

# Grenstoezicht en handhaving tijdens de coronapandemie

## Vijf krijgsmachtbrede lessen voor Informatiegestuurd Optreden

Dr. Eric Bervoets, dr. Erik de Waard en majoor Sicco Zoer

**De Covid-19-pandemie was voor de Koninklijke Marechaussee een bijzondere periode. Het werkaanbod aan de grens en op de luchthavens veranderde tijdelijk – maar wezenlijk – en er kwamen nieuwe pandemie-gerelateerde taken bij. Uit recent onderzoek blijkt dat marechausseemedewerkers de feitelijke beleidsruimte op de werkvloer gebruikten om de in alle onzekerheid genomen besluiten op hoger niveau af en toe bij te stellen.<sup>1</sup> Die besluiten werden vaak genomen met een onvermijdelijk tekort aan informatie en onder grote tijdsdruk. Niemand wist precies wat kon worden verwacht. Terugblikkend op het onderzoek kan daarom een aantal lessen worden geformuleerd in relatie tot Informatiegestuurd Optreden (IGO) voor de krijgsmacht en in het bijzonder voor de politieorganisatie met militaire status, de marechaussee.**

\* Dr. Eric Bervoets is zelfstandig politieonderzoeker en voormalig Research Fellow Koninklijke Marechaussee bij de Nederlandse Defensieacademie. Hij is als Visiting Fellow verbonden aan de Vrije Universiteit. Dr. Erik de Waard is universitair hoofddocent militaire politieoperaties bij de sectie Militair Politie Optreden van de Faculteit Militaire Wetenschappen aan de Nederlandse Defensieacademie. Majoor drs. Sicco Zoer is brigadecommandant van de Brigade Scheldestromen van de Koninklijke Marechaussee.

1 E. Bervoets, *Grenstoezicht en handhaving tijdens de Coronapandemie. Een inblik in de organisatie van de Koninklijke Marechaussee*, Research Paper 123 (Breda, Nederlandse Defensieacademie, 2023). Zie: <https://faculteitmilitairewetenschappen.nl/attachment/fc353c38-89c5-4346-9069-812f5187af2f>.

2 Voor deze studie werd een combinatie gebruikt van literatuur, ongeveer zestig interviews op zowel beleids- als uitvoerend niveau, een korte vragenlijst, een internationale expertsessie en (open) bronnenonderzoek. Ook werd aanvullend 'meegelopen' om een idee te krijgen van het dagelijks werk. Voor de methodeverantwoording verwijzen we naar E. Bervoets, *Grenstoezicht en handhaving tijdens de Coronapandemie. Een inblik in de organisatie van de Koninklijke Marechaussee*.

In de bedoelde kwalitatieve studie zijn reacties onderzocht van eerstelijns-marechaussee-functionarissen op de veranderde en uitzonderlijke werkomstandigheden tijdens de pandemie, met name reacties op de aangescherpte grenscontrole en de handhaving van de coronamaatregelen.<sup>2</sup> Toegespit op de militaire wetenschap was dit onderzoek relevant, omdat het immers gaat over een politieorganisatie binnen de context van de krijgsmacht (een gendarmerieorganisatie). Doel van het onderzoek was om lessen te kunnen formuleren over de (aan)sturing binnen de marechaussee en dan met name in uitzonderlijke omstandigheden.



La PLACE RESTAURANT

SHIP  
enjoy it

KONINKLIJKE  
MARECHAUSSEE

KONINKLIJKE  
MARECHAUSSEE

## Doel van het onderzoek was om lessen te kunnen formuleren over de (aan)sturing binnen de marechaussee en dan met name in uitzonderlijke omstandigheden

