

Strategische beleidsvorming bij de Koninklijke Marechaussee

Toekomstmogelijkheden binnen de bestaande verhoudingen

drs. W. Kwaks*

Inleiding

Vershillende ontwikkelingen op veiligheidsgebied, zoals terroristische aanslagen en dreigingen, en een toenemende internationale criminaliteit dragen ertoe bij dat de scheiding tussen interne en externe veiligheid vervaagt. Parallel hieraan vervaagt eveneens de scheiding tussen politie en krijgsmacht. De gedachte dat de politie alleen verantwoordelijk is voor de nationale veiligheid en de krijgsmacht voor de internationale veiligheid, is niet langer houdbaar.

Beide organisaties krijgen door veranderingen in de omgeving nieuwe taken. De krijgsmacht heeft sinds de beëindiging van de Koude Oorlog steeds minder te maken met een externe vijand, maar wordt ingezet voor crisisbeheersingsoperaties ver van huis. Daarnaast levert de krijgsmacht op allerlei manieren steun aan de civiele autoriteiten (Binnenlandse Zaken en Justitie), een taak die sinds

de terroristische aanslagen van 11 september 2001 aan belang wint.

De krijgsmacht draagt mede zorg voor de bewaking en beveiliging van strategische plekken als bruggen, tunnels, luchthavens, ambassades en overheidsgebouwen. Ze ondersteunt de politie bij het oppakken van terrorismeverdachten, levert experts voor de opruiming van explosieven en werkt mee in de Kustwacht. Allemaal voorbeelden van een actieve nationale rol.

Ook de rol van de politie verandert. Zij krijgt steeds vaker te maken met grootschalige, grensoverschrijdende problemen als drugs- en wapenhandel, mensensmokkel en andere vormen van internationale georganiseerde misdaad. Ook neemt de politie met een eigen taak deel aan internationale missies.

Politie en krijgsmacht zijn zich door hun nieuwe taken steeds meer op elkaars werkerrein gaan begeven, hetgeen invloed heeft op de verhouding tussen beide organisaties (de inter-organisatie verhoudingen). In de praktijk is de spanning het duidelijkst merkbaar in de organisatie die opereert op het raakvlak tussen politie en krijgsmacht: de Koninklijke Marechaussee (KMar). De KMar vervult de zogenaamde rol van 'brugfunctie' tussen politie en krijgsmacht: ze be-

kleedt de positie tussen de gematigde geweldstoepassing van de politie en de zwaardere geweldstoepassing door de krijgsmacht.

De KMar kan enerzijds sterk uitbreiden door alle ontwikkelingen op het 'middenrein' tussen politie en krijgsmacht, maar kan anderzijds ook in de verdrukking komen als politie en krijgsmacht naar elkaar toe blijven groeien. De vraag die zich daarbij voordoet is of de KMar nog wel bestaansrecht heeft in haar huidige vorm, of dat zij langzaam opgaat in de haar omringende organisaties.

De minister, de secretaris-generaal en de commandant van de KMar hebben herhaaldelijk gepleit voor het behoud van de KMar binnen de defensieorganisatie.¹ Het is daarom van belang dat Defensie voldoende inzicht krijgt in de kansen en mogelijkheden van de KMar, zodat goede argumenten naar voren gebracht kunnen worden in het politieke debat over de organisatie van de veiligheidszorg.

Dit artikel onderzoekt welke strategische mogelijkheden de KMar heeft om het hoofd te bieden aan de vervagende scheiding tussen politie en krijgsmacht. Ook wordt bekeken op welke wijze de relatie met de politie kan veranderen door verschillende strategische keuzes die de KMar kan maken. Tot slot doe ik een aantal aan-

* De auteur is werkzaam bij de Hoofddirectie Algemene Beleidszaken van het ministerie van Defensie. Het artikel is geschreven op persoonlijke titel.

1 Onder andere: de toespraak van de minister van Defensie en de secretaris-generaal ter gelegenheid van de Wapendag op 31 oktober 2003 en toespraak bevelhebber marechaussee, generaal-majoor Beuving, bij de commando-overdracht, 7 januari 2004.

bevelingen voor de koers van de KMar, waarbij wordt bepleit dat de KMar haar bestaansrecht alleen kan behouden door een sterke inbedding in de defensieorganisatie.

De KMar nader bekeken

Brug tussen politie en krijgsmacht

De KMar voert al sinds haar oprichting in 1814 zowel militaire als civiele taken uit en functioneert daarmee al 192 jaar op het snijvlak van politie en krijgsmacht. De civiele politietaken van de KMar werden voor het eerst limitatief opgenomen in de wet in het 'Takenbesluit 1954'. In 1988 werden de taken opgenomen in de Politiewet, die in 1993 werd herzien. Hiermee werd de KMar ingebed in het politiebestedel.

De KMar is een uitvoeringsorganisatie, waarvan het beleid grotendeels wordt bepaald door de gezagsdragers. De KMar opereert verder op een terrein dat grotendeels wordt bepaald door voor de KMar niet te beïnvloeden ontwikkelingen, zoals het aantal asielzoekers, het aantal uitzettingen en het aantal vliegbewegingen op Schiphol. Over deze onderwerpen wordt beleid gemaakt door de gezagsdragers. Op het eerste gezicht heeft de KMar daardoor weinig invloed op haar eigen takenpakket. Dit dienende karakter blijkt duidelijk uit haar missie:

In ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregelen zorgen voor het opgedragen aandeel in de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven, alsmede het leveren van een bijdrage aan de effectiviteit van de krijgsmacht.

