

Operatie Varkenspest

14 april 1997 - 5 oktober 1997

F.E.Th. Mugie - luitenant-kolonel der infanterie*

Inleiding

In april 1997 werd het ministerie van Defensie door het Departement van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) benaderd om steun te verlenen bij het bestrijden van de gevolgen van de varkenspest. Uiteindelijk heeft deze steunaanvraag geresulteerd in een steunverlening die heeft geduurd tot 5 oktober 1997. Een periode van zes maanden, waarin, onder leiding van het Regionaal Militair Commando Zuid (RMC-Z), zowel militairen als burgers van de marine, landmacht (inclusief Korps Nationale Reserve) en luchtmacht een grote rol hebben gespeeld. In deze periode zijn ongeveer 33.000 vee-transporten geëscorteerd en zijn er circa vijf miljoen varkens naar de diverse dodingslocaties en destructiebedrijven begeleid. De militairen van de Nationale Reserve hebben toezicht gehouden bij het opkopen en doodspuiten van zo'n 2,2 miljoen zeer jonge biggen en toegezien op een correcte afvoer naar het afvalverwerkingsbedrijf in Rijnmond.

Een jaar na aanvang van deze operatie is de varkenspest over het algemeen onder controle en lijkt het moment aangebroken om eens terug te blikken op deze langdurige steunverleningsoperatie. Evaluaties door LNV en Sectie *Lessons Learned* van de BLS worden thans uitgewerkt. De meest gestelde vragen zullen betrekking hebben op de totale duur van de

operatie en of Defensie wel had moeten ingaan op de steunaanvraag van LNV. Het is daarom goed de gehele steunverlening nog eens de revue te laten passeren en daar waar mogelijk wat kanttekeningen te plaatsen. Ook zal nader worden uitgelegd waarom het RMC-Z werd belast met de aansturing van deze operatie. Het is immers zeker niet uitgesloten dat bij Defensie vaker militaire steun zal worden aangevraagd.

Voor de goede orde wordt uitdrukkelijk vermeld dat dit artikel louter en

alleen gaat over die aspecten waarbij Defensie betrokken is geweest. De feitelijke bestrijding van de klassieke varkenspest is en blijft een veterinaire aangelegenheid en derhalve een verantwoordelijkheid van LNV, en blijft dus buiten beschouwing.

Aanleiding tot Operatie Varkenspest

Sinds februari 1997 heerste er een klassieke vorm van varkenspest, met



Afb. 1 Dode varkens worden ingeladen en vervolgens vervoerd naar destructiebedrijven (Foto: René van Bakel, MinDef)

* Luitenant-kolonel F.E.Th. Mugie was tot voor kort Hoofd Sectie Operatiën RMC-Zuid.

name in Oost-Brabant. Diverse maatregelen om deze besmettelijke ziekte te bestrijden, bleken tot dan niet afdoende. De eerste maatregel was het instellen van een vervoersverbod voor varkens in de provincies Noord-Brabant en Limburg. Hierdoor moesten de zieke varkens van de besmette bedrijven ter plekke worden gedood en vervolgens worden afgevoerd naar destructiebedrijven in Nederland en voornamelijk Duitsland. Daarnaast ontstond er een zogenaamd welzijnsprobleem bij de niet-besmette bedrijven in het besmettingsgebied. Als gevolg van het vervoersverbod was het niet meer mogelijk de gezonde varkens naar de slachthuizen te transporteren, waardoor onaanvaardbare situaties op de niet-besmette bedrijven ontstonden. De varkens groeiden immers door in de steeds beperkter wordende stalruimtes. Door het uitblijven van een fokverbod kwamen er steeds weer nieuwe biggen bij en werd het probleem dus nog nijpender. Om deze welzijnsproblemen voor de varkens op te lossen, werd er een regeling gemaakt om deze gezonde varkens op te kopen. Deze regeling kwam erop neer dat de varkensboer vrijwillig, gezonde varkens te koop

kon aanbieden teneinde méér stalruimte voor de steeds groter wordende varkens te creëren. Een dierenarts moest vervolgens wel vaststellen of er vanuit veterinaire oogpunt niet meer dan het noodzakelijk aantal gezonde varkens te koop werd aangeboden. Na instemming van de dierenarts werd door LNV een ontheffing gegeven om deze varkens naar een van de speciaal aangewezen slachthuizen te transporteren, waar ze vervolgens werden geslacht. Daarna werden de kadavers naar een destructiebedrijf vervoerd. De kosten van deze opkoopregeling zouden voor zeventig procent worden vergoed door de Europese Unie. Door deze subsidieregeling werd de boeren dus toch een inkomen verschaft, en kwam de bedrijfsvoering van deze gezonde bedrijven niet in gevaar. In ruil voor deze subsidieregeling werd een betrouwbaar controlesysteem geëist.

Aanvankelijk werden de controle-taken uitgevoerd door ingehuurd uitzendkrachten. Al snel bleek echter dat met de inzet van uitzendkrachten niet voldoende flexibel kon worden geanticipeerd op de werkzaamheden. Ook de betrouwbaarheid van het geleverde

werk stond ter discussie. Door deze problemen kwam de EU-subsidie regelrecht in gevaar. Bovendien vormde de aansturing van de individuele uitzendkrachten een groot probleem. Dit, gekoppeld aan de vrees dat ernstig rekening moest worden gehouden met een ware explosie van nieuwe besmettingen, was voor LNV aanleiding om bij Defensie steun aan te vragen.