Meer precies betrof de studie reactiepatronen van eerstelijns-marechaussee functionarissen, omdat het gaat om een variatie van – tot op bepaalde hoogte – voorspelbare reacties vanuit de marechaussee cultuur. Die cultuur wordt net als bij de politie sterk bepaald door een feitelijke beleidsruimte<sup>3</sup> in het contact met burgers en bij het omgaan met informatie.<sup>4</sup> De beleidsruimte wordt ingevuld door ‘operationele besluitvorming’ door individuele functionarissen. In het burgercontact bestaat immers een zekere vrijheid van handelen, denk aan politiemensen die op straat tamelijk zelfstandig hun werk indelen en beslissingen nemen. Maar ook bij (politie)afdelingen die ogenschijnlijk routineus werk verrichten is altijd sprake van een zekere, zij het minder ruime, handelingsvrijheid bij het toepassen van algemene regels op individuele casuïstiek. Denk dan bij de marechaussee

bijvoorbeeld aan de grenswachten op Schiphol. Functionarissen laten bij regeltoepassing volgens de literatuur diverse werkstijlen zien, waarbij hun persoonlijke waarden en werkervaring mede bepalend zijn.<sup>5</sup> De werkstijlen variëren van een strikte toepassing tot een ruime interpretatie van de regels, bijvoorbeeld om daarmee bij een bepaalde casus met een humaan antwoord te komen. En soms hanteren functionarissen de regels slechts deels of helemaal niet, omdat ze moeite hebben met het (politie)beleid.

Bij het theoretisch vertrekpunt van dit artikel gaan we ervan uit dat de feitelijke beleidsruimte er ook toe leidt dat marechausseemedewerkers net als (andere) politiemensen niet allemaal hetzelfde omgaan met het delen of verzamelen van informatie.<sup>6</sup> Houden zij informatie liever bij zich of zijn zij geneigd zonder al te veel omhaal informatie te delen, en met wie dan? Gaan zij zelf actief op zoek naar nieuwe informatie of blijven zij daarvan liever weg? In dit artikel beantwoorden we de vraag welke lessen de reactiepatronen bij uitvoerende marechausseemedewerkers tijdens de coronapandemie opleveren voor de praktijk van Informatie-gestuurd Optreden (IGO). Het is dan wel van belang om eerst wat nader in te gaan op dat concept. Ook schetsen we de voornaamste gevolgen van de pandemie voor het grenstoezicht en handhaving door de marechaussee, waarna we de vijf lessen voor IGO presenteren.

### Informatiegestuurd Optreden

IGO vindt zijn oorsprong in het politiedomein, waar in het Verenigd Koninkrijk en Nederland respectievelijk de concepten Intelligence Led Policing (ILP) en Informatie-Gestuurd Politiewerk (IGP) rond de jaren negentig een reactie vormden op de toenemende criminaliteit en verouderde opsporingsmethoden. Het beoogde doel was criminaliteit meer proactief te bestrijden.<sup>7</sup> Met de Koninklijke Marechaussee voorop heeft ook Defensie IGO omarmd als sturingsprincipe voor de toekomst. De *Defensievisie 2035* stelt het volgende: ‘Vroeger hadden we een gebrek aan informatie. Nu is er vaak te veel: we moeten

3 Heel bewust spreken we hier niet van de door de wetgever geboden discretionaire bevoegdheid van opsporingsambtenaren. In dit onderzoek keken we verder dan alleen deze formeel-juridische ruimte en lag de nadruk op de feitelijke handelings- en beslissingsruimte van eerstelijns (uitvoerende) marechausseemedewerkers. Zie onder andere M. Lipsky, *Street-Level Bureaucracy Dilemmas of the Individual in Public Services*, 30th Anniversary Expanded Edition (New York, Russel Sage Foundation, 2010).

4 Zie voor een literatuuroverzicht W. Landman, ‘Tussen politiemens en politiemachine: discretionaire ruimte in het tijdperk van datagedreven politiewerk’, *Cahiers Politiestudies* 4 (2022) (65) 81-100.

5 Landman, ‘Tussen politiemens en politiemachine’.

6 Zie W. Stol, L. Strikwerda en W. Schreurs, *Politiewerk onder corona: verbinding tussen landelijk beleid en lokale gemeenschap*, Politiewetenschap 128 (Den Haag, Sdu Uitgevers, 2023).