(De Koninklijke Marechaussee, 1997)

Naast de inbedding in het politiebestedel kreeg de KMar op 25 maart 1998 de status van vierde krijgsmachtdeel, met de daarbij behorende



Oefening relbestrijding (Foto KMar, R. Frigge; collectie NIMH)

eigen bevelhebber. Hiermee werd zij verankerd in de krijgsmacht. De KMar verschilt echter van de andere krijgsmachtdelen, in de zin dat ze een militaire politieorganisatie is met ongeveer 85 procent civiele taken. Als onderdeel van Defensie is de KMar belast met een takenpakket dat bestaat uit zeven taakvelden: beveiliging, handhaving vreemdelingenwet, militaire politiedienst, politietaken burgerluchtvaartterreinen, recherche, civiele vredes- en internationale taken en assistentieverlening, samenwerking en bijstand.

De KMar is als enige krijgsmachtdeel niet primair gericht op het leveren van gevechtskracht, maar op het leveren van politiediensten.² Meer dan de andere krijgsmachtdelen is de KMar nationaal gericht en is ze de strategische reserve van de politie. De KMar heeft ook een andere relatie met het ministerie van Defensie, omdat de commandant van de KMar eindverantwoordelijk is voor de uitvoering van de opsporing van strafbare feiten (in het kader van de militaire politietaken) en daardoor onafhankelijk moet kunnen opereren.

Een laatste verschil met de andere krijgsmachtdelen is de scheiding tussen gezag en beheer, die wel voor

de KMar maar niet voor de andere krijgsmachtdelen geldt. Het gezag over de taken van de KMar ligt voor het grootste deel buiten de defensieorganisatie. De KMar verschilt ook van de politie, door haar militaire karakter en rechtspositie. De civiele politie heeft een zeer breed werkterrein, terwijl de KMar een afgebakend takenpakket heeft dat is opgesomd in de artikel 6 van de Politiewet.

De samenstelling van het takenpakket, de complexiteit van de gezagsstructuur en het voortbestaan van de KMar zijn altijd al onderwerp van discussie geweest. Met enige regelmaat wordt bepleit dat de KMar beter kan worden ondergebracht bij de civiele politie. Ook zijn er stemmen voor een ministerie van Veiligheid, of wordt gesteld dat de KMar in delen moet worden opgeknipt en dat de taakvelden moeten worden ondergebracht bij verschillende organisaties.

Omdat de KMar de afgelopen jaren steeds verder richting civiele politie lijkt te zijn opgeschoven, blijft de

² Steijn, A.C. van en B. Terlouw, *Koninklijke Marechaussee: Geen toekomst zonder verleden*, paper ten behoeve van de incompany opleiding Bestuurskunde, Den Haag (2003: 10).

vraag terugkomen of de KMar wel in haar huidige vorm moet blijven bestaan. Mijn stelling is dat de KMar juist in haar huidige vorm een essentiële aanvulling vormt op de taakuitvoering van de politie en het daarbij behorende geweldsniveau, maar tevens fungeert als schakel naar de inzet van andere defensiecapaciteiten indien de situatie dit vereist. Deze stelling wordt hierna onderbouwd.

Beleidsplan 2010: de nieuwe koers van de KMar

De discussie over het bestaansrecht brandde in 2003 opnieuw los binnen de KMar, toen het kabinet in zijn *Hoofdlijnenakkoord* een evaluatie aankondigde van het politiebestedel. Deze evaluatie veroorzaakte de nodige onrust bij de KMar, omdat niet duidelijk was in hoeverre de evaluatie haar zou beïnvloeden. De KMar besloot zich proactief op te stellen en zich te bezinnen op haar positie. Deze 'herbezinning' is vastgelegd in het *Beleidsplan 2010*, dat in juli 2005 werd aangeboden aan de Kamer. Inmiddels is duidelijk dat de KMar in de evaluatie van het politiebestedel buiten beschouwing wordt gelaten. Wel wordt in Den Haag al langere tijd

nagedacht over en gewerkt aan wijzigingen in het veiligheidsbestel. De aandachtspunten variëren van de evaluatie naar het functioneren van de politie, die mogelijk uitmondt in de oprichting van een nationale politie, tot discussie over de oprichting van een ministerie van Veiligheid (verkiezingsprogramma VVD), de instelling van coördinerende instanties op het gebied van terrorisme en veiligheid en versterkte samenwerking tussen Justitie, Binnenlandse Zaken en Defensie.

Nu de verkiezingen zijn vervroegd naar november 2006, kunnen nieuwe onderhandelingen op gang komen over de organisatie van de veiligheidssector. Voor het behoud van de KMar als vierde krijgsmachtdeel is het daarom goed een eigen afweging te maken over de toekomstige koers van de organisatie.

De KMar heeft hiervoor zelf de aftrap gegeven met haar *Beleidsplan 2010* en verdient lof voor haar proactieve opstelling. Het is voor een overheidsorganisatie namelijk niet eenvoudig haar eigen koers uit te stippelen. Zij krijgt taken bij wet opgelegd, die zij niet zomaar kan afstoten. De keuze

van de KMar in haar Beleidsplan voor een sterkere aansluiting bij de krijgsmacht is misschien een logische, maar is ook tegenstrijdig met het toenemend aantal civiele taken dat de KMar bij wet krijgt opgelegd. De KMar kan haar militaire karakter niet zomaar versterken door politietaken te laten vallen.

Ook kan een overheidsorganisatie niet zomaar besluiten nieuwe taken te gaan uitvoeren, omdat zij zich daarmee op het terrein begeeft van andere organisaties. Een wens van de KMar om de grenscontroles in de haven van Rotterdam naar zich toe te trekken, om zo in het hele land deze taak uit te voeren, zal zeker rekenen op onbegrip van de zeehavenpolitie.

Duidelijk is in ieder geval dat overheidsorganisaties, net als private organisaties, een wens hebben tot voortbestaan. Bij een (gevoelde) bedreiging van hun bestaansrecht zullen zij op zoek gaan naar nieuwe mogelijkheden. Zoals hierna wordt beschreven, zijn overheidsorganisaties hierbij beperkt in hun mogelijkheden vanwege het krachtenveld waarin zij opereren. Het schrijven van een Beleidsplan is voor een organisatie als de KMar niet zonder risico, zeker niet als de KMar zou streven naar taakuitbreiding in groeimarkten waarin ook soortgelijke organisaties functioneren.