De steunaanvraag door LNV

Aanvankelijk werd door LNV om circa driehonderd militairen gevraagd. Deze militairen zouden, in plaats van de uitzendkrachten, moeten worden ingezet bij de toezichthoudende taken. Daarnaast werd om logistieke ondersteuning van deze groep gevraagd en om een plannings- en commando-element. Kortom: een eenheid die volledig *self-supporting* moest zijn. De werkzaamheden zouden worden verricht onder functionele verantwoordelijkheid van de Landelijke Service Regelingen (LASER), de facilitaire dienst van LNV. De toezichthoudende taken waren relatief



Afb. 2 Controle op de ontsmetting van de vrachtauto

(Foto: Hennie Keeris, MinDef)

eenvoudig en eentonig van aard, waarvoor geen bijzondere expertise was vereist. Bovendien moest rekening worden gehouden met lange wachttijden en verveling. De taken voor de militair zouden uit de volgende elementen bestaan:

- controle op de boerderij van het aantal opgekochte en dus af te voeren varkens;
- verzegelen van de beladen vrachtauto's;
- escorteren van de vrachtauto's naar de dodingslocaties;
- invullen van de benodigde formulieren (waaronder opkoopcontracten);
- controle van het 'ontsmettingsboekje' van de vrachtwagenchauffeur;
- escorteren van transporten van de dodingslocatie naar de destructiebedrijven.

Alhoewel de taken eenvoudig waren, werden de werkomstandigheden door LNV als redelijk zwaar aangemerkt. Het afvoeren van dieren naar slachthuizen en destructiebedrijven is voor alle betrokkenen immers een emotioneel gebeuren, en vraagt veel van de uitvoerenden die zijn aangesteld om die handelingen te verrichten of erop toe te zien dat ze verricht worden. Stressbestendigheid en betrouwbaarheid waren derhalve voorwaarden voor een goede uitvoering van dit werk. Daarnaast moesten de werkzaamheden klokronde en gedurende zes dagen per week worden uitgevoerd.

Steunverlening als kerntaak

Gezien de aard van de hiervoor beschreven steunaanvraag is het goed de militaire steunverlening nader te beschouwen. Het leveren van militaire bijstand en of steunverlening is wettelijk geregeld en staat dus niet ter discussie. Bovendien staat in het *Mission Statement* aangegeven dat de Koninklijke Landmacht ernaar streeft een gewaardeerd deel van de Nederlandse samenleving te zijn en ook een bijdrage wil leveren aan rampenbestrijding. De steunverlening in het algemeen is door de BLS gemanda-

teerd aan C NATCo. Omdat het NATCO-ressort is onderverdeeld in drie Regionale Militaire Commando's, ligt het voor de hand dat een C RMC wordt belast met de aansturing van een steunverleningsoperatie die plaatsvindt in zijn gezagsgebied. Het is goed zich hierbij te realiseren dat een C RMC slechts zeer beperkte middelen ter beschikking heeft en veelal materiële en personele versterking moet krijgen. Voor de meeste gevallen van militaire steunverlening zal een verrekking van de kosten plaatsvinden.

Soorten steunverlening

Een kerntaak van C RMC is het leveren van interne en externe ondersteuning. De interne ondersteuning betreft de facilitaire dienstverlening aan militaire eenheden van voornamelijk de KL en hun operaties. Een variant op deze ondersteuning aan buitenlandse militaire eenheden wordt *Host Nation Support* genoemd. De interne ondersteuning blijft in dit artikel verder buiten beschouwing. De externe ondersteuning betreft de steun die wordt geleverd aan de civiele maatschappij. Deze ondersteuning wordt onderscheiden in militaire bijstand en militaire steunverlening.

Militaire bijstand

Militaire bijstand wordt op verzoek van civiele autoriteiten geleverd in geval van:

- *de handhaving van de openbare orde.* Deze steun wordt aangevraagd door de burgemeester van een gemeente. Via de Commissaris van de Koningin (CdK) wordt binnen het Landelijk Coördinatie Centrum (LCC) van het ministerie van Binnenlandse Zaken (BiZa) bezien of de steun kan worden geleverd. In het LCC wordt Defensie veelal vertegenwoordigd door de directie Juridische Zaken. Voorbeelden van deze steun zijn onder meer de inzet van de ME bij betogingen, de inzet van speciaal materiaal bij krakersrellen en de surveillance in bijvoorbeeld Den Haag en Amsterdam.

- *de handhaving van de rechtsorde en het leveren van assistentie aan justitie.* Deze steun wordt aangevraagd door de officier van Justitie. Via de procureur-generaal wordt dit verzoek door het ministerie van Justitie bij de minister van Defensie ingediend. Een voorbeeld van deze steun is de inzet van militairen bij het opsporen van vermiste personen, zoals in het geval van de moord op het meisje Robin in Breda. Ook de assistentie door de Kmar bij justitiële onderzoeken valt hieronder.

- *een ramp of een ernstige vrees voor het ontstaan daarvan.* Deze steunverlening komt voort uit artikel 18 van de rampenwet. Ook deze steunaanvraag wordt via de lijn burgemeester- CdK-LCC bij Defensie ingediend. Een voorbeeld van deze inzet is de militaire steun tijdens de watersnood in onder meer Limburg en Gelderland, in de winter van 1994-1995.