7 Zie voor een uitwerking E. de Waard, P. van Kuijk en J. Witte, ‘Informatiegestuurd optreden vanuit het perspectief van de Koninklijke Marechaussee’, in M. den Boer e.a. (red.), *Marechaussee: studies over de werkwijze en organisatie van de Koninklijke Marechaussee* (Deventer, Wolters Kluwer, 2022) 193-216.



constant filteren en zoeken in de hooiberg naar de spelden die waarheid zijn. We leven daarbij in een wereld vol verbindingen. We zijn een land van openheid en in onze open economie zullen er altijd onvermijdelijke afhankelijkheden bestaan. [...] Voor de defensieorganisatie betekent dat vernieuwen, moderniseren en andere manieren van vechten incorporeren, waarbij technologie en informatie vaker centraal staan.<sup>8</sup>

Kernachtig gesteld behelst IGO voor de krijgsmacht het afgewogen uitbuiten van informatie-dominantie. Analyse en besluitvorming zijn de twee pijlers van informatiesturing, waarbij opvalt dat de twee ook onderling sterk afhankelijk zijn.<sup>9</sup> Analyse is nodig om ruwe data en praktijkinzichten samen te laten smelten tot besluitvormingsopties van hoog tot laag in de organisatie. Besluitvorming is nodig om het analyseproces te richten en aan te sturen. Enerzijds is het zo dat een zwakke analyse de kwaliteit van het besluitvormingsproces negatief zal beïnvloeden. Anderzijds kan gebrekkige besluitvorming het voordeel van een sterke informatieanalyse teniet doen. Informatiesturing streeft zodoende naar een cyclische relatie, waarin analyse en besluitvorming elkaar blijvend versterken. Door besluiten te nemen en handelend (in het geval van de marechaussee vaak ook regeltoepassend) op te treden, ontstaan immers nieuwe inzichten die het analyseproces voeden en daarmee voortschrijdende besluitvorming aanjagen.

Het zich versterkende effect leidt idealiter tot een superieure informatiepositie en dominante besluitvorming. In de praktijk zien we echter – daarop wijst het onderzoek naar het werk tijdens de pandemie – dat daarbij de feitelijke beleidsruimte op de werkvloer een cruciale factor is. Die bepaalt immers mede of en op welke wijze deze superieure informatiepositie en dominante besluitvorming worden gerealiseerd. Michael Lipsky introduceert in dit kader het concept ‘street level bureaucrats’, verwijzend naar overheidsbeambten in de uitvoering die om allerlei redenen op persoonlijke titel afwijken van formeel beleid en daardoor zelf verworden tot een soort semi-beleidsmakers.<sup>10</sup>

FOTO MCD. JASPER VEROLME



Opgaan in de massa, bijvoorbeeld op luchthavens, was er voor criminelen tijdens de coronapandemie even niet bij

## De pandemie: gevolgen voor het werk(aanbod)

Voor de marechaussee had de pandemie een aantal wezenlijke gevolgen. Denk allereerst aan de interne maatregelen die de kans op besmetting en uitval wegens ziekte moesten verkleinen, want ‘voortzetting’ van het werk was de ambitie van de staf en het Landelijk Tactisch Commando (LTC). Herhaaldelijk hoorden we echter in interviews dat de richtlijnen vooral waren geschreven met gekazerneerde militairen als doelgroep en kazernes als locatie en veel minder voor een 24/7-politieorganisatie. Hierdoor werden maatregelen vanuit defensie niet als heel praktisch toepasbaar ervaren.

- 8 Ministerie van Defensie, *Defensievisie 2035. Vechten voor een veilige toekomst* (Den Haag, 2020) 8.
- 9 Het gedachtegoed is gebaseerd op inzichten uit JDP 5 (Commandovoering); JDP 2 (Inlichtingen); DG Beleid (2022) Instemnota Beleidsvisie IGO, referentie BS2022002589; Koninklijke Landmacht, *Visie Informatiegestuurd Optreden voor de Landmacht; Manoeuvres in de Informatieomgeving* (2020).
- 10 Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy, 30th Anniversary Edition: Dilemmas of the Individual in Public Service* (Athenaeum, 2010).