Het kenbaar maken van een strategie van taakuitbreiding kan zelfs een bedreiging vormen voor een organisatie als de KMar, omdat ze daarmee de verhoudingen met soortgelijke organisaties (die ze later mogelijk weer nodig heeft om een doel te realiseren) op scherp zet. Ze zou daarmee tevens in verkeerde zin de aandacht van de politiek op zich kunnen vestigen. Om te onderzoeken hoe de KMar hiermee om moet gaan, geef ik hierna eerst een korte samenvatting van de theorie van strategische beleidsvorming. Vervolgens ga ik dieper in op de KMar en bekijk ik welke strategische mogelijkheden zij heeft om haar koers aan te passen aan een veranderende omgeving.



Op het oefenterrein De Vlasakkers werd door de 'Special Police Unit' van de KMar een oefening gehouden waarmee de eenheid gelijktijdig operationeel werd. De bedoeling is dat deze eenheid, gespecialiseerd in 'Crowd & Riot Control', voor maximaal zes weken wordt uitgezonden (2001) (Foto: Mindef, DV, H. Keeris; collectie NIMH)

Strategische beleidsvorming

Verschillen tussen overheid en private sector

Strategische beleidsvorming houdt zich bezig met de vraag hoe organisaties kunnen voortbestaan, gezien de veranderende eisen die de omgeving stelt. Het gaat met andere woorden om het opnieuw positioneren van een organisatie in een veranderende omgeving, met als doel de organisatie levensvatbaar te houden.

Hiervoor moet een organisatie haar strategie regelmatig aanpassen aan maatschappelijke ontwikkelingen, daarbij rekening houdend met de belangen van organisaties in de directe omgeving die beperkingen kunnen stellen aan de te kiezen strategie.³

Strategische beleidsvorming werd lange tijd alleen gebruikt voor private organisaties, die hun koers doelbewust aanpassen om te blijven voldoen aan de wensen van klanten. Private organisaties kunnen dit doen omdat ze tot op grote hoogte baas zijn over de eigen producten, diensten, financiën en processen. In de jaren zeventig werd de term 'strategische beleidsvorming' geïntroduceerd in relatie tot publieke organisaties en ging ook de bestuurskunde zich bezig houden met het onderwerp.

Deze overgang van bedrijfskunde naar bestuurskunde lijkt te zijn ingezet door Robert McNamara, die als minister van Defensie in de Verenigde Staten bedrijfskundige methodieken wilde gebruiken om zijn ministerie te reorganiseren.⁴ Strategische beleidsvorming bij publieke organisaties heeft sindsdien aan belang gewonnen. De overheid kreeg te maken met bezuinigingen, fusies en klanten en

werd geacht effectiever en efficiënter te werken.

Onder druk van deze ontwikkelingen moeten (semi-) overheidsorganisaties in uiteenlopende sectoren als gezondheidszorg, welzijn, onderwijs en cultuur hun beleid steeds meer afstemmen op de snel veranderende omgeving, daarbij rekening houdend met de wensen van klanten. Vooral de laatste decennia zien we een ontwikkeling waarbij de overheid terugtreedt als het gaat om de directe sturing en financiering van deze organisaties. Hierdoor krijgen semi-overheidsorganisaties meer ruimte om een eigen strategie te bepalen.

Er is echter nog een andere categorie overheidsorganisaties, waarvoor het lastiger aanpassen is. Het gaat hier om de zogenaamde 'pure' overheidsorganisaties, die onder direct politiek gezag staan. Het openbaar bestuur heeft veel macht en bezit een aantal belangrijke monopolieposities: het mag als enige belasting heffen, wetten uitvaardigen, recht spreken en geweld uitoefenen.⁵ De politie en de strijdkrachten oefenen bijvoorbeeld het geweldsmonopolie van de Staat uit en mogen onder bepaalde voorwaarden mensen aanhouden en fysiek geweld toepassen.

Het functioneren van pure overheidsorganisaties hangt in sterke mate af van strategische beslissingen van het politieke bestuur en is vaak verankerd in de wet. Pure overheidsorganisaties zijn daarmee beperkt in hun mogelijkheden de eigen koers te bepalen. Ze moeten, meer dan private organisaties, rekening houden met wetten en regels, vastgelegd beleid en politieke besluiten. Er bestaat een logische samenhang tussen de afstand die een organisatie heeft tot de overheid en de strategische mogelijkheden van die organisatie: hoe groter de afstand tot de overheid, des te groter de strategische beschikbare ruimte.

Strategievorming bij publieke organisaties is dus beperkter en vanwege de sterke relatie met de politiek ook nog eens veel complexer dan bij private organisaties. Zo hebben publieke organisaties een grotere reikwijdte en impact dan private organisaties. Ze hebben macht om gedrag af te dwingen (bijvoorbeeld de politie en de rechterlijke macht) en hebben te maken met een groter aantal belangen dan private organisaties.

Publieke organisaties kunnen zich niet alleen op het organisatiebelang richten, maar dienen tevens maatschappelijke belangen voor een grote



Bewaking van de Amerikaanse ambassade door de KMar

(Foto KMar, R. Frigge; collectie NIMH)

3 Heide, A. van der en E. Spaans, *Strategie voor overheidsorganisaties*, Den Haag: Sdu Uitgeverij (1991: 19).

4 Korsten e.a., 'Strategisch beleid en management bij de overheid: Is er een beïnvloedbare toekomst?', *Bestuurskunde*, 2 (1), pp. 8-22 (1993: 9).

5 Bovens e.a., *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek*, Alphen a/d Rijn: Kluwer (2001: 26).

variëteit aan doelgroepen, zoals burgers, andere (overheids)organisaties, belangengroepen en ambtenaren.

