



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Separation and immersion: the changing role of the armed forces in Northwestern liberal democracies

Vark, A. van

Citation

Vark, A. van. (2025, October 17). *Separation and immersion: the changing role of the armed forces in Northwestern liberal democracies*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4270680>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4270680>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

SAMENVATTING

De democratische rechtsstaat staat onder druk. Dit proefschrift onderzoekt de uitdagingen voor de democratische rechtsstaat op het gebied van veiligheid en stabiliteit en de bijdrage die de krijgsmacht kan leveren aan het versterken van de stabiliteit van de democratische rechtsstaat in Noordwest-Europa. Daarbij worden drie casussen onderzocht, namelijk Nederland, Zweden en Finland. Ook onderzoekt dit proefschrift wat de consequenties daarvan zijn voor civiel-militaire relaties in theorie en de praktijk.

Het eerste deel van dit proefschrift is gebaseerd op literatuuronderzoek en een analyse van relevante databases over de democratische rechtsstaat. Deze analyse bevestigt dat de democratische rechtsstaat onder druk staat in het westen in het algemeen, en ook specifiek in de drie onderzochte landen, hoewel deze nog altijd relatief hoog scoren in de verschillende databases. Uit het onderzoek komen drie verklarende factoren naar voren die nader gespecificeerd kunnen worden als drie vormen van ondermijning, namelijk 1. De verwevenheid van interne en externe veiligheid en de opkomst van nieuwe veiligheidsdreigingen (verticale ondermijning), 2. Afnemende sociale cohesie, toenemende sociale onrust en de vorming van parallelle samenlevingen (horizontale ondermijning) en 3. Ondermijning van de democratische rechtsstaat door de staat.

Deze ontwikkelingen hebben geleid tot een zekere hybridisering van politie en krijgsmacht in verschillende westerse landen. Echter, in het vakgebied van de civiel-militaire relaties is het voorkeursmodel voor een democratische rechtsstaat een model gebaseerd op het werk van Huntington, waarin het militaire en civiele domein strikt gescheiden zijn. De nadruk in dit vakgebied ligt op civiele controle over de krijgsmacht en hoe deze het best gewaarborgd kan worden. Dit proefschrift onderzoekt in de drie genoemde landen in hoeverre er inderdaad een hybridisering van krijgsmacht en politie heeft plaatsgevonden, hoe verschillen en overeenkomsten tussen deze landen verklaard kunnen worden, welke beleidsopties voor de toekomst worden voorzien en wat de impact op civiel-militaire relaties in deze drie landen is.

De drie landen zijn onderzocht op basis van literatuuronderzoek en expertinterviews met vertegenwoordigers van de uitvoering bij de krijgsmacht en een aantal civiele partners (op strategisch niveau), beleidsdepartementen, lokale bestuurders (alleen in Nederland) en academici. Het zwaartepunt voor wat betreft de interviews lag op Nederland, met in totaal 50 interviews. In Zweden en Finland zijn 21 interviews per land afgenomen. Het merendeel van de dataverzameling heeft plaatsgevonden tijdens de COVID-19 pandemie en veel interviews zijn dan ook via MS Teams afgenomen.

‘Hybridisering’ is een verzamelterm voor drie processen, namelijk de constabularisering van de krijgsmacht (krijgsmacht die politietaken uitvoert), de militarisering van de politie (politie die gebruik maakt van militair materieel en uitrusting, tactieken en taal) en de opkomst van hybride organisaties zoals gendarmeries. Uit het onderzoek blijkt dat de meeste constabularisering plaatsvindt in Nederland, waar de krijgsmacht in toenemende mate de civiele autoriteiten (en met name de politie) ondersteunt, terwijl Zweden het meest terughoudend is op dit gebied. In Zweden heeft wel een zekere militarisering van de politie plaatsgevonden in reactie op de toenemende problemen met de georganiseerde criminaliteit en bendegegeweld. Zowel in Nederland als in Finland is sprake van hybride organisaties.

Voor wat betreft civiel-militaire relaties is niet alleen gekeken naar taakuitvoering, maar ook naar drie andere dimensies, namelijk wetgeving, samenleving en bestuur en strategie. Geen van de onderzochte landen blijkt volledig in het model van Huntington te passen en een strikte scheiding toe te passen tussen het civiele en militaire domein op deze vier dimensies. Sterker, uit het onderzoek blijkt Finland op drie van de vier dimensies (taakuitvoering uitgezonderd) beter in het model van Janowitz te passen, dat uitgaat van ‘immersie’ (letterlijk: onderdompeling) van de krijgsmacht in het civiele domein, vanuit het idee dat de krijgsmacht dan automatisch zal doen wat de samenleving wil en er daarmee dus sprake is van civiele controle. Zweden en Nederland bewegen ook in de richting van dit model.