Militaire steunverlening

Militaire steunverlening wordt op verzoek geleverd in het kader van:

- *het openbare belang.* Deze steun wordt op verzoek van autoriteiten geleverd nadat een toetsing binnen het LCC heeft plaatsgevonden. Een onderdeel van deze toetsing betreft onder andere het concurrentiebeding. Voorbeelden van deze steunverlening zijn de assistentie bij de grootschalige glasbreuk bij kassen en de steun bij de Elfstedentocht.
- *maatschappelijke dienstverlening.* Deze, vaak kleinschalige, steun wordt 'om niet' geleverd aan civiele organisaties en/of instellingen in het kader van goed nabuurschap dan wel in het kader van de imagovorming van de krijgsmacht. De steun betreft meestal de inzet van personeel, materieel, (zoals tenten) en het ter beschikking stellen van infrastructuur (bijvoorbeeld oefenterreinen). De steun is bovendien veelal lokaal van aard. Voorbeelden van deze steun zijn de ondersteuning bij herdenkingen en de steun aan verenigingen. Daarnaast is er een vorm

van civiel-militaire samenwerking waarbij voor het leveren van militaire middelen altijd enige vorm van tegenprestatie wordt gevraagd. Dit kan bijvoorbeeld zijn in de vorm van publiciteit. De te ondersteunen evenementen hebben veelal een landelijk karakter en bereiken vaak een interessante doelgroep (wervingsaspect). Bekende voorbeelden hiervan zijn de Vierdaagse van Nijmegen en de Nationale Taptoe Breda.

Kortom, er zijn diverse vormen van steunverleningen. De meeste worden geïnitieerd door civiele autoriteiten en zullen veelal financieel moeten worden gecompenseerd. Te allen tijde vindt er een toetsing plaats bij het LCC. In het kader van goed nabuurschap neemt Defensie ook haar verantwoordelijkheid. Teneinde een vooropgezet doel te bereiken, kan actief worden geparticipeerd in een geschikt evenement. Er zal altijd een vorm van tegenprestatie worden verlangd. Wat voor steunverlening er echter ook wordt verleend, een RMC zal altijd een spilfunctie bij de uitvoering hebben.

Militaire eenheden

Voor het uitvoeren van steunverleningstaken komen in beginsel alle eenheden van de gehele krijgsmacht in aanmerking. Deze eenheden moeten natuurlijk wel aanwezig en beschikbaar zijn. De militaire steunverlening kan dan ook nooit gegarandeerd worden. Een uitzondering hierop is geregeld in bestuursafspraken tussen Defensie en BiZa. Het betreft dan de gegarandeerde inzet van een geneeskundige eenheid (binnen zes uur) in het geval van een ramp. C NATCO heeft deze bestuursafspraken nader uitgewerkt in Operatieplan 10. BiZa heeft onlangs echter aangegeven dat er waarschijnlijk op korte termijn geen behoefte meer bestaat aan deze militaire geneeskundige eenheid. Nadat BiZa geen reden meer zag om 'luisterplichteenheden' *stand-by* te houden, zal met het opheffen van deze geneeskundige taak geen

enkele militaire, *gegarandeerde* inzetten behoefte van steunverlening meer beschikbaar zijn. Indien er toch wordt besloten militaire steun te verlenen, dan dat dus altijd ten koste gaat van andere taken.

Overigens blijkt uit contacten met civiele bestuurders dat deze gewijzigde afspraken niet overal even bekend zijn. Voor een gegarandeerde ondersteuning in buitengewone omstandigheden zijn separate afspraken van kracht.

Zoals eerder verwoord, zal een steunverlening in de praktijk worden aangestuurd door een C RMC. Hiervoor kan hij onder meer militairen van zijn NATRES-bataljon inzetten. De inzet van NATRES-militairen voor steunverlening kan echter alleen plaatsvinden op basis van vrijwilligheid. Indien de steunverlening omvangrijk en langdurig is, zullen hem veelal eenheden van het legerkorps of andere krijgsmachtdelen ter beschikking worden gesteld.

De voorbereiding op Operatie Varkenspest

Op dinsdag 8 april 1997 werd C RMC-Zuid door C NATCO geïnformeerd dat LNV een steunaanvraag bij de minister van Defensie had ingediend en dat hij mogelijk zou worden belast met de aansturing van deze grootschalige en langdurige steunverlening aan LNV. Door C NATCO werd opdracht gegeven om op de werkvloer de uitvoerbaarheid van de steunaanvraag te onderzoeken. Concreet moest worden gezien hoeveel militairen benodigd zouden zijn voor de toezichthoudende taken en op welke wijze de logistieke ondersteuning kon worden gerealiseerd. Alhoewel door LNV initieel om circa driehonderd militairen was verzocht, bleek na overleg met de vertegenwoordigers van LASER dat de taken konden worden uitgevoerd met circa tweehonderd militairen. Dit kwam met name door de mogelijkheid de militairen klokronde en zeven dagen in de week in te zetten. Door de operatie

centraal aan te sturen, kon naar verwachting ook een meer efficiënte inzet worden gerealiseerd.

Na overleg met het Garnizoen Oirschot bleek het ook mogelijk om het detachement van tweehonderd militairen te legeren op en te ondersteunen vanuit De Ruyter van Steveninck-kazerne in Oirschot. Gezien de individuele inzet van de militairen en het dagelijkse contact met LASER en het Garnizoen Oirschot bleek het de beste optie om de operatie niet vanuit de operatiekamer van het RMC-Zuid in Vught aan te sturen, maar vanuit een vooruitgeschoven commandopost (VCP) in Oirschot. Vooruitlopend op de definitieve besluitvorming werd het militaire en burgerpersoneel van de staf RMC-Zuid geïnformeerd over het mogelijk langdurig werken in dienstploegen. Voor C RMC-Zuid had deze opdracht als voornaamste consequentie dat hij het proces van ontwikkelen van het RMC-Zuid tot Resultaat Verantwoordelijke Eenheid (RVE) een lagere prioriteit moest geven.