De doelstellingen van overheidsorganisaties zijn meestal vager door de complexiteit van de problemen, de verscheidenheid aan belangengroepen en het politieke speelveld waarin ze functioneren. Ook bepaalt de overheid in sterke mate wat de organisatie aan capaciteiten en middelen tot haar beschikking heeft. Waar private organisaties uit concurrentieoverwegingen misschien nieuwe taken gaan uitvoeren, of oude taken afstoten, moeten taken bij overheidsorganisaties gehandhaafd blijven vanwege de andere doelen die de overheid nu eenmaal heeft.

Door al deze belangen en beperkingen hebben publieke organisaties minder mogelijkheden dan private organisaties om hun koers te wijzigen en nieuwe taken op zich te nemen. Het is echter duidelijk dat ook deze organisaties willen voortbestaan en daarom op zoek gaan naar manieren om zich aan te passen aan de veranderende omgeving.

Beperkingen door andere organisaties in de omgeving

De organisaties in de omgeving vormen een andere belangrijke factor waarmee overheidsorganisaties rekening moeten houden indien zij zich willen aanpassen. Het zogenaamde 'interorganisatieel krachtenveld' omvat alle organisaties die een bepaalde organisatie omringen en er invloed op uitoefenen.⁶ Organisaties kunnen elkaar aanvullen en beïnvloeden, maar ze overlappen elkaar ook en kunnen samenwerken.

Bij de KMar en de politie is dit goed zichtbaar. Een overlapping van taken kan spanningen veroorzaken. Ze kan tot conflicten leiden als een organisatie nieuwe doelen gaat nastreven en nieuwe taken gaat vervullen, die al door andere organisaties worden uitgevoerd. Waar een verandering van koers in de private sector dient om de concurrentiepositie van een bedrijf te versterken, zal een verandering van

het takenpakket in de publieke sector eerder aan grenzen gebonden zijn vanwege de bestaande verhoudingen met soortgelijke organisaties.

Structuurveranderingen die er op papier prachtig uitzien, mislukken niet zelden in de praktijk omdat machtsverhoudingen en belangenconflicten de verwerkelijking ervan blokkeren.⁷ Bij overheidsmanagement is het daarom bij het nemen van beslissingen van belang rekening te houden met de bestaande interorganisatorische verbanden.

Strategische beleidsvorming bij de KMar

Nu duidelijk wordt dat pure overheidsorganisaties weinig ruimte hebben voor strategische beleidsvorming is de vraag of ze zijn overgeleverd aan de beslissingen van de politiek, of dat ze toch nog eigen mogelijkheden hebben om zich aan te passen aan een veranderende omgeving. De KMar is een interessante organisatie om deze vraag te onderzoeken.

Zoals gezegd veroorzaakten de ontwikkelingen rond de evaluatie van de Politiewet in 2003 en 2004 onrust bij de KMar. De evaluatie was mede aanleiding voor het opstellen van het *Beleidsplan 2010*, waarin de KMar haar koers voor de komende jaren uitstippelt. Wat opvalt in het *Beleidsplan* is dat de KMar de nadruk legt op haar onderscheidend vermogen en pleit voor een investering in militaire taken. Dit echter, terwijl 85 procent van haar taken een overwegend civiel karakter heeft.

Deze keuze van de KMar is echter wel een logische, omdat de KMar haar primaire bestaansrecht nog steeds ontleent aan haar militaire status. Juist door haar inbedding in de defensieorganisatie vormt de KMar een meerwaarde ten opzichte van de civiele politie. De KMar doet namelijk ook politiewerk in andere settings dan de reguliere, georganiseerde maatschappij (bijvoorbeeld in crisisbeheersingsoperaties). Hiervoor is specialistische deskundigheid en pro-

fessionaliteit nodig en is een goede aansluiting op de krijgsmacht (scherpschutters, pantserwagens) gewenst.

Ook om de voordelen van de militaire opleiding en rechtspositie te behouden, is het belangrijk om binnen Defensie te blijven. De KMar-inzet per honderd militairen zal daarnaast naar verwachting ook altijd hoger zijn dan de inzet van de civiele politie. Burgemeesters staan namelijk meestal niet te springen om politiemensen uit hun eigen gemeente vrij te maken voor landelijke of internationale taken. *NRC Handelsblad* beschreef in 2004 de klacht van burgemeester Hertog van Haarlemmermeer, die stelde op jaarbasis zes agenten kwijt te zijn aan patrouilles rond Schiphol in verband met de terreurbestrijding. Deze tijd gaat volgens de burgemeester ten koste van de bestrijding van inbraken en andere criminaliteit.⁸ De inzet van de KMar voor nationale en internationale taken verloopt gemakkelijker en flexibeler door de centrale aansturing.

Hoewel deze positieve eigenschappen van de KMar te maken hebben met de inbedding bij Defensie, zit er wel een tegenstrijdigheid in de gekozen koers. Juist de bij wet opgelegde civiele taken vertonen namelijk groei en winnen aan belang. Dit geldt voor de algemene politietaak op Schiphol en de overige luchthavens, de bijstand aan de politie in het kader van de grensoverschrijdende criminaliteit en voor de taken in het kader van bewaking, beveiliging en terreurbestrijding.

De KMar kan in haar *Beleidsplan 2010* dus wel de nadruk leggen op de militaire taken, maar heeft de ontwikkelingen in de omgeving niet zelf in de hand. Een groei van Schiphol betekent automatisch een groei van het percentage civiele taken van de KMar. Hetzelfde geldt voor een toenemende stroom bolletjesslikkers.

6 Levine and White 1961; Litwak and Hylton 1962.

7 Bovens e.a. (2001: 227).

8 Te weinig militaire politie op Schiphol, *NRC Handelsblad*, 8 december 2004.



Verkeers- begeleiding door de KMar

(Foto AVDD, R. Frigge;
collectie NIMH)

Het probleem voor de KMar is daarmee tweeledig: ten eerste legt de politiek de KMar civiele taken op die haar verder in een concurrentiepositie met de politie drijven. Ten tweede heeft de KMar weinig mogelijkheden zelf veranderingen aan te brengen in haar takenpakket. Afstoten van taken is niet mogelijk en nieuwe taken zullen veelal civiel zijn en de KMar verder in het werkgebied van de politie drijven.

