

Koninklijke Marechaussee: uniek in veiligheid

In dit artikel wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de waarde van de KMar. Tevens komt de vraag aan de orde hoe de organisatie die waarde in de toekomst kan behouden en vergroten. Uit het onderzoek blijkt dat de KMar in haar 200-jarig bestaan een unieke bijdrage heeft geleverd aan de veiligheid in binnen- en buitenland. De uniciteit van de organisatie is vooral te vinden in haar hybride karakter: militair en politie. Wel heeft dit hybride karakter, in combinatie met een divers takenpakket, ertoe geleid dat de KMar voor haar omgeving 'ongrijpbaar' is geworden. Taken die niet (meer) bijdragen aan de complementariteit van de KMar moeten worden afgestoten. Zo kan de KMar haar unieke bijdrage behouden en versterken.

G. Oostdijk MBA en mr. drs. A. van Vark*

In 2014 bestaat de Koninklijke Marechaussee (KMar) 200 jaar. Een mooi moment om terug te blikken op de rijke geschiedenis van de KMar en de ontwikkeling die de organisatie heeft doorgemaakt. Maar ook een moment om vooruit te kijken. Wij hebben onderzoek gedaan naar de waarde van de KMar in relatie tot die van de rest van Defensie en de Nationale Politie (NP) en de vraag hoe de organisatie die waarde in de toekomst kan behouden (in het licht van veranderende omstandigheden) en vergroten.

Onderzoek

In dit artikel, dat op persoonlijke titel is geschreven, doen wij verslag van dit onderzoek. Aan het onderzoek ligt een aantal theoretische modellen ten grondslag. Daarnaast is het gebaseerd op interviews met een twintigtal

experts uit de KMar, van ketenpartners en uit de wereld van bestuur en wetenschap.¹ Wij hopen hiermee een bijdrage te leveren aan de visievorming binnen Defensie over de KMar en de waarde die zij heeft binnen het veiligheidsdomein, maar ook specifiek kan hebben voor Defensie. Daar is des te meer aanleiding toe, nu in de recente nota over de krijgsmacht 'In het belang van Nederland' welgeteld vijf regels worden besteed aan dit operationeel commando.²

Opbouw artikel

Het artikel is als volgt opgebouwd. Na een toelichting op het centrale begrip 'waarde', vergelijken we de KMar met Defensie en de NP, en beschrijven we een aantal relevante externe ontwikkelingen. In het tweede deel van dit artikel doen we verslag van de uitgevoerde SWOT-analyse en presenteren onze analyse van een toekomst-bestendig takenpakket voor de KMar. Het artikel sluit af met conclusies en aanbevelingen.

Waarde van de KMar

Met het begrip 'waarde' doelen wij op de unieke bijdrage die de KMar heeft binnen het

* Beide auteurs zijn strategisch adviseur binnen de Koninklijke Marechaussee.

1 Aan de meeste respondenten is op hun verzoek toegezegd dat hun inbreng anoniem behandeld zal worden. Daarom worden zij in dit artikel, uitzonderingen daargelaten, niet bij naam genoemd.

2 Nota 'In het belang van Nederland', Kamerstuk 33763, nr. 1, 17 september 2013, 24. Hier wordt voor wat betreft de KMar gesteld dat zij een ontwikkeling doormaakt van een gebiedsgebonden naar een informatiegestuurde organisatie. Gekoppeld aan deze beweging en aan de krimp van de krijgsmacht dient de organisatie de komende jaren circa 146 vte'en in te leveren.

veiligheidsdomein in binnen- en buitenland. Daarbij maken we onderscheid met de term ‘toegevoegde waarde’. Het begrip ‘toegevoegde waarde’ is afkomstig uit de economische wetenschappen en staat voor het verschil tussen de marktwaarde van de productie en de daarvoor gebruikte grondstoffen. De toegevoegde waarde drukt de essentie van produceren uit, namelijk het toevoegen van waarde aan een goed. Deze term wordt ook wel gebruikt bij het bestuderen van overheidsorganisaties zoals de KMar. Wat is de toegevoegde waarde van de organisatie binnen het veiligheidsdomein? Levert zij unieke en noodzakelijke producten die niet (of minder goed, of duurder, et cetera) door anderen geleverd kunnen worden?