Een andere verandering door de pandemie was het ‘ter beschikking van de commandant’ thuisblijven. Er mochten gewoonweg niet te veel personen op de werkplek zijn, omdat dit de kans zou vergroten op besmetting en uitval. Geïnterviewden geven aan dat zij op zich geen lange periode thuis zaten. Toch schuurde het bij sommige functionarissen, die zeiden dat het thuis niets doen botste met hun wens om actief werk op te pakken en er te zijn voor het team, een belangrijk cultuurkenmerk van beroeps-militairen.

Verder liet ook het veiligheidsbeeld veranderingen zien; vaak in de vorm van (tijdelijke) dalingen van criminaliteitsvormen. Dit beeld hing samen met aanvankelijk sterk teruggelopen publieksstromen en reisbewegingen. Zo waren een tijdlang de aantallen inklimmers<sup>11</sup> in de zeehavens nihil. Later zijn die aantallen weer toegenomen.<sup>12</sup> Ook de gelegenheid om strafbare feiten te plegen nam – tijdelijk – af. Opgaan in de massa was er voor criminelen nu even niet bij: ze liepen met de sterk afgenomen publieksstromen, zeker tijdens een lockdown, erg snel in de kijker (bijvoorbeeld op de luchthaven).

De pandemie leverde de marechaussee ook nieuw werk op. Denk aan fraude met coronatesten waar het Openbaar Ministerie volgens de geïnterviewden echt heel scherp op was, met als argument dat anderen moedwillig door een overtreder in gevaar werden gebracht. Een andere noviteit was het niet toelaten (‘weigeren’) van personen aan de buitengrenzen wegens de volksgezondheid op basis van een ‘Handelings-

kader Weigering COVID-19’.<sup>13</sup> Normaliter (zonder een pandemie) worden maar heel zelden personen geweigerd aan de grens wegens volksgezondheid. Vaak vindt weigering aan de grenzen plaats op basis van vreemdelingenwetgeving of het strafrecht. Het Handelingskader lag aan de basis van het verscherpte grenstoezicht en vormde een van de belangrijkste pijlers van het coronabeleid van de Koninklijke Marechaussee. Feitelijk was het bewuste Handelingskader een Nederlandse interpretatie van het EU-brede inreisverbod.<sup>14</sup>

Hoewel veel regulier werk – zeker aan het begin van de pandemie – stil kwam te liggen, leverden de pandemie-gerelateerde taken toch nog veel nieuw werk op. Desalniettemin was het nieuwe werk er niet voor iedereen in gelijke mate en dat uitte zich voor een deel van de werkvloer in motivatieproblemen. Zij misten de afwisseling in het werk.

## Vijf lessen

Het onderzoek naar de reactiepatronen tijdens de pandemie leverde bij wijze van ‘rest-informatie’ ook casuïstiek op over hoe informatie een rol speelde bij deze patronen. Het sluit daarbij goed aan bij de hiervoor gemaakte opmerking dat analyse (informatiepositie) en besluitvorming (onder andere regeltoepassing) hand in hand gaan.

Voor analyse en besluitvorming had de marechaussee tijdens de pandemie behoefte aan zowel informatie over het veiligheidsbeeld – ook omtrent het te verwachten beeld – als informatie over beleid (rondom successen en knelpunten in de uitvoering). Die informatie was niet altijd beschikbaar en vaak onvolledig door de onvoorspelbaarheid en tijdsdruk tijdens de pandemie. Uit het onderzoek blijkt hoe belangrijk het is dat bij IGO – en dan niet slechts bij de marechaussee – aandacht moet zijn voor:

- **Belangen:** het belang dat functionarissen hebben bij al dan niet informatie delen of verwerven;
- **Tegenspel:** het gegeven dat realisatie van beleid of opdrachten geen vanzelfsprekendheid is;

11 Personen die illegaal proberen een landsgrens te passeren door zich te verstoppen in een voertuig (veelal een vrachtwagen).