De vraag is nu dan ook of de KMar dan nooit zou moeten zoeken naar nieuwe taken, of dat er manieren zijn om de problemen op te vangen die zich kunnen voordoen. Ook is het interessant te bezien of er misschien andere strategieën zijn die de KMar kan volgen om zich aan te passen.⁹

Mogelijke scenario's voor de KMar

Taakuitbreiding

Het is voor de KMar positief dat ze in een groeiende markt functioneert, waardoor de organisatie veel werk heeft en zelfs kan uitbreiden. Een nadeel is zoals gezegd dat vooral het aantal civiele taken groeit, waardoor de KMar zich vaker in het domein van de politie begeeft. Een strategie van taakuitbreiding bij de KMar zal niet alleen de verhoudingen met de politie onder druk zetten (die de taken zelf wil behouden), maar er zoals gezegd tevens

voor zorgen dat het onderscheidend vermogen van de KMar, en daarmee haar bestaansrecht, afneemt.

Daarnaast geldt: hoe meer verschillende taken de KMar gaat uitvoeren, des te meer de kwaliteit van de individuele taken onder druk zal komen te staan. Indien de KMar door de hoge druk geen kwaliteit meer levert, vormt dat een bedreiging voor de organisatie. Hieruit volgt dat een scenario van taakuitbreiding voor de KMar negatief kan uitpakken.

In het verleden (1993) is het scenario van toenemende concurrentie overigens wel waarheid geworden, toen de KMar de politietaken op de burgerluchtvaartterreinen overnam van de politie. Vanwege de politieke wens deze taak onder te brengen bij de KMar was dit toen mogelijk. In de huidige situatie is het echter maar de vraag of een dergelijke verandering, zoals de overname van de grensbewakingstaak in de Rotterdamse haven, door de Zeehavenpolitie zo rustig tegemoet zal worden getreden. Een duidelijk 'nee' tegen verdere taakuitbreiding lijkt wenselijk.

Een nuancering is hier op zijn plaats. Er kan sprake zijn van nieuwe taken die zeer goed binnen het huidige takenpakket van de KMar passen. Hierbij gaat het dan om de zogenaamde 'niches' in de veiligheidszorg, die

naar voren komen door ontwikkelingen in de samenleving. Voorbeelden hiervan zijn de *air marshalls* en de aansluiting bij de *European Gendarmerie Force* (EGF). De EGF is een multinationale, militaire politiemacht die, op verzoek van bijvoorbeeld de VN, kan worden ingezet in internationale missies.

Deze militaire politiemacht is van belang omdat uit de 'lessons learned' van recente crisisbeheersingsoperaties is gebleken dat regelmatig een 'security gap' ontstaat tussen een reguliere militaire operatie en een civiele (politie)missie.

De inzet is mogelijk in twee situaties: direct na militair optreden, waarbij kan worden gewerkt aan wederopbouw en het herstel van bestuurlijke en politieke structuren, of in het kader van conflictpreventie.

De EGF is ook inzetbaar ter ondersteuning van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en de bescherming van deelnemers aan civiele missies. Tot op heden werden voor dit soort taken militaire eenheden ingezet, maar het idee achter de EGF is dat een gendarmerie-eenheid vanwege haar politiekarakter effectiever kan optreden bij conflictpreventie waarbij geen zware militaire macht nodig is. 'Gewone' militairen zijn niet getraind en toegerust om politietaken zoals 'crowd and riot control' en grensbewaking uit te voeren, maar worden daar op dit moment wel regelmatig voor ingezet omdat de civiele politie niet is getraind en toegerust om in onstabiele situaties op te treden.

De EGF zou deze tekortkoming kunnen dichten en kan bijdragen aan een goede samenwerking tussen civiele en militaire componenten van een missie. Een bijkomend voordeel is dat de EGF zowel in een militaire als civiele gezagsstructuur kan optreden.

⁹ De scenario's die worden uitgewerkt zijn gebaseerd op het onderzoek *Politie en krijgsmacht: Hun verhouding in de toekomst* van de Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie (SMVP) (2002).

Internationaal is te zien dat slechts weinig landen beschikken over eenheden die militaire slagkracht combineren met politieke vaardigheden. De KMar vormt dan ook een unieke en schaarse capaciteit bij de inzet in crisisbeheersingsoperaties en levert hier een duidelijke meerwaarde ten opzichte van de politie. Het optreden kan internationaal, zeer snel en in het hogere geweldsspectrum plaatsvinden en dekt een grote behoefte. De EGF is daarmee voor de KMar een zeer positieve ontwikkeling. Taakuitbreiding op civiel terrein is daarentegen om eerder genoemde redenen minder opportuun.

Met deze constatering is de KMar er echter nog niet. Een opdracht voor taakuitbreiding kan namelijk ook door de gezagsdragers worden opgelegd. Dat brengt de KMar in een lastig parket. Enerzijds komen het onderscheidend vermogen en de kwaliteit van de taakuitvoering onder druk te staan indien de KMar nieuwe civiele taken moet uitvoeren. Anderzijds staat de KMar er om bekend bijna nooit nee te zeggen als het gezegd de organisatie ergens wil inzetten. Deze houding draagt juist bij aan haar goede reputatie.

De vraag is hoe de KMar hiermee om moet gaan, waarbij kan worden gezegd dat de KMar een zeer goede poging heeft gedaan om dit dilemma op te lossen. In haar Beleidsplan kaart de KMar dit probleem namelijk aan, en maakt ze een expliciete keuze: 'De KMar kiest voor consolidering en niet voor taakuitbreiding'. Het doel is om geen kwaliteit te verliezen waardoor de goede reputatie op het spel komt te staan. En door de goede reputatie die de KMar heeft, zou het zomaar kunnen dat de gezagsdragers dit KMaradvies in het Beleidsplan ter harte nemen.