Het begrip ‘toegevoegde waarde’ doet echter onvoldoende recht aan de positie van de KMar. Immers, het begrip impliceert dat er sprake is van een keuze, dat besloten kan worden een

dienst niet meer te verrichten. Daar is in dit geval echter geen sprake van. Het gaat immers om klassieke overheidstaken op het gebied van het geweldsmonopolie. Het simpelweg niet meer uitvoeren van dergelijke taken (denk aan een taak als het grenstoezicht) is geen optie (een herbelegging van taken bij andere organisaties uiteraard wel). De KMar is, in de woorden van een van de respondenten, een organisatie die geïnstitutionaliseerd is en daarmee waarde heeft.³

In het onderzoek hebben we dan ook gekozen voor gebruik van de term ‘waarde’. De waarde van de KMar is in het onderzoek geoperationaliseerd in een ‘toekomstig takenpakket’. Hiermee doelen we op een mogelijk toekomstig takenpakket (en de invulling daarvan) dat zoveel mogelijk waarde genereert voor de opdrachtgevers van de organisatie en daarmee voor de veiligheid van de staat.

³ Voor de inzichten in deze paragraaf hebben wij dankbaar gebruik gemaakt van de interviews met mr. A.W.H. Docters van Leeuwen en prof. dr. P.A.H. Frissen, beide verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

De politietaak op burgerluchthavens is een reguliere taak die bij de KMar is belegd



FOTO MCD, E. KLJN

KMar, Defensie en Nationale Politie

De KMar is als militaire politieorganisatie een hybride organisatie, die militaire en politieke kenmerken in zich verenigt. Van oudsher heeft ze een brugfunctie vervuld tussen Defensie en politie in.⁴ Ze is gemodelleerd naar het Franse Gendarmeriemodel.⁵ De KMar acteert in het hogere geweldsspectrum, tussen het lagere geweldsspectrum waarin de politie opereert en het hoogste geweldsspectrum dat tot het domein van Defensie hoort. In andere woorden: blauw (politie), blauw plus (KMar) en groen (Defensie). Deze hybride positie verklaart voor een deel de diffuusheid die met enige regelmaat ontstaat over de waarde van de organisatie: waartoe is zij op aarde en hoe onderscheidt zij zich van de organisaties in haar omgeving?

Deze diffuusheid kan het beste worden geïllustreerd aan de hand van het takenpakket. Waar op sommige onderdelen sprake is van een duidelijk onderscheid tussen de rol van de KMar, de overige OPCO's binnen Defensie en de NP – denk hierbij bijvoorbeeld aan het optreden in het hogere geweldsspectrum in geval van bewaken en beveiligen of het verlenen van bijstand aan de politie – is daar bij andere taken minder sprake van.

Dit valt bijvoorbeeld op bij de reguliere politietaken, waar niet alleen de NP maar ook de KMar er een aantal van vervult (denk hierbij bijvoorbeeld aan de politietaken op burgerluchthavens – een reguliere civiele politietaken die bij de KMar is belegd). Maar ook bij de bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit, waar voor een buitenstaander niet in één oogopslag duidelijk is hoe de bijdrage van de KMar zich onderscheidt van die van de overige OPCO's binnen Defensie en de NP.⁶

Tegelijkertijd komt uit de vergelijking van de KMar met NP en de overige OPCO's binnen Defensie ook naar voren dat de KMar in de ogen van de respondenten op onderdelen *'the best of both worlds'* combineert. Dat is bijvoorbeeld het geval op het gebied van opleiding en training, waar KMar-medewerkers naast de

militaire training en vorming ook de politieopleiding volgen, en daardoor flexibel inzetbaar zijn in beide werelden. Een goed voorbeeld daarvan vormt de inzet van de KMar in operatie MH17 Recovery. Een nadere uitwerking van het onderscheid is te vinden in tabel 1.

De afgelopen jaren is een trend waarneembaar waarbij de politie steeds meer een beroep doet op vakinhoudelijke kennis die bij Defensie-eenheden (anders dan de KMar) beschikbaar is. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de inzet van specialisten met specialistische apparatuur bij de opsporing van bijvoorbeeld dubbele wanden in woningen waar drugs achter zit, drugskelders op de Veluwe, et cetera.

Ook werden ten tijde van de 'stenengooiers van viaducten' infanteristen ingezet om 's nachts de snelwegen te observeren en worden eenheden van de krijgsmacht regelmatig ingezet om vermiste personen op te sporen. Defensie claimt daarmee vanuit haar derde hoofdtaak een grotere rol binnen het nationale veiligheidsdomein. Deze trend is relevant voor de KMar, omdat de overige OPCO's binnen Defensie en politie hiermee dichter tegen elkaar aan lijken te kruipen, en draagt dus bij aan de noodzaak voor de organisatie om zich te bezinnen op haar eigen waarde.⁷ Schematisch is dit weergegeven in figuur 1.