Op woensdag 9 april kon in het Defensie Crisisbeheersings Centrum (DCBC) in Den Haag aan de Sous-Chef Operatiën worden gerapporteerd dat de 'Operatie Varkenspest' uitvoerbaar was. Na een inventarisatie bij de krijgsmachtdelen bleek de KL in staat de gevraagde steunverlening met ingang van maandag 14 april 1997, voor een periode van zes weken, te kunnen leveren.

De ministeriële instemming

Op donderdag 10 april informeerde de minister van Defensie middels een brief zijn ambtgenoot van LNV dat hij instemde met de militaire steunverlening. Bij de besluitvorming speelden mee dat de strenge regelgeving van de EU (Brussel) aangaf dat de werkzaamheden moesten worden uitgevoerd door overheidspersoneel, en dat alternatieven bij andere onderdelen van de (rijks)overheid op korte termijn niet voorhanden waren. De

steunverlening werd toegezegd in het kader van het openbaar belang. Uiteraard werd aangegeven dat de steunverlening op grond van wettelijke bepalingen met onmiddellijke ingang kon worden opgeschort wanneer andersoortige calamiteiten een soortgelijke inzet van militairen in bijstand vereisten.

Ook werd in deze brief de begrenzing van de steunverlening aangegeven. Zo werd onderstreept dat de militairen niet mochten worden ingezet voor opsporingstaken en ook geen actieve rol mochten spelen bij het daadwerkelijk doden van de dieren. Tevens werd aangegeven dat LNV verantwoordelijk was voor het geven van de instructie aan het militaire personeel en dat alle werkzaamheden zouden worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van bevoegde ambtenaren van LNV. Deze toedeling van verantwoordelijkheid impliceerde dus dat LNV Defensie en haar personeel vrijwaarde van alle aanspraken, ook van derden. (Dit uiteraard met uitzondering van die gevallen waarin er sprake zou zijn van opzet of grove schuld

door het Defensiepersoneel.) LNV droeg dus de eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de operatie.

Ook voor wat betreft de duur van de steunverlening werden beperkende bepalingen opgenomen. De steun werd toegezegd voor een periode van zes weken of zoveel korter als mogelijk. Afsproken werd dat LNV alternatieven zou ontwikkelen voor de inzet van ander dan Defensiepersoneel. Uiterlijk 12 mei 1997 zou aan de hand van een evaluatierapportage, in overleg tussen LNV en Defensie, worden gezien of verdere steunverlening door Defensie noodzakelijk zou zijn.

Omdat de werkwijze van LASER klokronde was, gaf de minister ook aan geen bezwaar te hebben tegen de militaire inzet op zon- en feestdagen. Voor wat betreft de financiën werd overeengekomen dat de additionele kosten, verbonden aan deze militaire steunverlening door het ministerie van LNV aan Defensie, zouden worden vergoed. Onder additionele kos-

ten werden onder andere verstaan: de toelages voor het personeel, legering, telematica en de extra kosten voor de inhuur van lease-auto's.

Het starten van Operatie Varkenspest

De operatie Varkenspest werd door de Defensiestaf opgedragen aan de Koninklijke Landmacht. De BLS heeft vervolgens C NATCO belast met de coördinatie van de steunverlening. Als commandant van de militaire eenheden werd C RMC-Zuid aangewezen. Daarnaast moest C-1 (GE/NL) Corps in zijn hoedanigheid van *Senior National Officer* de gevraagde militairen leveren. Een belangrijk deel van de werkbelasting kwam bij de staf van 1 Divisie '7 December' terecht. De Garnizoenscommandant Oirschot kreeg de opdracht het militaire detachement en het commando-element facilitair te ondersteunen. Tijdens de voorbereiding diende nog over een aantal aspecten overeenstemming te worden bereikt. Deze aspecten hadden onder andere betrekking op het aflossingsritme, de woordvoering, het vergoedingsregime, het rijtijdenbesluit en de arbeidstijdenwet.

Aflossingsritme

Het ministerie van LNV had al aangegeven dat de werkzaamheden over het algemeen eenvoudig en eentonig van aard waren. Ook werd gewaarschuwd voor optredende verveling, als gevolg van het vele en lange wachten. Er werd echter ook aangegeven dat de militairen konden worden geconfronteerd met heftige emoties en aangrijpende situaties. Bovendien bestond de vrees dat te nauwe banden met boeren, dierenartsen en transporteurs zouden kunnen leiden tot een te grote betrokkenheid. Dat de militair in zo'n situatie zou kunnen worden benaderd voor medewerking aan frauduleus handelen, werd niet als irreëel ingeschat. Dit alles pleitte ervoor om de militairen in beginsel niet langer dan één week in te zetten voor Operatie Varkenspest. Omdat op zondag niet



Afb. 3 Laarzen ontsmetten (Foto: Hennie Keeris, MinDef)

werd gewerkt in de slachthuizen en er dus geen werkzaamheden waren, werd de aflossing op zondag vastgesteld.

Woordvoering

Na overleg met de Directie Voorlichting werd besloten de woordvoering over te laten aan C RMC. In de praktijk werd deze taak uitgevoerd door het Hoofd van de Sectie Operatiën of zijn plaatsvervanger. Hierdoor werd bewerkstelligd dat de media op een zelfde, actuele wijze konden worden geïnformeerd. De begeleiding van de pers werd uitgevoerd door personeel van de Sectie Interne en Externe Betrekkingen van de staf van het RMC-Zuid. Door zorg van communicatiemedewerkers zijn alle militairen tijdens de instructie voorbereid op contacten met de pers. Dat bleek een goed initiatief, omdat tijdens de hele operatie diverse militairen door de pers zijn geïnterviewd. Terugkijkend, kan worden vastgesteld dat de operatie veel aandacht in de pers heeft gekregen en dat de berichtgeving veelal positief van toon was.