12 Zie ook E. Bervoets, J. Clayden en W. Woudstra, ‘De Koninklijke Marechaussee en onveiligheid op het vliegveld en in de haven’, in M. den Boer e.a. (red.), *Marechaussee: studies over de werkwijze en organisatie van de Koninklijke Marechaussee* (Deventer, Wolters Kluwer, 2022) 565-588.

13 De landsgrenzen van de Schengenstaten, met inbegrip van de rivier- en meergrenzen, de zee grenzen alsmede de lucht-, rivier-, zee en meerhavens, voor zover zij geen binnengrenzen zijn.

14 Hetgeen is gebaseerd op Aanbeveling (EU) 2020/1475 van de Raad betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie (Voor de EER relevante tekst). De aanbeveling is op 1 februari 2021, 14 juni 2021 en 25 januari 2022 bijgewerkt.

- *Verbinding*: de bewustwording dat beleidsmakers en werkvloer elkaar moeten voeden met informatie (er blijft anders veel kennis onbenut voor een adequate analyse en besluitvorming);
- *Sturen met lef*: het streven niet te micro-managen, zodat de werkvloer de ruimte geboden krijgt met lef en vertrouwen vakman- en eigenaarschap te tonen;
- *Maatwerk*: het feit dat IGO rekening moet houden met organisatie-specifieke kenmerken. Hoewel er veel overeenkomsten zijn, is de krijgsmacht geen politie en andersom.

We werken hierna de vijf lessen voor IGO nader uit. Daarbij is het van belang het essentiële verschil te benoemen tussen de marechaussee en de overige defensieonderdelen. Eerstgenoemde

heeft als politieorganisatie met militaire status veel burgercontact, waarbij ook nog een keer regeltoepassing in de zin van wetshandhaving aan de orde is. Bij de rest van de krijgsmacht is dat niet of (nog) minder prominent het geval. Dat is belangrijk, omdat we zeker ook zoeken naar IGO-lessen voor de hele krijgsmacht.

### **Belangen**

Het onderzoek bevestigt een klassiek element van eerstelijnsorganisaties als politie en marechaussee: het is niet vanzelfsprekend dat uitvoerende medewerkers of manschappen

*Doorlaatpost van de Koninklijke Marechaussee bij Hoek van Holland. Bij een aantal marechausseebrigades werd het Handelingskader rondom grensweigeringen door Covid-19 niet of wezenlijk anders toegepast*



informatie delen en daarbij hebben zij soms ook belang.<sup>15</sup> Het is af en toe bewust dat zij informatie over de uitvoering niet delen of pas als deze achter de rug is. Daarmee ontlopen ze een mogelijke afkeuring vooraf door de chefs (of commandanten). Dit gebeurde vooral als wachtmeesters en adjudanten meenden dat er omwille van een meer praktische of humane oplossing van de officiële regels en (handelings) kaders moest worden afgeweken. Een van de geïnterviewden geeft hiervan een pakkend voorbeeld: ‘Officieel mochten we vanwege Covid-regels de bemanning van schepen niet aan wal laten komen. Toen de rederij ons hierover benaderde, hebben we samen gekeken hoe deze mensen op het strand konden uitwaaien. En dat hebben we later uitgelegd aan ons nationaal tactisch commando LTC. We zullen proberen een menselijke oplossing te vinden. Mijn superieuren waren het informeel eens met mijn beslissing.’