¹⁰ Zoest, C. van, *Strategische beleidsvoering voor non-profitorganisaties*, Soest: Uitgeverij Nelissen (2003: 66).

¹¹ Hierbij moet worden opgemerkt dat in het nieuwe stelsel ook de civiele politie naar verwachting centraler wordt aangestuurd.

Taakafstoting

Omdat de KMar voor het merendeel civiele taken uitvoert, komt de vraag op of het afstoten van civiele taken dan misschien een optie is. Om het onderscheidend vermogen met de politie te vergroten is het namelijk van belang dat de KMar niet investeert in taken die de politie net zo goed of zelfs beter kan. In de non-profitsector

tenzij dat door de politiek wordt opgelegd. De overlapping met de politie hoeft echter niet tot spanning te leiden als de KMar pas optreedt als de politie om bijstand vraagt en niet zelf investeert in nieuwe civiele taken.

Investing in kerntaken

Uit het feit dat taakuitbreiding en taakafstoting geen reële opties zijn



Oefening relbestrijding (Foto KMar, R. Frigge; collectie NIMH)

geldt in ieder geval dat organisaties die zich qua aanbod niet echt van andere organisaties binnen de sector kunnen onderscheiden, nauwelijks bestaansrecht hebben.¹⁰

Hoe zit dat bij pure overheidsorganisaties? Hiervoor stelde ik dat het voor pure overheidsorganisaties lastig is zelf veranderingen aan te brengen in hun takenpakket. Waar bedrijven bepaalde taken uit concurrentieoverwegingen zouden afstoten, dient een overheidsorganisatie andere doelen en moet zij taken handhaven. Zo geldt voor de KMar bijvoorbeeld dat ze de strategische reserve is van de politie, waardoor een zekere overlapping van taken met de politie niet te voorkomen is. De KMar krijgt daarnaast verschillende civiele taken opgelegd bij wet, die ze ook niet zomaar zelf kan afstoten.

Al snel kan dus worden geconstateerd dat ook het scenario van taakafstoting voor de KMar geen haalbare optie is,

voor de KMar, volgt dat de organisatie een diepte-investering moet doen in haar huidige takenpakket. Hierbij hoort een toename in kwaliteit, die de organisatie alleen maar ten goede kan komen. De KMar ontleent haar primaire bestaansrecht aan haar militaire status. Hoe verder de KMar daarvan af drijft, des te minder bestaansrecht de KMar behoudt.

Juist de militaire achtergrond, rechtspositie en scholing geven de KMar op een aantal belangrijke aspecten een fundamentele voorsprong op andere organisaties. Ook de flexibiliteit, de snelle en internationale inzetbaarheid onder verzwaarde omstandigheden en het feit dat de KMar landelijk opereert en centraal is te sturen, zijn sterke punten van de KMar.¹¹ Op deze punten kan de KMar zich duidelijk onderscheiden van de politie. In deze aspecten moet de KMar investeren, hetgeen een zo sterk mogelijke aan-

sluiting bij de defensieorganisatie betekent.

Ook bij de civiele taken die bij wet aan de KMar worden opgedragen, kan de KMar investeren in haar kernkwaliteiten. Aangezien ze geen zeggenschap heeft over de taken die ze moet uitvoeren, moet de KMar zich richten op de manier waarop ze die taken uitvoert. Deze manier moet een meerwaarde laten zien ten opzichte van de politie, hetgeen betekent dat de KMar de politietaken kwalitatief goed moet kunnen uitvoeren in het hogere geweldsspectrum, met betere ondersteuning en in het buitenland, bij missies waarbij aansluiting bij de krijgsmacht gewenst is.

Ook kan het gaan om taken waarbij de KMar door haar expertise een duidelijke meerwaarde heeft, zoals de beveiliging van de burgerluchtvaart. Door zich te concentreren op haar kerntaken kan de KMar toenemende spanning met de politie voorkomen. Tegelijkertijd zal ze hiermee haar onderscheidend vermogen ten opzichte van andere organisaties vergroten, en daarmee haar meerwaarde vaststellen. Een investering in kerntaken kan overigens tóch betekenen dat de KMar nieuwe taken krijgt. Het gaat dan om de hiervoor genoemde niches zoals de air marshalls die binnen het huidige takenpakket liggen. Het gaat daarbij om specialistisch werk, waarvoor een specifieke opleiding nodig is en waarbij geweld niet is uit te sluiten.

Wat kan de KMar nog meer?

Hoewel uit bovenstaande blijkt dat de KMar het beste kan kiezen voor een investering in haar kerntaken, zijn er nog wel enkele mogelijkheden te bedenken waardoor de KMar grip krijgt op een breder takenpakket of waardoor andere strategische mogelijkheden toch kunnen worden gevolgd.

Samenwerking met andere organisaties

Omdat de KMar bij wet civiele taken moet uitvoeren waarop een overlapping met andere organisaties bestaat, is het aangaan van samenwerkingsverbanden een belangrijke stap om

vat te krijgen op veranderingen in de omgeving. Zoals uit de theorie al naar voren kwam, mislukken veranderingen in de praktijk vaak omdat machtsverhoudingen en belangenconflicten de verwerkelijking ervan blokkeren.

Het aangaan van samenwerkingsverbanden kan dan een goede strategie kan zijn, die minder bedreigend is voor concurrenten. Door het aangaan van samenwerkingsverbanden krijgt de KMar grip op een omvangrijk takenpakket en heeft ze toegang tot expertise, kennis en ervaring die ze zelf niet in huis heeft. Hiermee wordt aan kwaliteit gewonnen. Ook kan efficiëntiewinst worden behaald door samen te werken. De KMar zoekt om deze redenen reeds naar vergaande samenwerking met de politie.

