

Vergaderjaar 2019–2020

34 919

Defensienota

Nr. 68

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2020

De Nederlandse samenleving wordt van lokaal niveau tot op het wereldtoneel geconfronteerd met ontwikkelingen die kansen bieden, maar die ook de veiligheid van Nederland kunnen aantasten.

De Corona pandemie is, als een van de grootste naoorlogse crises, het meest actuele voorbeeld hiervan. Een crisis waarvan nog niet duidelijk is wat de uiteindelijke omvang en gevolgen zullen zijn. Een uitdaging die alleen door een gezamenlijke inspanning van vele partijen en met de inzet van alle beschikbare middelen kan worden aangepakt. Bijvoorbeeld door de inzet van Defensie bij de ondersteuning van de medische sector.

Technologische ontwikkelingen gaan snel en zorgen voor steeds meer verbindingen en afhankelijkheden. Klimaatverandering stelt ons voor nieuwe uitdagingen. De diversiteit aan mogelijke risico's en dreigingen, zowel gekende als juist ook ongekende, maakt dat we alle mogelijke capaciteiten waar de Nederlandse samenleving (en haar internationale partners) over beschikt moeten kunnen benutten ter bescherming van de nationale veiligheid en beheersing van mogelijke crises. De Nationale Veiligheid Strategie 2019¹, de Geïntegreerde Buitenland en Veiligheidsstrategie 2018–2022² en de Defensienota 2018³ onderschrijven deze opgave.

De overheid kijkt integraal naar de nationale belangen, naar de wijze waarop deze worden bedreigd en hoe onze maatschappij zich weerbaarder kan maken tegen deze dreigingen en tegen aantasting van de nationale belangen. Afhankelijk van de belangen die geraakt worden en de risico's die dan voorliggen, dienen zowel op lokaal/regionaal als nationaal niveau partijen betrokken te worden. Partijen die kunnen

¹ Kamerstuk 30 281, nr. 81

² Kamerstuk 33 694, nr. 12

³ Kamerstuk 34 919, nr. 1 en 2

bijdragen aan de oplossing en de beheersing van zowel de oorzaken als de maatschappelijke gevolgen van deze risico's en dreigingen.

Sinds de ICMS (Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking) bestuursafspraken⁴ heeft Defensie zich in de samenleving met haar unieke capaciteiten meer en meer bewezen als een essentiële partner in de veiligheidsketen. Een partner die zowel onder normale als ook in buitengewone omstandigheden (extra) voortzettingsvermogen levert ter ondersteuning aan het civiele gezag. De meerwaarde van de ondersteuning van Defensie blijkt dagelijks uit bijvoorbeeld het ruimen van explosieven, het inzetten van searchteams en het bewaken en beveiligen van objecten. De meerwaarde is ook gebleken bij de voorbereiding op grote evenementen zoals bijvoorbeeld de Nucleair Security Summit 2014. En dus nu ook de Coronacrisis. De geleerde lessen van de Coronacrisis zullen natuurlijk in de doorontwikkeling van de civiel-militaire samenwerking worden geïncorporeerd. Deze ervaringen worden benut en nog verder uitgebouwd.

Sinds aanvang van de ICMS-afspraken

Recente incidenten en de ontwikkeling van dreigingen laten zien dat crises in de toekomst vaker een bovenregionaal, nationaal en zelfs internationaal karakter zullen hebben. Een karakter waar we ons als samenleving op moeten voorbereiden. Dat vergt nieuwe accenten.

Het stelsel van crisisbeheersing is de afgelopen jaren verbeterd. Zo is met de komst van de veiligheidsregio's de publieke sturing op decentraal niveau versterkt en verder geprofessionaliseerd. Recent is, onder meer in het kader van de agenda Risico- en Crisisbeheersing (2018–2021)⁵, het belang benoemd van uitgebalanceerde aandacht bij voorbereiding en inzet op zowel de oorzaak van een crisis als de brede maatschappelijke impact.

De werking van het stelsel is op zowel nationaal als regionaal niveau geflexibiliseerd. Meer dan in het verleden bestaat de mogelijkheid om afhankelijk van de ontwikkelingen flexibel op te schalen en die partijen (publiek en privaat) te betrekken die kunnen bijdragen aan het beheersen van een crisis. De rol van Defensie is daarbij belangrijker geworden. Deze rol is verankerd in wetgeving (Politiewet en Wet veiligheidsregio's) en nader uitgewerkt in bestuurlijke afspraken. Zo is de defensieorganisatie onder meer via stationering van een Regionaal Militair Operationeel Adviseur (RMOA) en Regionaal Militair Beleidsadviseur (RMBA) in elke veiligheidsregio steeds beter op het stelsel aangesloten. Er zijn ook andere initiatieven ontwikkeld, die hebben bijgedragen aan de intensivering van de samenwerking. De verandering van het stelsel, de veranderende veiligheidssituatie en de voorstelbare grootschalige ontwrichting vraagt ook steeds meer van Defensie, zowel in Nederland zelf, als in het kader van de bondgenootschappelijke verdediging (NAVO) en de Europese defensiesamenwerking (EU). Het beroep dat in binnen- en buitenland op Defensie wordt gedaan neemt toe en de verwachting is dat dit in de toekomst alleen maar verder zal groeien. Daarom investeert het kabinet in Defensie. Dit is nodig voor herstel en vernieuwing.