Vergoedingsregime

In eerste instantie werd bepaald dat een vergoeding zou worden uitbetaald op basis van de regeling 'oefentoelage'. Deze regeling werd door alle militairen en hun commandanten positief ontvangen. De militairen gaven namelijk de voorkeur aan een financiële compensatie. De commandanten waren tevreden omdat zij nu geen tijd hoefden te compenseren. Gezien de verlofoverschotten en het drukke oefenprogramma werd hiermee een aantal problemen voorkomen.

Na korte tijd werd deze gunstige regeling weer ingetrokken. Juridische redenen lagen hieraan ten grondslag: de activiteiten in het kader van deze operatie zouden niet stroken met de omschrijving van het begrip 'oefening' in de Arbeidstijdenwet. Daarom werd de vergoeding nu gebaseerd op de voor iedereen minder gunstige VROB/VREB-regeling. Op verzoek van C RMC-Zuid heeft de BLS echter

alsnog besloten een vergoeding toe te kennen die gelijk was aan de regeling 'oefentoelage'. Dit tot grote tevredenheid van alle betrokken partijen.

Arbeidstijdenwet

Omdat de verwachting bestond dat veel tijd verloren zou gaan met het wachten bij boeren, slachthuizen, destructiebedrijven en in het verkeer, bestond de vrees dat geen optimaal rendement kon worden gehaald uit de militaire inzet. Om dit te voorkomen, heeft de minister gebruik gemaakt van zijn bevoegdheid volgens artikel 2, lid 4 van de Arbeidstijdenwet, waarmee de bepalingen van de Arbeidstijdenwet voor deze operatie buiten toepassing werden geplaatst. Er werden lange werkdagen gemaakt, waarbij werkdagen van zestien uren geen uitzondering waren.

Rijtijdenbesluit

Ook het Rijtijdenbesluit zou mogelijk voor veel problemen kunnen zorgen. Gezien de individuele inzet van de militairen moest er een groot aantal, veelal korte ritten worden gemaakt om militairen op te halen dan wel weg te brengen. Door de beperkingen die voortvloeien uit het Rijtijdenbesluit konden militairen soms niet meer worden opgehaald. Hierdoor zouden militairen niet meer kunnen terugkeren naar de legerplaats en elders een alternatief onderkomen moeten zoeken.

Dit probleem is opgelost door „de dienstvoertuigen van en de bemanningsleden behorende tot de krijgsmacht die werden ingezet tijdens deze operatie uit te zonderen van de werkingssfeer van het Rijtijdenbesluit” (artikel 4, lid 1).

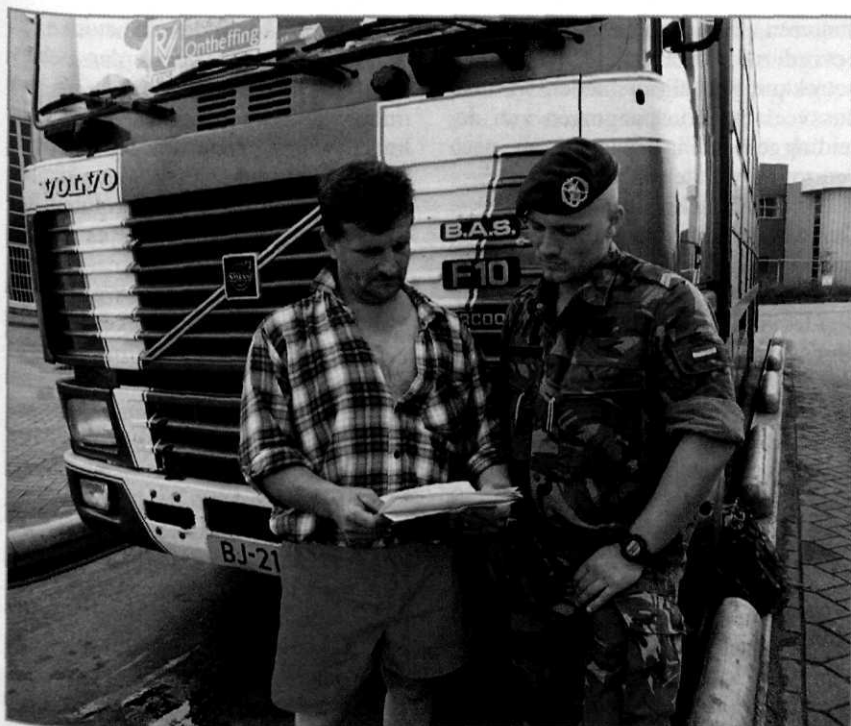
Kortom, alvorens aan te kunnen van- gen, moest er dus een aantal praktische zaken nader worden uitgewerkt. Het waren veelal zaken waaraan juridische of rechtspositionele aspecten zaten die het niveau van de RMC teboven gingen. Bovendien werd bepaald dat de militairen in beginsel niet langer dan één week zouden worden ingezet.

Operatie Varkenspest, fase 1

Onder grote journalistieke belangstelling begon de eerste fase van Operatie Varkenspest op maandag 14 april 1997. Het 11 Infbat Lumbl beet de spits af. Conform de afspraken werd door de medewerkers van LASER uiteengezet dat de rode baretten voor de volgende taken zouden worden ingezet:

- controleren van het aantal opgekochte dieren;
- escorteren van de transporten naar de dodingslocaties;
- escorteren van de transporten naar de destructiebedrijven;
- administratief controleren van de ontsmetting van de vrachtauto;
- invullen van de diverse formulieren.