Er bestaat echter ook een 'negatieve reden' voor het aangaan van samenwerkingsverbanden, namelijk het

voorkomen van erger. Zo kan structurele samenwerking er bijvoorbeeld voor zorgen dat er geen reden meer is voor een fusie, omdat de efficiëntiewinst al is behaald.

De KMar en de politie zien overigens duidelijk de noodzaak van samenwerking. Al in 2003 is begonnen met de inventarisatie van de mogelijkheden van samenwerking. Dit heeft geresulteerd in een zogenaamde 'catalogus van samenwerkingsmogelijkheden' op het gebied van recherche, logistiek (materieel), management-development, terrorismebestrijding en de uitwisseling van liaisons.¹²

De KMar en de politie werken ook samen in de nationale recherche, bij migratie-criminaliteit, identiteitsfraud

¹² Programma Andere Overheid: Samenwerkingsmogelijkheden KMar (2004: 17).



Oefening arrestatie-eenheid KMar (Foto KMar, R. Frigge; collectie NIMH)

de en documentfraude. Daarnaast investeert de KMar ook in internationale samenwerking met zusterdiensten, zoals andere gendarmeriekorpsen. Deze samenwerking krijgt een impuls door de oprichting van de EGF. Hierdoor kan de KMar het militaire aandeel in haar takenpakket vergroten, en daardoor haar meerwaarde én haar bestaansrecht vergroten.

En niet in de laatste plaats vinden uitwisselingen plaats tussen beide organisaties, waarvan de huidige commandant, generaal Beuving, wel het sprekendste voorbeeld is.

Professionaliteit, specialistische kennis en goede reputatie

Vanwege haar professionaliteit en expertise wordt de KMar nauw betrokken bij de beleidsontwikkeling. Door haar reputatie als professionele organisatie creëert de KMar namelijk ruimte om invloed uit te oefenen en kan zij een rol spelen bij belangrijke politieke problemen.¹³ Van belang daarvoor is wel dat de KMar kwaliteit blijft leveren en zich blijft onderscheiden van de politie.

Een ander voordeel voor de KMar is dat er niet één ministerie verantwoordelijk is. De KMar valt onder Justitie, Binnenlandse Zaken en Defensie, en deze ministeries kunnen soms tegenstrijdige belangen hebben bij de inzet. De informatiepositie van de verschillende gezagsdragers zou ook wel eens beperkter kunnen zijn dan die van de KMar zelf.

De gescheiden gezags- en beheerstructuur maakt het geheel complex, omdat verschillende ministers met tegenstrijdige belangen moeten onderhandelen over complexe problemen en oplossingen. Ook dit geeft de KMar een sterke positie bij de beleidsontwikkeling. Indien een tijdelijke intensivering van taken nodig is, kan de KMar door haar goede kennis en informatiepositie aanbevelingen

doen over de capaciteit die daarvoor het beste kan worden vrijgemaakt.

Conclusies en aanbevelingen

Uit bovenstaande analyse blijkt dat de takenpakketten van politie en krijgsmacht elkaar in toenemende mate overlappen, hetgeen spanningen met zich meebrengt voor de KMar. De KMar vervult een 'brugfunctie' tussen politie en krijgsmacht, als organisatie tussen de gematigde geweldstoepassing van de politie en de zwaardere geweldstoepassing door de krijgsmacht.

Door de vervagende scheiding tussen politie en krijgsmacht kan de KMar in de verdrinking komen. Met het schrijven van haar *Beleidsplan 2010* laat de KMar echter zien dat ze geenszins van plan is lijdzaam toe te zien. De KMar heeft ook volgens mijn onderzoek redelijk wat mogelijkheden om het hoofd te bieden aan de veranderende omgeving. Ze heeft een goede reputatie, gaat samenwerkingsverbanden aan om grip te krijgen op een brede agenda en speelt onder meer door haar kennispositie een belangrijke rol bij de besluitvorming.

In haar *Beleidsplan 2010* legt de KMar de nadruk op haar onderscheidend vermogen (investeren in militaire taken). In de praktijk blijkt echter dat 85 procent van de bij wet opgelegde taken een civiel karakter heeft. Dit kan nadelig zijn voor het onderscheidend vermogen van de KMar en daarmee dus ook voor haar bestaansrecht. De KMar kan echter niet zomaar nieuwe taken gaan uitvoeren, of taken afstoten.

Scheefgroei voorkómen

Uit mijn analyse vloeit verder voort dat de KMar haar takenpakket, voor zover dat niet ligt op defensie-gerelateerde terreinen, niet verder moet uitbreiden. De KMar moet voorkomen dat de scheefgroei tussen het militaire aandeel in haar takenpakket en de civiele politietaken verder gaat. Hier-

mee zet ze haar eigen voortbestaan namelijk op het spel. De aangewezen koers zou gericht moeten zijn op meer homogeniteit in het takenpakket, met nadrukkelijk behoud van de militaire status. De militaire achtergrond moet zoveel mogelijk in het takenpakket herkenbaar zijn.

Uit deze aanbeveling volgt dat de KMar, binnen de door de politiek opgelegde beperkingen, zoveel mogelijk moet investeren in taken waarop ze zich onderscheidt van de politie. Dit zijn veelal de militaire taken. Omdat er weinig tot geen groei zit in de nationale militaire politietaken, is het naar mijn mening van belang te investeren in andere militaire taken, zoals de inzet voor crisisbeheersingsoperaties via bijvoorbeeld de EGF.

Aansluiting bij de Bestuursstaf

Een investering in militaire taken houdt mijns inziens tegelijkertijd in dat de KMar moet investeren in de relatie met Defensie. Dit betekent dat de KMar moet zorgen dat ze kan meepraten op het ministerie van Defensie, door daar een aantal posities in te vullen. De KMar heeft op dit gebied de afgelopen tijd reeds veel verbeterd. Er werkt een KMar-functionaris bij het Bureau secretaris-generaal op de Bestuursstaf, om kennis te borgen bij de beheerder.