### Tegenspel

Uit de eerste les blijkt tevens dat de realisatie na besluitvorming – van opdrachten en handelingskaders (beleid) – niet zomaar gegarandeerd is in dit soort eerstelijnsorganisaties. Dat lijkt ons ook relevant voor (militaire) organisaties die met IGO de realisatie van effecten willen vergroten en tevens experimenteren met de handelingsruimte voor hun manschappen. Zo bleek uit het onderzoek dat bij een aantal marechausseebrigades het Handelingskader rondom grensweigeringen door Covid-19 niet of wezenlijk anders (vaak ruimer) werd toegepast door marechausseemedewerkers. Desgevraagd gaven zij aan dat het bewuste Handelingskader te ingewikkeld was en te veel ‘papieren rompslomp’ opleverde. Een deel van de werkvloer was het ook helemaal niet eens met het Handelingskader. Dit staat nog los van het gegeven dat het Handelingskader zeer geregeld aan wijzigingen onderhevig was. Dat is cruciale uitvoeringsinformatie die onontbeerlijk is voor een goede analyse en besluitvorming.

Grenswachten hebben bij een doorlaatpost af en toe paspoorten afgestempeld van reizigers die eigenlijk toegang tot de grens zou moeten worden geweigerd

Na enig doorvragen vertelden grenswachten dat zij bij een doorlaatpost af en toe paspoorten hebben afgestempeld van reizigers die eigenlijk toegang tot de grens zou moeten worden geweigerd. Soms omdat het beleid hen te ingewikkeld was en het ze te veel uitzoekwerk kostte: dit verschijnsel heet ‘afromen’.<sup>16</sup> Zij kiezen dan bijvoorbeeld voor eenvoudiger casuïstiek, of ze zoeken tijdens een dienst naar alternatief werk (ontwijking) om de kans te verkleinen op complexe en tijdrovende casuïstiek. Afromen komt onder meer voor in een situatie waarin veel te veel of juist te weinig informatie beschikbaar is voor uitvoerende functionarissen. Maar op andere momenten werd van het beleid afgeweken, omdat de medewerkers het oneens waren met de coronamaatregelen en de in hun ogen soms ingewikkelde formulering van de handelingskaders. Samenvattend zei een van de geïnterviewden hierover het volgende: ‘Als de regelgeving complex is, probeer je het werk toch zo makkelijk mogelijk te maken. Je zoekt dan naar omwegen en aanpassingen.’

### Verbinding

Veel besluitvorming tijdens de pandemie werd genomen met grote onzekerheid. Een les voor een volgende vergelijkbare situatie zou dan zijn om deze onzekerheid te reduceren door een ‘hotline’ met de werkvloer. Een van de geïnterviewden stelt: ‘deze verbinding levert informatie en intel op over veelvoorkomende situaties in de uitvoering. Dat levert een analyse

15 Vergelijk Stol, Strikwerda en Schreurs, *Politiewerk onder corona* en Bervoets, *Grenstoezicht en handhaving tijdens de Coronapandemie*.

16 G. Engbersen, *Publieke Bijstandsgeheimen: het ontstaan van een onderklasse in Nederland* (Leiden, Stenfert Kroese, 1990); M. Doring en S. Jilke, ‘Cream-Skimming at the frontline: The role of administrative literacy’, *Public Administration* 18 (2022) 1-18.



op die weer kan worden benut als een ‘reality-check’ of ‘feasibility-check’ van de besluitvorming.’ Veel informatie en ervaring die zijn opgedaan met de realisatie van strategie en beleid blijven (anders) hangen op werkvloer-niveau en komen niet (automatisch) bij de leiding. Het Landelijk Tactisch Commando (LTC) van de Koninklijke Marechaussee kan daarbij een cruciale rol spelen. Op basis van het onderzoek menen we dat het verstandig is voor de staf en het LTC om nog meer dan destijds te bezien waar de operationele laag (op een efficiënte manier) kan worden betrokken bij de beleidsvorming en het opstellen van handelingskaders.