Overigens zijn er ook signalen dat deze samenwerking tussen de overige OPCO's binnen Defensie en politie minder goed verloopt dan wellicht op het eerste gezicht lijkt. Zo vermeldt een recent artikel in *Trouw* dat het leger zich miskend voelt door de politie omdat 'militaire bijstand niet op waarde wordt geschat'.⁸

4 Zie hiervoor bijvoorbeeld het 'position paper' KMar, bijlage 1 bij Kamerstuk 30176, nr. 4, 15 november 2005.

5 Een gendarmerie (verbastering van het Franse *gens d'armes*, krijgsvolk, letterlijk: *lieden met wapens*) is een dienst die algemene politietaken uitvoert en (van oorsprong) een onderdeel van het leger is, zie nl.wikipedia.org/wiki/gendarmerie.

6 Een goed voorbeeld hiervan is het gebruik van de term 'politiemissie' voor de missie in Kunduz, waar het feitelijk een politietrainingsmissie betreft.

7 Zoals o.a. in een interview geconstateerd door prof. J.J.C. Voorhoeve, lid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken en voormalig minister van Defensie.

8 H. Koch, 'Leger voelt zich miskend door politie', in: *Trouw*, 21 januari 2014, 3.

	Defensie	KMar	Politie
Nationale taken	<p><i>Algemeen (zie uitwerking hieronder):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Specialistische structurele (militaire) taken <p><i>Bijstand:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 'In bijzondere gevallen' militaire bijstand op basis van Politiewet 2012 • Bijstandstaken op basis van Wet Veiligheidsregio's • Militaire steunverlening in openbaar belang • Participatie in DSI als permanente bijstand (zie ook hieronder) <p><i>Vreemdelingen:</i></p> <p>-</p> <p><i>Reguliere politietaken:</i></p> <p>-</p> <p><i>Bijzondere eenheden:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Unit Interventie Mariniers • Participeert in DSI <p><i>Bewaken / beveiligen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Opereert in het hoogste geweldsspectrum • Met name interventie middels DSI 	<p><i>Algemeen (zie uitwerking hieronder):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Specifieke politietaken op basis van de Politiewet 2012 <p><i>Bijstand:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Eerst aangewezen voor bijstand aan NP op basis van Politiewet 2012 • Middels Landelijke Bijstandsorganisatie (combinatie ME en BE) • Participatie in DSI als permanente bijstand (zie ook hieronder) <p><i>Vreemdelingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Grenstoezicht (buitengrenzen, m.u.v. haven Rotterdam) • Mobiel Toezicht Veiligheid (binnengrenzen) • Verwijderingen <p><i>Reguliere politietaken:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Politietaken burgerluchthavens • Militaire politietaken • Opsporing gerelateerd aan reguliere politietaken <p><i>Bijzondere eenheden:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten • Participeert in DSI <p><i>Bewaken / beveiligen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Opereert in het hogere geweldsspectrum • Met name preventief • Concreet: beveiliging objecten Koninklijk Huis, beveiliging waardetransporten DNB, beveiliging hoge militairen die NL bezoeken, beveiliging ambassades in risicogebieden 	<p><i>Algemeen (zie uitwerking hieronder):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Algemene politietaken: preventie, opsporen, handhaving van de rechtsorde en hulpverlening <p><i>Bijstand:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Interne bijstand o.a. middels ME <p><i>Vreemdelingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Grenstoezicht haven Rotterdam • Vreemdelingenpolitie <p><i>Reguliere politietaken:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Preventie • Opsporing • Handhaving rechtsorde • Hulpverlening <p><i>Bijzondere eenheden:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Participeert in DSI <p><i>Bewaken / beveiligen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Opereert laag in het geweldsspectrum • Met name preventief • Concreet: beveiliging leden Koninklijk Huis, beveiliging hoge diplomaten die NL bezoeken, beveiliging bedreigde politici
Internationale taken	<ul style="list-style-type: none"> • Verdediging van het eigen en bondgenootschap-pelijk grondgebied, inclusief de Nederlandse Antillen en Aruba 	<ul style="list-style-type: none"> • Verdediging van het eigen en bondgenootschap-pelijk grondgebied, inclusief de Nederlandse Antillen en Aruba (als onderdeel krijgsmacht) 	-