Daarnaast vult de KMar een aantal overige functies in de Bestuursstaf, bijvoorbeeld bij de Defensiestaf en gaat ze voor de eerste keer een defensieattaché leveren. Toch kan de aansluiting bij de Bestuursstaf nog een stuk sterker worden.

Verdieping in plaats van verbreding

In mijn optiek moet de KMar kiezen voor een kwaliteitsinvestering in haar huidige takenpakket. De KMar moet dus kiezen voor verdieping in plaats van verbreding van het takenpakket. Dit betekent dat ze op zoek moet gaan naar niche-capaciteiten binnen het huidige takenpakket. De inzet van air marshalls past in de verdieping van de taak 'beveiliging burgerluchtvaart'. Omdat de KMar de strategische reserve van de politie is, krijgt ze verschil-

¹³ Naar: Kleef, W. e.a., *Statig en in blauw. De Koninklijke Marechaussee: een verkenning op de grens van twee werelden*, NSOB, juni 2001.



Bijzondere bijstandseenheid KMar

(Foto KMar, R. Frigge; collectie NIMH)

Literatuur

- Beleidsplan KMar 2010, juli 2005.
- Bovens e.a. (2001), *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek*, Alphen a/d Rijn: Kluwer.
- Brochure De Koninklijke marechaussee, 1997.
- Heide, A. van der en E. Spaans (1991), *Strategie voor overheidsorganisaties*, Den Haag: Sdu Uitgeverij.
- Hufen, J.A.M. en A.B. Ringeling (red) (1990), *Beleidsnetwerken: Overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*, 's-Gravenhage: Vuga Uitgeverij.
- Kleef, W. van, K. Maasland, H. Mos, F. Puijn en P. Quak (2001), *Statig en in blauw. De Koninklijke Marechaussee: een verkenning op de grens van twee werelden*, NSOB, juni 2001.
- Korsten e.a. (1993), 'Strategisch beleid en management bij de overheid: Is er een beïnvloedbare toekomst?', *Bestuurskunde*, 2 (1), pp. 8-22.
- Lammers, C.J. e.a. (2000), *Organisaties vergelijkenderwijs: Ontwikkeling en relevantie van het sociologische denken over organisaties*, Het Spectrum.
- Mouwen, C.A.M. (2004), Strategische planning voor de moderne non-profit organisatie, Assen: Koninklijke Van Gorcum B.V.
- Neuteboom, P.C.J. (1999), 'The Third Force: a promise or a threat to the Koninklijke Marechaussee?', *Kernvraag, The Third Force, De krijgsmacht meer politioneel?*, 2 (120), pp. 55-63.
- Programma Andere Overheid, *Samenwerkingsmogelijkheden KMar*, Koninklijke Marechaussee, 25 november 2004.
- Rainey, H.G. (1997), *Understanding & managing public organizations*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Steijn, A.C. van en B. Terlouw (2003), *Koninklijke Marechaussee: Geen toekomst zonder verleden*, paper t.b.v. de incompany opleiding Bestuurskunde, Den Haag.
- Steijn, A.C. en B. Terlouw (2003), *Koninklijke Marechaussee: Geen toekomst zonder verleden*, paper ten behoeve van de incompany opleiding Bestuurskunde, Den Haag.
- Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie (2002), *Politie en krijgsmacht: Hun verhouding in de toekomst*, Dordrecht.
- Toespraken minister van Defensie en de secretaris-generaal marechaussee ter gelegenheid van de Wapendagen van de Koninklijke Marechaussee, 31 oktober 2003.
- Toespraak bevelhebber der Koninklijke Marechaussee, generaal-majoor M.A. Beuving bij de commando-overdracht, 7 januari 2004.
- Zoest, C. van (2003), *Strategische beleidsvoering voor non-profitorganisaties*, Soest: Uitgeverij Nelissen.

lende civiele taken opgelegd bij wet. Een gehele ontvlechting met de politie is mijns inziens mogelijk noch wenselijk, waaruit volgt dat de KMar voor de taken die overlappen samenwerkingsverbanden moet aangaan met de politie.

Hierdoor krijgt de organisatie toegang tot extra kennis en expertise en kan ze efficiëntiewinst behalen. Bijkomend voordeel van goede samenwerking kan zijn dat hiermee een fusie tussen de politie en de KMar wordt voorkomen, bijvoorbeeld omdat de voordelen (efficiëntiewinst) al zijn behaald door de samenwerking.

Internationale samenwerking

Vanwege haar internationale takenpakket moet de KMar tot slot vooral ook internationaal zoeken naar samenwerkingsverbanden. Aansluiting bij militaire politiekorpsen in het buitenland zorgt ervoor dat de KMar haar militaire identiteit kan versterken en niche-capaciteiten kan bieden. De oprichting van de EGF is hiervan een goed voorbeeld.

Er is in internationale operaties steeds meer vraag naar de inzet van militaire

politeikorpsen. Op basis van de specifieke kennis en opleiding die hiervoor benodigd is en de hogere mate van geweld waarmee de taakuitoefening gepaard kan gaan, durf ik te stellen dat deze taken zeer goed passen bij de KMar.

Concluderend zou ik willen zeggen dat slechts 15 procent van het takenpakket van de KMar militair is, maar dat de KMar binnen Defensie moet blijven om een meerwaarde voor de overheid te kunnen blijven vormen. Alleen binnen Defensie worden de voordelen van de militaire opleiding en rechtspositie, het optreden in het hogere geweldsspectrum en de aansluiting bij de krijgsmacht gewaarborgd.

Alleen door de nadruk waar mogelijk te leggen op de defensieorganisatie en door bij de uitvoering van de bij wet opgelegde civiele taken het onderscheidend vermogen te tonen, kan de KMar nog lange tijd als vierde krijgsmachtdeel bij Defensie gehandhaafd blijven.