Geconcludeerd wordt dat marechaussee-medewerkers hun beleidsvrijheid gebruikten om de in onzekerheid en onder tijdsdruk genomen besluitvorming op hoger niveau bij te stellen en zelfs af en toe te corrigeren. Denk aan het reeds genoemde niet of anders interpreteren van het Handelingskader rondom grensweigeringen. Dit is een bekend mechanisme bij feitelijke beleidsvrijheid voor uitvoerende medewerkers.<sup>17</sup> Dit mechanisme wordt bij voorkeur niet gezien als risico maar als kans om de kwaliteit van de analyse en de besluitvorming te verhogen.

### Sturen met lef

De drie hiervoor genoemde lessen maken duidelijk dat de feitelijke beleidsruimte op de werkvloer mede bepaalt of de met IGO nagestreefde superieure informatiepositie en dominante besluitvorming worden gerealiseerd. Voor marechausseeleiders in het bijzonder en militaire leiders in het algemeen is het dan van belang om de (eventueel) aanwezige handelings- en beslissingsruimte als gegeven te beschouwen en te durven varen op de kennis, ervaring en het moreel kompas van de eerste lijn.<sup>18</sup> Dat vergt leiders die durven loslaten en die bij detailsturing wegblijven. En dit was ook wat het LTC naar eigen zeggen voorstond: de tijdsdruk en het tekort (en op sommige vlakken weer teveel) aan informatie leidden ertoe dat het bewust ruimte gaf aan het ‘laten inregelen door de werkvloer’. Moed is dan geboden om in het leiderschap, waar het bijdraagt aan effect, binnen de kaders te vertrouwen op het improvisatievermogen van

het uitvoerende niveau. Deze kennis is van belang in een wereld waarin de krijgsmacht (weer) vaker ook politietaken op zich neemt, zoals in het kader van expeditie missies.<sup>19</sup>

### Maatwerk

De feitelijke beleidsruimte staat voor de handelings- en beslissingsruimte van de eerste lijn in het dagelijks werk. Zoals aangegeven kan deze ruimte verschillen, zelfs binnen één en dezelfde organisatie. Zo doet een grenswachter op de luchthaven Schiphol volgens de geïnterviewden (zonder een pandemie) ‘meer geprotocolleerd werk dan marechaussee-medewerkers in de politiedienst’. Laatstgenoemden ervaren meer autonomie bij de uitoefening van hun taak: wel of niet controleren en wel of niet verbaliseren of aanhouden zijn praktische beslissingen die deze marechaussee-medewerkers zelf nemen tijdens de uitoefening van hun taak.

Ook in andere onderdelen van de krijgsmacht zal de feitelijke handelings- en beslissingsruimte sterk variëren; soms ook binnen een specifiek onderdeel. Het is belangrijk om dat bij IGO in te calculeren, zeker als de krijgsmacht (naar verwachting) ook in de toekomst meer en vaker voor politiewerk wordt ingezet. Denk hierbij aan security sector reform-activiteiten tijdens expeditie missies en aan politieke bijstandstaken in het kader van de nationale inzet van de krijgsmacht. De grenzen tussen de krijgsmacht en de politie zijn historisch gezien niet scherp te trekken.<sup>20</sup> Hierdoor zijn de lessen over IGO en de meer op politiewerk lijkende werkzaamheden van de Koninklijke Marechaussee met deze redenering in het achterhoofd ook relevant voor meer defensieonderdelen dan – specifiek – een gendarmerieorganisatie.

17 Lipsky, *Street-Level Bureaucracy*; H. Moors en E. Bervoets, *Frontlijnwerkers in de veiligheidszorg: gevalstudies, patronen, analyse* (Den Haag, Boom, 2013).

18 Zie ook J. Kalkman, *Frontline Crisis Response: operational Dilemma's in Emergency Services, Armed Forces and Humanitarian Organisations* (Cambridge University Press, 2023).

19 P. Neuteboom, *Beyond borders: the role of the Netherlands Army in public security during crisis management operations* (Oisterwijk, Wolf Legal Publishers, 2014) en E. Bervoets, *Defensiehulp, Politiekunde 89* (Den Haag, Sdu, 2017).