Effectieve inzet van schaarse middelen maakt scherpe keuzes binnen de samenwerking tussen partners noodzakelijk, keuzes zijn gebaseerd op transparante en realistische verwachtingen over en weer. Tekorten aan voldoende gekwalificeerd personeel door krapte op de arbeidsmarkt, waar

⁴ Kamerstuk 30 300 X, nr. 106

⁵ Kamerstuk 30 821, nr. 50

zowel civiele organisaties als Defensie mee te maken hebben, maken deze keuzes lastiger. In dit licht wordt dan ook door politie en Defensie samenwerking verkend op onder meer het gebied van werving & selectie en uitwisselbaarheid in loopbaanpaden (en de rechtspositionele aandachtspunten hierbij).

De lopende herijking naar de inzetbaarheid van de huidige defensiecapaciteiten, die worden ingezet voor civiele ondersteuning, en de behoeftepeiling bij civiele autoriteiten naar aard en omvang van de gewenste ondersteuning, moeten deze keuzes makkelijker maken. Onze ministeries voeren deze herijking gezamenlijk uit en brengen de wederzijdse behoefte aan capaciteit momenteel in kaart. De uitkomst zal leiden tot een nieuw voorstel voor actualisatie van de bestaande ICMS afspraken. Dit is ondergebracht in het Programma Civiel-Militaire Samenwerking (PCMS).

Onderlinge steun

Dreigingen hebben in toenemende mate een hybride karakter. Dat leidt tot complexe vraagstukken die alle belangen van de nationale veiligheid kunnen aantasten. Meer dan ooit zijn partijen op elkaar aangewezen en is onderlinge steun nodig om deze complexe risico's en dreigingen het hoofd te bieden. Dat betekent ook dat civiele partijen desgewenst Defensie en onze bondgenoten ondersteunen. In dit licht heeft de NAVO zeven aandachtsgebieden aangewezen die randvoorwaardelijk zijn om militaire inzet van het bondgenootschap goed mogelijk te maken. De NAVO onderstreept het belang van deze aandachtsgebieden in toenemende mate richting alle lidstaten en toetst de mate van voorbereiding van lidstaten hierop tijdens periodieke beoordelingen.

Daarbij heeft de NAVO in dit verband richtlijnen voor weerbaarheid (*resilience guidelines*)⁶ ontwikkeld om landen te helpen zichzelf voor te bereiden. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de doorvoer van bondgenootschappelijk militair personeel en materieel over Nederlands grondgebied naar inzetgebied elders (*Host Nation Support*)⁷, maar ook over het begeleiden van (ongecontroleerde) bewegingen/verplaatsingen van grote delen van de bevolking.

De ondersteuningstaak van Defensie is gebaseerd op wet- en regelgeving, te onderscheiden in militaire bijstand en steunverlening op verzoek, onder aansturing van civiele autoriteiten⁸ in zowel reguliere als buitengewone omstandigheden. De militaire bijstand en steunverlening kan worden geleverd met militaire middelen in de zin van:

- Inzet van *unieke capaciteiten* ten behoeve van specifieke taken voortvloeiende uit unieke kennis, kunde en middelen van Defensie. Deze capaciteiten kunnen «regulier» onderdeel zijn van de werkwijze van de gezamenlijk betrokken partijen om bepaalde dreigingen aan te pakken. De afspraken rond de inzet van de explosieve opruimingsdienst Defensie (EODD) en de CBRN-response-eenheid zijn voorbeelden hiervan.
- Realiseren van *voortzettingsvermogen* in aansluiting op taken die door andere crisispartners worden uitgevoerd. Het gaat hier om bijstand en

⁶ https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm

⁷ In 2020 zou een grote militaire Host Nation Support doorvoeroperatie hebben plaats gevonden (Defender 2020) waarbij de operationele coördinatie en aansturing door het Territoriaal Operatie Centrum (TOC) van Defensie in samenwerking met het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC) van JenV zou worden uitgevoerd. Deze operatie is voorlopig aangehouden.

⁸ Naast de ondersteunende taak heeft Defensie ook structurele en eigenstandige taken, zoals de politietak van de Koninklijke Marechaussee, de Kustwachttak en de militaire taak.

steunverlening die Defensie levert met de op dat moment beschikbare capaciteiten.

Defensie als structurele ketenpartner

Om de (unieke) capaciteiten, kennis en expertise van Defensie optimaal te benutten dient Defensie als structurele ketenpartner tijdig te worden betrokken in alle fasen van de veiligheidsketen – van pro-actie tot en met de herstelfase. Het vroegtijdig en structureel betrekken van Defensie in de aanpak van nationale veiligheidsvraagstukken draagt bij aan een verbeterde aanpak van (nieuwe) risico's en dreigingen. Hiermee wordt het collectieve veiligheidspotentieel van Nederland vergroot.

