacht naar omvang, aard en zwaarte verder gaat dan de doorsnee bijdrage als *first responder* (in normale omstandigheden), terwijl de rol als *last line of defence* in buitengewone omstandigheden nog niet kan (of nooit zal) worden ingenomen. Het is verleidelijk te zeggen dat dan *de facto* sprake is van een rol als *last line of defence*. Maar die duiding zou de door ons strikt begrensde rol devalueren. Wij geven er daarom de voorkeur aan voor deze situatie een derde rol te introduceren: de krijgsmacht als ‘*safeguard*’, al dan niet met geweldsinzet.

Zwaardmacht, first responder, safeguard en last line of defence

Samenvattend zijn er twee belangrijke noties. Ten eerste kunnen we stellen dat niet Defensie de zwaardmacht van de staat (het Koninkrijk) is, maar de krijgsmacht. Daarbij is het begrip ‘krijgsmacht’ scherp afgebakend. ‘Zwaardmacht’ is een functiepredicaat - geen rol - dat exclusief gekoppeld is aan geweldsinzet. Dat betekent overigens niet dat de krijgsmacht slechts als geweldsinstrument kan worden ingezet.

Ten tweede zijn we ons ervan bewust dat de krijgsmacht verschillende rollen kan innemen, volgens de Defensievisie die van *first responder* en *last line of defence*. Maar deze twee rollen zijn geen rollen van gelijke aard, zoals de Defensievisie suggereert. De *first responder* duidt op een soort taakinvoering, terwijl de *last line of defence* duidt op het optreden met uitoefening van buitengewone bevoegdheden uit het staatsnoodrecht in geval van buitengewone omstandigheden.

Het valt te overwegen een derde rol te introduceren: ‘*safeguard*’. Het betreft de rol die past bij een grootschalige inzet van de krijgsmacht, terwijl de grondslagen voor het uitoefenen van buitengewone bevoegdheden uit het staatsnoodrecht nog niet inwerking zijn getreden.

Schematisch kan dit als volgt worden gepresenteerd, gegeven de aard van de omstandigheden en mate van geweldgebruik.

	Normale omstandigheden	In geval van buitengewone omstandigheden
Zwaardmacht	De krijgsmacht is zwaardmacht en inzetbaar als geweldsinstrument, optredend onder normale omstandigheden, mogelijkkerwijs als <i>first responder</i> en als <i>safeguard</i> .	De krijgsmacht is zwaardmacht en inzetbaar als geweldsinstrument, optredend in geval van buitengewone omstandigheden, mogelijkkerwijs als <i>first responder</i> , <i>safeguard</i> of <i>last line of defence</i> .
Ondersteunend	De krijgsmacht is ondersteuner zonder geweldsinzet, optredend onder normale omstandigheden, mogelijkkerwijs als <i>first responder</i> .	De krijgsmacht is ondersteuner zonder geweldsinzet, optredend in geval van buitengewone omstandigheden, mogelijkkerwijs als <i>first responder</i> .