Op basis van de reeds opgedane ervaringen door LASER werden ook diverse aanwijzingen gegeven. Ook de Koninklijke Marechaussee leverde een bijdrage door de militairen te wijzen op hun ambtenarenstatus en de mogelijke gevaren op het gebied van malversaties en frauduleus handelen. Nadat de beschermende kleding, zegeltangen en formulieren waren uitgereikt, werden in de loop van de avond de eerste militairen verplaatst naar de verschillende slachthuizen. Bij aanvang van de operatie waren er vier slachtlocaties in bedrijf. Om zo efficiënt mogelijk te werken, was besloten om de militairen decentraal in te zetten vanaf die viert slachtlocaties. Alle vrachtauto's die moesten worden begeleid, kwamen namelijk aan en vertrokken ook weer vanaf die slachtlocaties. De militairen waren dus ter plekke en waren onmiddellijk ter beschikking indien er een begeleider nodig was. Door deze opzet werd veel tijd gewonnen, hetgeen het aantal uit te voeren ritten ten goede kwam. Om het wachten voor de militairen te veraangename, werden op alle decentrale locaties boogtenten opgezet, die werden voorzien van veldbedden, kachels, elektra, koelkasten, televisie en video. Na terugkeer bij het slachthuis kon de militair dan ook ter plekke eten en slapen. De



Afb. 4 Controle van diverse formulieren (Foto: AVD/KM)

militairen die in de ploeg zaten die geen dienst hadden, verbleven op de kazerne in Oirschot en maakten daar gebruik van alle mogelijke faciliteiten ter plekke of van een zwembad in de directe omgeving. Ondanks de lange dagen bestond er dus relatief gezien weinig verveling.

Ondertussen werd het takenpakket van defensie uitgebreid. Het 'zeer jonge biggen'-project werd gestart. Dit project behelsde het doodspuiten van biggen die niet ouder waren dan drie weken. De bedoeling ervan was te voorkomen dat er een voortdurende aanwas plaatsvond van biggen. Deze aanwas werd veroorzaakt door het uitblijven van een fokverbod. Door de pasgeboren biggen dood te spuiten, werd gepoogd de dure en omvangrijke opkoopregeling voor biggen en varkens te ontlasten. Deze nieuwe taken voor de militairen betroffen de controle van het daadwerkelijk aantal opgekochte en vervolgens doodgespoten biggen. Mede door dit project werd de personele ondersteuning door Defensie met ingang van 12 mei

1997 met vijftig man uitgebreid.

Het werd al snel duidelijk dat de initieel overeengekomen steunverleningsperiode van zes weken zou worden verlengd. De varkenspest was nog lang niet onder controle en LASER bleek nog niet in staat een alternatieve organisatie op te bouwen om de taken van Defensie te laten overnemen. De KL bleek echter vanwege het drukke oefenprogramma niet meer in staat de volledige steunverlening nog langer te kunnen leveren. Alternatieven werden uitgewerkt maar uiteindelijk werd besloten een joint detachement samen te stellen: een detachement dat zou worden geformeerd met militairen van de marine, landmacht, de luchtmacht en de Nationale Reserve. Deze joint eenheid zou in de volksmond al snel tot een 'paarse eenheid' worden bestempeld. Tijdens de formatie van dit detachement werd de KL opgedragen de steunverlening tot 8 juni 1997 te verlengen.

De aansturing en uitvoering van de steunverlening was, tijdens deze eer-

ste fase van de operatie, relatief gezien eenvoudig. De steunverlening werd voornamelijk geleverd door organieke eenheden van de KL. De militairen van die eenheden werden aangestuurd door hun eigen kaderleden. C RMC had slechts een aanspreekpunt; veelal de bataljonscommandant of zijn waarnemer. Disciplinair waren er geen problemen en op plotseling opkomende moeilijkheden werd door de ingespeelde eenheid flexibel geanticipeerd. De belangstelling van de pers was tot normale proporties teruggekeerd. De belangstelling van de Defensie-autoriteiten bleef echter onverminderd groot, maar werd wel op prijs gesteld.

Samenvattend kan worden gesteld dat in de eerste fase de volledige steun werd geleverd door organieke eenheden van de KL. De uitvoering van de operatie was daarom eenvoudig. Door de inzet van de eigen kaderleden werd er duidelijkheid geschapen naar de militairen, die een 'vreemde' opdracht op voortreffelijke wijze hebben uitgevoerd. De RMC hoefde slechts op hoofdlijnen aan te sturen. Door een decentrale inzet van de militair werd veel tijdswinst geboekt waardoor het aantal transporten kon worden uitgebreid. Vanwege een toename van de taken werd het detachement uitgebreid. Na een verlenging van de steunverlening werden de taken van de KL overgenomen door een joint detachement. Ook de Nationale Reserve werd in dit detachement opgenomen.

Operatie Varkenspest, fase 2

De tweede fase begon op zondag 8 juni 1997 met de inzet van het joint detachement. Een samenstel van 75 marine-militairen, 75 luchtmacht-militairen en 175 militairen van de landmacht (waarvan 50 NATRES-militairen) vormde samen een unieke eenheid. Ook in het commando-element werden vertegenwoordigers van de krijgsmachtdelen opgenomen. De achterliggende gedachte hierbij was

dat er bij de verschillende krijgsmachtdelen een draagvlak werd gevormd voor de aansturing van de operatie. Ook zouden verschillen in opvatting, terminologie en aanpak snel kunnen worden kortgesloten. Zo werd de planning van de werkzaamheden aangestuurd door de luchtmacht, en de logistieke ondersteuning en de inwendige dienst door de marine. C RMC-Zuid was en bleef Commandant Militaire Eenheden.