Dit betekent tijdig en meer samenwerken tussen partners bij onder andere de planvorming en samen trainen en oefenen. Partners moeten elkaars meerwaarde (leren) herkennen, erkennen en er ook daadwerkelijk gebruik van maken. Deze onderlinge steun versterkt niet alleen de samenwerking, maar zal ook de kwaliteit van de dienstverlening verhogen.

De afgelopen periode is vanuit PCMS gebleken dat veiligheidspartners een toenemende mate van noodzaak en bereidheid ervaren de genoemde samenwerking vorm en inhoud te geven.

Op 9 december jl. bespraken wij samen met het Veiligheidsberaad hoe, gegeven de veranderende veiligheidssituatie, civiele partijen en Defensie als ketenpartners samen de uitdagingen het hoofd kunnen bieden. Door alle aanwezigen werd het belang onderkend van structurele betrokkenheid van Defensie bij de zorg voor onze nationale veiligheid en crisisbeheersing. Ook werd onderkend dat in bepaalde situaties van civiele partijen hulp wordt verwacht ten behoeve van de uitvoering van de taken van Defensie.

Georganiseerde ondermijnende criminaliteit, hybride dreigingen en maatschappelijke ontwrichting door digitale verstoring worden veelvuldig genoemd als noodzaak om met elkaar de gecoördineerde aanpak van bovenregionale en landelijke crises verder te verstevigen. Deze dreigingen vragen om nieuwe en andere oplossingsrichtingen. Het verkennen van de mogelijkheden om meer gezamenlijk als civiele en militaire partijen de operationele inzet vorm te geven hoort daarbij.

Civiele partners vragen van Defensie daarnaast om ondersteuning bij het bewaken en beveiligen van objecten, logistiek & transport en informatievoorziening. In het verlengde daarvan wordt ook veel waarde gehecht aan de voorbereiding op en tijdens grootschalige operaties en evenementen.

Om de samenwerking de komende tijd nog een stap verder te brengen, dient concreet te worden afgesproken wat een ieder bijdraagt c.q. welke taken worden uitgevoerd. Deze afspraken dienen zoveel mogelijk te worden geborgd en waar nodig worden vastgelegd in geactualiseerde bestuursafspraken.

De aanpassingen van het beleid en de hierbij te maken afspraken worden binnen de huidige formele kaders tot stand gebracht. De praktijk en de uitkomsten van de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's moeten uitwijzen of en op welke wijze aanpassing van het huidige formele kader noodzakelijk is.

Concrete afspraken:

- De uitkomst van de herijking van de ICMS-capaciteiten wordt gebruikt om de civiele ondersteuningsbehoefte in het kader van de civiel-

militaire samenwerking te vertalen naar afspraken over gereedstelling en inzetbaarheid van Defensie capaciteiten. De uitkomst hiervan wordt vastgelegd in een nader te verkennen vorm van multidisciplinaire publicatie.

- Er wordt in kaart gebracht welke behoefte aan defensiezijde (inclusief NAVO gerelateerde vraagstukken) bestaat aan civiele ondersteuning.
- In de voortgangsbrief van de «*Agenda risico- en crisisbeheersing*» van het Ministerie van JenV⁹ wordt gesproken over bovenregionale en landelijke samenwerking. Binnen deze context wordt onder regie van JenV en het Veiligheidsberaad verkend hoe de samenwerking bij bovenregionale c.q. landelijke crisisbeheersing te versterken. In dit licht wordt ook bekeken hoe de «operationele coördinatie van multidisciplinaire landelijke inzet/grootschalig optreden» vorm kan worden gegeven. Hierbij wordt bijzondere aandacht besteed aan de rol van Defensie.
- Ten behoeve van de versterking van het stelsel bewaken en beveiligen wordt bezien op welke wijze Defensie kan bijdragen aan het ontwikkelen van duurzame en innovatieve beveiligingsconcepten. Dit is in lijn met de wens van de Tweede Kamer om meer gradaties in beveiligingsconcepten aan te brengen.
- Voor de aanpak van de georganiseerde criminele ondermijning wordt een groter beroep gedaan op Defensie. JenV en Defensie verkennen op welke wijze Defensie een bijdrage kan leveren en onder welke voorwaarden een dergelijke inzet tot stand kan komen.

Wij zijn van mening dat de geschetste doorontwikkeling van de civiel-militaire samenwerking ten aanzien van de nationale veiligheid en crisisbeheersing een kwaliteitsimpuls geeft en bijdraagt aan het nog beter voorbereid zijn om de risico's en dreigingen van deze tijd en die in de toekomst het hoofd te bieden en adequaat te kunnen bestrijden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

De Minister van Defensie,
A.Th.B. Bijleveld-Schouten

⁹ Kamerstuk 30 821, nr. 102