Hoe kunnen de overeenkomsten en verschillen tussen de drie landen verklaard worden? Hierbij speelt de historische context een belangrijke rol. Zweden en Finland hebben lange tijd dreiging vanuit Rusland gevoeld en dit heeft geleid tot een focus van de krijgsmacht op de verdediging van het grondgebied. Ook hebben alle drie de landen negatieve ervaringen gehad met de inzet van de krijgsmacht voor politietaken, soms al in het verre verleden, waardoor men terughoudend is geworden met de inzet daarvoor. Een andere factor die van belang is heeft betrekking op governance: in Zweden is van oudsher sprake van een strikte scheiding tussen overheidsorganisaties, die over een grote mate van zelfstandigheid beschikken. In lijn daarmee zijn de wettelijke mogelijkheden voor de krijgsmacht om de politie te ondersteunen beperkt. Het Finse model is vergelijkbaar. Nederland beschikt juist over een hybride organisatie (de Marechaussee), maar ook over gemengde eenheden (zoals de Dienst Speciale Interventies). Voor Nederland heeft het veranderende dreigingsbeeld na de Koude Oorlog de binnenlandse rol van de krijgsmacht beïnvloed. De opschorting van de dienstplicht en omvangrijke bezuinigingen leidden tot een zoektocht naar nieuwe taken. Die werden gevonden in stabilisatieoperaties. De ervaringen die de krijgsmacht daar opdeed bij de uitvoering van politietaken bleken ook bruikbaar in een binnenlandse context. Dit sloot goed aan bij

de opkomst van nieuwe dreigingen. Finland werd veel minder geraakt door de opkomst van nieuwe dreigingen en is bovendien altijd de Russische dreiging blijven voelen. In Zweden was de zogenaamde 'strategische time-out' na het einde van de Koude Oorlog vermoedelijk te kort om tot daadwerkelijke verandering te leiden, zeker in combinatie met de Zweedse terughoudendheid om de krijgsmacht voor politietaken in te zetten.

Een laatste factor die de binnenlandse rol van de krijgsmacht beïnvloed heeft is de aan- of afwezigheid van alignment tussen de politieke elite, de krijgsmacht en de bevolking. In Finland zijn deze drie actoren het eens over continuïteit in de rol van de krijgsmacht (namelijk: een focus op externe dreigingen), terwijl in Nederland sprake is van alignment voor verandering, gedreven door veranderingen in het dreigingsbeeld. Zweden zit hier tussen in, met een bevolking die een grotere binnenlandse rol voor de krijgsmacht steunt, terwijl de politieke elite en de krijgsmacht terughoudend zijn. Als gevolg daarvan ontbreekt alignment en is er weinig verandering te zien.

Gevraagd naar beleidsopties voor de toekomst zien respondenten de meeste noodzaak tot betere samenwerking of integratie van civiel en militair in het cyberdomein en op het gebied van intelligence. Dat vereist wel aanpassing van wettelijke mogelijkheden. Op het gebied van politietaken verwachten Nederlandse respondenten een verdere ontwikkeling (waarbij de inzet van personeel in het kader van openbare ordehandhaving wel controversieel blijft), terwijl men in Finland en Zweden weinig beweging verwacht. In Zweden zou de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en bendege geweld daarop een uitzondering kunnen vormen. Finland heeft haar dienstplicht nooit afgeschaft of opgeschort en aangezien uit onderzoek blijkt dat dit de sociale cohesie kan versterken, zou dit voor Nederland ook een interessante optie kunnen zijn.

Uit het onderzoek blijkt dat de sterke nadruk in het vakgebied van civiel-militaire relaties op civiele controle in het westen de effectiviteit van het optreden tegen nieuwe veiligheidsdreigingen beperkt. Een betere focus zou zijn hoe de capaciteiten van de krijgsmacht in een binnenlandse context effectief kunnen worden ingezet onder civiel gezag. Daarbij kan gedacht worden aan gemengde eenheden, hybride organisaties of steunverlening. Alle onderzochte landen bewegen richting een model van 'pragmatische civiele controle', hetgeen past bij deze tijd van grey zone threats. Dit betekent ook een normalisering van de rol van de krijgsmacht in de politiek, waarbij zij niet langer wordt beschouwd als een exceptionele actor die een coup zou kunnen plegen (hetgeen in de gemiddelde westerse democratische rechtsstaat onrealistisch is), maar als een reguliere bureaucratische actor. Het Finse model voor 'comprehensive security' zou daarvoor een goed model kunnen zijn. In dit model zitten alle spelers op het gebied van veiligheid op gelijkwaardige basis aan tafel. Zweden en Nederland hebben recent stappen richting dit

model gezet door een Nationale Veiligheidsraad in te richten onder voorzitterschap van de Minister-President.