Tabel 1 Vergelijking Defensie, KMar en Nationale Politie

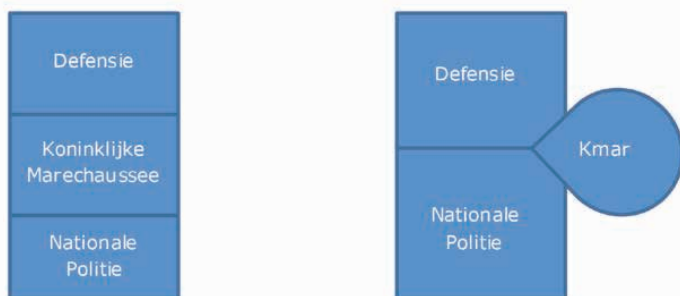
	Defensie	KMar	Politie
	<ul style="list-style-type: none"> Bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde 	<ul style="list-style-type: none"> Bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit (focus op politietaken en opbouwen veiligheidssector) Internationale samenwerking politietaken (o.a. inzet liaisons, samenwerking Europol / Interpol), gericht op specifiek takenpakket KMar Grensoverschrijdende criminaliteitsbestrijding (gericht op specifiek takenpakket KMar) 	<ul style="list-style-type: none"> Vrijwillige participatie in internationale militaire missies (opleiden van lokale politie) Internationale samenwerking politietaken (o.a. inzet liaisons, samenwerking Europol / Interpol) Grensoverschrijdende criminaliteitsbestrijding (algemeen)
Positionering	Onder minister van Defensie (CDS)	Onder minister van Defensie (SG)	Onder minister van Veiligheid en Justitie
Aansturing	Beheersmatig door minister van Defensie, gezagsmatig door minister van Defensie (regulier) of civiel gezag (nationale taken)	Beheersmatig door minister van Defensie, gezagsmatig door gezagdrager die verantwoordelijk is voor de taak die het betreft (merendeels civiel)	Beheersmatig door minister van Veiligheid en Justitie, gezagsmatig door Officier van Justitie, burgemeester en minister van Veiligheid en Justitie (landelijke beleidsdoelstellingen)
Organisatie	Landelijk georganiseerd	Landelijk georganiseerd (met regionale en functionele eenheden)	Landelijk georganiseerd (met 10 regionale en 1 landelijke eenheid)
Rechtspositie	Militair (geen stakingsrecht, uitzendbaar, flexibel inzetbaar)	Militair (geen stakingsrecht, uitzendbaar, flexibel inzetbaar)	Civiel (stakingsrecht, beperkt flexibel inzetbaar, niet uitzendbaar)
Cultuur en leiderschap	Militaire waarden als loyaliteit, teamgeest, discipline en flexibiliteit	Combinatie van militaire en politieke waarden	Politieke waarden als individualisme, wantrouwen, geheimhouding, autonomie
Opleiding en training	Militaire vorming, opleiding en training	Militaire en politieke vorming, opleiding en training	Politieke opleiding en training

Externe ontwikkelingen

De ontwikkelingen bij de KMar kunnen niet los worden gezien van de ontwikkelingen in de omgeving van de organisatie. Wij onderkennen zes relevante ontwikkelingen.

- Ten eerste gaat het om ontwikkelingen bij de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Deze zijn relevant omdat politieorganisaties als de KMar in toenemende mate informatie-

gestuurd (en dus ook op basis van inlichtingen) hun werk uitvoeren. Bij de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zien we een trend om inlichtingenwerk en politiewerk zo veel mogelijk te scheiden. AIVD en MIVD werken in toenemende mate samen, onder meer onder druk van de overheid, om zo bezuinigingen op te kunnen vangen. Het werk van inlichtingendiensten ligt momenteel onder



Figuur 1 Verhouding tussen Defensie, KMar en Nationale Politie

een vergrootglas als gevolg van diverse onthullingen over afluisterpraktijken door Amerikaanse maar ook Nederlandse diensten. De centrale vraag daarbij is: hoe ver mogen deze diensten ingrijpen in de privacy, zonder dat altijd kan worden aangegeven wat dit ingrijpen oplevert?