De financiële vergoeding voor de geleverde steunverlening werd eveneens aangepast. Gedurende de initiële steunverleningsperiode van zes weken was er sprake van 'incidentele steunverlening'. De additionele kosten van deze steunverlening werd bij LNV in rekening gebracht. Na zes weken was er echter inmiddels sprake van een 'structurele steunverlening'. Naast de additionele kosten werden nu ook de directe personele kosten in rekening gebracht. De vergoeding voor deze steunverlening werd bepaald door middel van een lumpsum per persoon per dag.

Met de inzet van het paarse detachement ontstond een groot aantal praktische problemen. Zo bleek het detachement niet langer meer een eenheid te zijn. De marine vaardigde een groep militairen af, van wie de kaderleden afkomstig waren van het Korps Mariniers en de overigen, individueel bij elkaar gezochte schepelingen. De luchtmacht stuurde detachementen met zeer veel hoog gegradueerden, soms met vrijwel alleen officieren. Veelal kenden de commandanten hun mensen niet. De paarse eenheid bleek nu meer een groep van zo'n driehonderd individuele militairen met een eigen bedrijfscultuur.

Op logistiek gebied werd het beheer en het onderhoud van het in gebruik zijnde landmachtmateriaal een probleem: de benaming en het gebruik van het materiaal bleken veelal onbekend. Hierdoor moest veel aandacht worden besteed aan instructie, tellingen en onderhoud. Ook bleken de krijgsmachtdelen aanvankelijk verschillende vergoedingsregelingen te

hanteren, hetgeen de cohesie niet bevorderde. Later werd dit rechtgetrokken. Op alle gebieden werden dus veel extra inspanningen van de leidinggevendenden verwacht en was vergroting van de stafcapaciteit nodig.

De werkzaamheden gingen echter onverminderd door. De vijftig militairen van het NATRES-detachement werden ingezet voor het zeer jonge biggen-project. De overige militairen werden ingezet voor de opkoopregeling van de biggen en de varkens, en de begeleiding naar de destructiebedrijven. Gezien het enorme aanbod van te vernietigen vlees waren inmiddels buitenlandse destructiebedrijven gecontracteerd. Deze bedrijven bevonden zich met name in de grensstreek van Duitsland met Denemarken, Polen en Tsjechië.

Over de inzet van de militairen van de NATRES valt op te merken dat zij alleen in actieve dienst konden worden opgeroepen op basis van vrijwilligheid. In de praktijk betekende dit dat zij bij hun civiele werkgever vakantiedagen moesten opnemen om vervolgens ingezet te kunnen worden bij deze steunverleningsoperatie. De vrijwilligheid van de NATRES-militair was daardoor soms een complicerende factor bij het formeren van het NATRES-detachement. Hoewel het optreden van de NATRES tijdens de operatie boven alle twijfel verheven stond, is de vrijwilligheid toch een factor van overweging bij de vraag of de NATRES bij een operatie kan worden ingezet. De NATRES-militair moet immers zelf met zijn civiele werkgever afspraken maken over zijn beschikbaarheid voor de NATRES. Wellicht dat een goede uitvoering van het Employer Support-programma een constructieve bijdrage kan leveren aan het oplossen van dit knelpunt.¹

Voor het militaire optreden tijdens deze operatie bestond bij alle betrokken partijen alom waardering. Vooral door het betrouwbare imago van de

krijgsmacht, had iedereen het idee dat de belangen optimaal werden behartigd. Slechts een enkele keer is een militair daadwerkelijk, en tevergeefs, benaderd om medewerking te verlenen aan frauduleus handelen. Verder waren militairen niet betrokken bij incidenten. Hierdoor was er alleen maar positieve publiciteit.

Door de militairen zelf werd deze steunverlening over het algemeen als nuttig en zinvol ervaren. In de praktijk ontstond vaak pas het besef van de omvang van het probleem. Meestal hadden de militairen na afloop het gevoel dat zij een wezenlijke bijdrage hadden geleverd aan het oplossen van een groot probleem.

Kortom, door de inzet van een paars detachement, dat niet bestond uit organieke eenheden, ontstonden veel praktische problemen. Door in het aansturingselement ook kaderleden van de andere krijgsmachtdelen op te nemen, werd er een draagvlak gecreëerd en kon flexibel worden geanticipeerd op de nieuwe situatie. De problemen ontstonden veelal door de onbekendheid met het KL-materieel en de gebruikte terminologie. Door de verschillende bedrijfsculturen van de krijgsmachtdelen waren er verschillen van inzicht over waarden, normen en discipline. De NATRES-militair kan, zoals gezegd, in vredes-tijd alleen maar voor steunverleningsoperaties worden opgeroepen op basis van vrijwilligheid, wat het formeren van eenheid bemoeilijkt.

Het einde van Operatie Varkenspest

Hoewel de steunverlening aanvankelijk zes weken zou duren, was Defensie inmiddels al maandenlang bezig met deze operatie. Omdat LNV de varkenspest niet onder controle kreeg en er geen alternatief voor de militaire steunverlening was, ontbrak ieder zicht op een spoedige beëindiging van Operatie Varkenspest. De verwachting bestond dat het nog maanden kon duren alvorens de pest onder controle was.

¹ Voor 'Employer Support' zie: P.W. Strik en H.H.F. Levert, MS 167(1998)(6) 316-320.