Wat betekent een toenemende immersie van het militaire en civiele domein en een toenemende hybridisering van de krijgsmacht en de politie nu voor de stabiliteit van de democratische rechtsstaat? Uit het onderzoek komt een aantal positieve en negatieve effecten naar voren. Aan de positieve kant is duidelijk geworden dat de krijgsmacht een bijdrage kan leveren aan de stabiliteit van de democratische rechtsstaat simpelweg door er te zijn, hetgeen pleit voor een kleinere afstand tussen de krijgsmacht en de samenleving. Ten tweede is duidelijk geworden dat een vorm van dienstplicht (militair of civiel) kan bijdragen aan sociale cohesie en daarmee de horizontale ondermijning van de democratische rechtsstaat tegen zou kunnen gaan. Ten derde vragen nieuwe veiligheidsuitdagingen met een hybride karakter om een andere rol van de krijgsmacht; hybride organisaties kunnen hierbij ook behulpzaam zijn.

Aan de negatieve kant moet te veel militarisering voorkomen worden (het onderscheid tussen 'noodzakelijke' en 'surplus' militarisering is daarbij relevant) en moeten autoriteiten alert zijn op 'pad afhankelijkheid', waarbij civiele autoriteiten steeds afhankelijker worden van de bijdrage van de krijgsmacht en het moeilijk wordt deze af te schalen. Ten derde moet rekening gehouden worden met mogelijke institutionele belangen van de krijgsmacht als bureaucratische actor om te streven naar een grotere, kleinere of andere rol en ten vierde moet te allen tijde de balans tussen orde en legitimiteit in het oog gehouden worden.

Voor de onderzochte beleidsopties betekent dit dat een grotere rol voor de krijgsmacht voorstelbaar is bij het tegengaan van verticale ondermijning, bijvoorbeeld bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, bewaken en beveiligen of dreigingen in het cyberdomein. Aan de andere zijde van het spectrum treffen we openbare ordehandhaving, waarbij terughoudendheid op zijn plaats is om ondermijning van de democratische rechtsstaat door de staat zelf te voorkomen, zeker waar het de inzet van personeel betreft. Dienstplicht kan bijdragen aan sociale cohesie en daarmee horizontale ondermijning tegengaan, maar een te grote rol voor de krijgsmacht op het gebied van educatie zou niet passend zijn. Bij het gebruik van militaire intelligence zou de afweging kunnen zijn voor welk doel deze gebruikt wordt, waarbij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit vermoedelijk acceptabeler is dan gebruik voor de openbare ordehandhaving.

Concluderend kan gesteld worden dat veiligheidsdreigingen in de huidige tijd zich voortdurend ontwikkelen. Sommigen zijn intern, anderen extern, de meeste zijn

grensoverschrijdend. Dat betekent dat het antwoord daarop ook flexibel moet zijn: als de tegenstander niet verzuild is, kunnen wij dat ook niet zijn. Dat betekent dat een strikte scheiding tussen militair en civiel domein niet passend is. Soms zullen de omstandigheden vragen om een grotere rol van de politie en op andere momenten ligt een grotere rol voor de krijgsmacht voor de hand. Hybride organisaties zoals de Marechaussee kunnen ook voordelen bieden, aangezien zij een gelaagde benadering voor veiligheidsdreigingen faciliteren.

Tegelijkertijd laat de derde uitdaging voor de democratische rechtsstaat ons zien dat de mate van immersie in een democratische rechtsstaat niet onbeperkt kan zijn. Op het gebied van taken betekent dit dat helder gedefinieerd moet worden waar de krijgsmacht kan ondersteunen en waar niet, en onder welke voorwaarden. Op het gebied van governance en strategie betekent dit een normalisering van de rol van de krijgsmacht in het openbaar bestuur, waarbij voorkomen moet worden dat haar positie te sterk wordt, waardoor de civiele controle onder druk komt te staan. Daarbij kunnen institutionele belangen een rol spelen. Op het gebied van de samenleving zou een vorm van dienstplicht bij kunnen dragen aan sociale cohesie, terwijl tegelijkertijd een te grote mate van militarisering van de samenleving voorkomen moet worden. En ten slotte, op het gebied van wettelijke mogelijkheden, is het van belang om zowel de mogelijkheden voor militaire steunverlening als de beperkingen helder te definiëren in de wet, om helderheid te verschaffen over bevoegdheden en het wettelijk kader regelmatig te evalueren.