20 M. Easton, R. Moelker, M. den Boer en T. Vander Beken, *Blurring Military and Police Roles* (Den Haag, Boom Legal Publishers, 2010).





*De grenzen tussen de krijgsmacht en de politie zijn niet altijd scherp te trekken, waardoor de lessen van de marechaussee over IGO ook relevant zijn voor de andere defensieonderdelen*

## Conclusie en advies

Dit artikel liet zien welke lessen de reactiepatronen door uitvoerende marechausseemedewerkers tijdens de coronapandemie opleveren voor Informatiegestuurd Optreden. Dat is relevant bij een ontwikkeling waarin militairen (weer) vaker werkzaamheden verrichten die strikt genomen ook als het uitoefenen van politietaken kunnen

worden beschouwd. Het onderzoek onderstrept het belang van een slimme wisselwerking tussen analyse (met beleidsinformatie en omgevingsinformatie, waaronder een veiligheidsbeeld) en besluitvorming, weliswaar in uitzonderlijke omstandigheden met tijdsdruk en onvoorspelbaarheid. Laten dat nu de omstandigheden zijn die ook in een oorlog of tijdens een missie aan de orde zijn.<sup>21</sup>

De kernboodschap van deze bijdrage is dat de feitelijke handelings- en beslissingsruimte van

<sup>21</sup> M. van Creveld, *Command in War* (Harvard University Press, 1987).



FOTO MCD, SJOERD HILCKMANN

de eerste lijn het succes van IGO mede bepaalt. Houd daarmee dus rekening bij het verder inrichten van dit concept. In het verlengde daarvan vatten we de adviezen samen. Het is goed bij IGO om de papieren (geregistreerde) werkelijkheid niet automatisch voor lief te nemen en voor een goede analyse zicht te houden op de feitelijke afwegingen in de uitvoering; bijvoorbeeld door de uitvoering te betrekken bij het gebruik van deze informatie en de vertaling naar de operationele doelstellingen en effecten.

Ten tweede is realisatie van opdrachten en handelingskaders (beleid) niet altijd gegarandeerd in eerstelijnsorganisaties. Dat lijkt ons ook relevant voor (militaire) organisaties die met IGO de realisatie van effecten willen vergroten en tevens experimenteren met de handelingsruimte voor hun manschappen. Verstandig is om het uitvoerende niveau, binnen de kaders, het vertrouwen te geven situationeel te handelen in de geest van de Commander's Intent, of het bieden van alternatieve handelingsperspectieven om het effect van het optreden te kunnen bereiken.

Het is, ten derde, raadzaam een 'reality/feasibility check' van beleidsvoornemens in te bouwen en daar ondersteunende (tijdelijke) organisatievormen voor in te richten, ook in buitengewone omstandigheden als een pandemie. Een check kan de vorm hebben van het tijdens de uitvoering een optie inbouwen om het beleid aan te passen aan de werkelijkheid, zodat het ook uitvoerbaar is. Daarbij kan praktijkgericht onderzoek een rol spelen door het proces 'in real time' te volgen en op basis van tussentijdse terugkoppeling de kans bieden om beleid en uitvoering bij te stellen.

Voor marechausseeleiders in het bijzonder en militaire leiders in het algemeen is het dan, ten vierde, van belang om de (eventueel) aanwezige handelings- en beslissingsruimte als gegeven te beschouwen en te durven varen op de kennis, ervaring en het moreel kompas van de eerste lijn. Dat zouden ze kunnen doen door eigenaarschap te vergroten en door verantwoordelijkheid en vertrouwen zo laag mogelijk in de lijn te beleggen.

Ten slotte zal ook bij de rest van de krijgsmacht de feitelijke ruimte sterk variëren; soms ook binnen een specifiek onderdeel. Het is belangrijk om dat bij IGO in te calculeren, zeker als de krijgsmacht naar verwachting ook in de toekomst meer en vaker werk zal uitvoeren dat sterke overeenkomsten heeft met politiewerk. ■