Continuering van de militaire inzet werd steeds problematischer. De operationele gereedheid van de krijgsmacht kwam onder druk te staan. Vanwege het grote nationale belang was het voor Defensie echter onmogelijk de steunverlening eenzijdig stop te zetten. In het overleg tussen Defensie en LNV werd benadrukt dat de militaire steunverlening in het kader van de niet bij wet geregelde steunverlening een zogenaamde 'vangnet-functie' vervult. Dat wil zeggen dat andere overheden aan Defensie steun kunnen verzoeken wanneer openbare belangen in het geding zijn die niet adequaat door andere overheids- of particuliere instanties kunnen worden behartigd. Militaire steunverlening wordt in het algemeen slechts verleend bij gebleken spoedeisendheid van de casus, op basis waarvan Defensie wél en anderen niet in staat zijn deze steun tijdig te bieden. Omdat militaire steunverlening vooral is gebaseerd op snelheid, is deze steun toegesneden op een inzet van korte duur, en gaat uit van een snelle overname van de werkzaamheden door anderen.

Met name de overname door andere diensten werd nadrukkelijk besproken. Nadat pogingen om de brandweer en de politiediensten in te zetten mislukten, heeft C RMC-Zuid de suggestie aangedragen om particuliere bewakingsdiensten in te huren. Ook werd door LNV een civiel organisatiebureau ingeschakeld om een alternatieve organisatie uit te werken. Nadat de militaire steunverlening eerst tot medio juli en vervolgens tot medio augustus werd verlengd, werd op 15 augustus aangekondigd dat Defensie de personele steunverlening binnen een maand substantieel zou afbouwen.

Nog voordat de militaire steunverlening kon worden afgebouwd, nam de operatie een verrassende wending. Volstrekt onverwacht kwam op 9 september het bericht van LNV dat de gehele opkoopregeling voor biggen en varkens met onmiddellijke ingang voor een periode van minimaal zes weken zou worden opgeschort en er

dus ook geen dieren meer zouden worden afgevoerd naar de dodingslocaties. Het zeer jonge biggen-project zou vooralsnog wel doorgaan. Door deze maatregel werd bereikt dat er aanzienlijk minder varkenstransporten zouden plaatsvinden. De kans dat de besmetting van de varkenspest verder kon uitbreiden, werd hierdoor beperkt. Hiermee werd aan het betugelen van de pest een hogere prioriteit toegekend dan aan het welzijnsprobleem.

Met het opschorten van deze opkoopregeling kwam dus tevens een einde aan de noodzaak om de militaire steunverlening voort te zetten. Na afronding van de taken in Oirschot werden de daar aanwezige eenheden dan ook weer ter beschikking gesteld van hun organieke commandanten. Wel werd de waarschuwingsopdracht gegeven om rekening te houden met hernieuwd benodigde ondersteuning zodra de opschorting zou worden beëindigd. Zover is het echter niet meer gekomen.

Het einde van het zeer jonge biggen-project

Omdat het zeer jonge biggen-project niet onder de opkoopregeling viel, gingen deze werkzaamheden wel door. Hierdoor waren de militairen van de NATRES nog de enige militairen die voor LNV werkten. Op 5 oktober werden hun taken echter overgenomen door een civiel bewakingsbedrijf. Van de door Defensie toegezegde facilitaire ondersteuning en eventuele hulp bij het inwerken van het civiele bewakingspersoneel, is geen gebruik meer gemaakt.

Met het ondertekenen van een proces-verbaal van overgave door C RMC-Zuid en de verantwoordelijke projectmanager van LASER kwam formeel een einde aan deze militaire steunverlening aan LNV.

Samenvatting

Defensie kent diverse vormen van militaire steun of bijstand. Voor een

inzet in buitengewone omstandigheden is er een wettelijke regeling. In vredetijd kan in beginsel de gehele krijgsmacht, indien aanwezig en beschikbaar, ter beschikking worden gesteld. Het is dus geen gegarandeerde steun. Dit in tegenstelling tot de bestuursafspraken tussen Defensie en het ministerie van Binnenlandse Zaken waarin de gegarandeerde steunverlening in het kader van Operatieplan 10 worden beschreven. De Operatie Varkenspest was een steunverleningsoperatie in het kader van het algemeen belang.

De opzet van militaire steunverlening is om snel en adequaat ingezet te kunnen worden. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de militaire structuren en het beschikbare militaire materieel. De militaire inzet moet andere organisaties de gelegenheid bieden een organisatie op te zetten. De totale tijdsduur van deze operatie is duidelijk in strijd geweest met dit principe. Het nationaal belang dicteerde echter de prioriteitstelling. Een dermate lange operatie vraagt veel inspanning en creativiteit van de totale krijgsmacht.

De ad hoc samengestelde eenheden leverden in de praktijk veel problemen op. De inzet van organieke eenheden verdient altijd de voorkeur. De ervaring heeft geleerd dat alle krijgsmachtdelen in staat zijn dergelijke steunverleningsoperaties uit te voeren. Alleen de inzet van de NATRES kan, vanwege de bepaling dat zij alleen op basis van vrijwilligheid kunnen worden opgeroepen, een probleem leveren.

De krijgsmacht heeft zich gedurende zes maanden gepresenteerd als een betrouwbare en efficiënte organisatie. Het zeer beperkte aantal incidenten waarbij militairen waren betrokken bewijst deze stelling. Zowel bij LNV, de getroffen boeren in de regio en de overige betrokken instanties bestond veel waardering voor de militaire inzet. Mede door de gunstige berichtgeving in de pers, is door de Operatie Varkenspest een constructieve bijdrage geleverd aan het imago van de krijgsmacht.