- Ten tweede kan in de particuliere sector een opkomst van de particuliere beveiligingsbedrijven worden geconstateerd sinds de jaren tachtig.⁹ Deze trend is relevant omdat deze organisaties een mogelijke concurrent voor politieorganisaties als de KMar kunnen vormen. Deze organisaties voeren, al dan niet onder toezicht van overheidsinstanties, een toenemend aantal taken binnen het veiligheidsdomein uit. De opkomst van deze organisaties heeft onder meer te maken met een toenemend gevoel van onveiligheid in de samenleving, de groei van semipublieke domeinen als winkelcentra, pretparken, discussies over de kerntaken van de politie, et cetera. De overheid is bovendien vooralsnog terughoudend bij het uitbesteden van publieke taken aan particuliere organisaties. Daarbij speelt een belangrijke rol dat het geweldsmonopolie voorbehouden blijft aan de overheid. Overigens zijn er signalen dat
- de overheid deze terughoudendheid langzamerhand laat varen. Zo heeft het kabinet wet- en regelgeving aangekondigd om de inzet van particuliere beveiliging onder strikte voorwaarden toe te staan bij de beveiliging van bepaalde categorieën transporten in het gebied rond Somalië, in het kader van de bestrijding van piraterij.
- Waar de overheid terughoudend is voor wat betreft de inzet van particuliere beveiligers, is de inzet van bijzonder opsporingsambtenaren (BOA's) in de openbare ruimte in toenemende mate gemeengoed geworden. De regering heeft onlangs besloten het herkenbare uiterlijk van gemeentelijke BOA's te vergroten door de invoering van een BOA-uniform, de samenwerking en informatieuitwisseling tussen politie en BOA's en particuliere beveiligers te versterken en de informatievoorziening voor de toezichtfunctie van politie en OM te verbeteren.¹⁰
- Ten derde is van belang dat er veel organisaties actief zijn binnen het veiligheidsdomein. Het gaat hier om samenwerkingspartners en potentiële concurrenten van de KMar. Naast de KMar, de NP en de al genoemde inlichtingen- en veiligheidsdiensten gaat het onder meer om de douane, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V). Alle organisaties komen elkaar op meerdere plekken in de keten tegen. Tevens kan worden geconstateerd dat alle organisaties, mede als gevolg van taakstellingen, bezig zijn met een heroriëntatie op de eigen bijdrage binnen het veiligheidsdomein.
- Ten vierde is op internationaal vlak de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit van toenemend belang. De opkomst van grensoverschrijdende criminaliteit is onder meer een gevolg van globalisering, groeiende mobiliteit en de groei van communicatietechnologieën. Grenzen verschuiven, zowel in fysiek opzicht als de grenzen tussen in- en externe veiligheid, boven- en onderwereld en fysieke versus virtuele infrastructuur. KMar en NP worden in toenemende mate belast met

9 R. van Steden, 'Moratorium nodig op beveiligingsbranche', in: *Socialisme en democratie* (2007), 32-38.

10 Nota 'Samenhang in toezicht en handhaving in de openbare ruimte', Kamerstuk 28684, nr. 387, 1 juli 2013.



FOTO MCD.E. KLJUN

Op het 'German Police Training Centre' (GPTC) in Kunduz worden door onder andere Nederlandse KMar-trainers rekruten en onderofficieren opgeleid. De trainingen bestaan, behalve uit theorie, ook uit sport en marcheren

de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit, zoals terrorisme, drugshandel, mensenhandel en mensensmokkel en cybercrime. Een recent AIV-rapport geeft suggesties om de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit te verbeteren.¹¹ Het gaat dan om de preventieve benadering (onder meer het bevorderen van de recht staat in bronlanden), de strafrechtelijke benadering (onder meer een grotere internationale samenwerking en een grotere inzet van de krijgsmacht), de bestuurlijke benadering (onder meer het uitoefenen van controles) en de financiële benadering (vermindere van financieel voordeel).

- Ten vijfde is van belang dat het aantal militaire missies de afgelopen decennia beduidend is toegenomen en dat internationale organisaties als de NAVO zich herbezinnen op hun rol. De reikwijdte van missies wordt verbreed. De rol van de KMar is de afgelopen decennia geëvolueerd van een bescheiden rol als militaire politie voor de krijgsmacht naar een steeds grotere rol in het trainen van de lokale politie en het

11 Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Criminaliteit, corruptie en instabiliteit – een verkennend advies*, (2013), zie www.aiv.nl.

opbouwen van de veiligheidssector, zoals in Irak en Afghanistan.

- Ten slotte is relevant dat landen met een Gendarmerieorganisatie in toenemende mate samenwerken, onder meer in de *European Gendarmerie Force* (EUROGENDFOR), waarin ook de KMar participeert. De inzet van deze nieuwe organisatie is tot op heden beperkt geweest, omdat deze hinder lijkt te ondervinden van een concurrentiestrijd tussen de NAVO en de EU.¹²

Onderzoeksresultaten

Op basis van de analyse van de KMar in vergelijking met Defensie en Nationale Politie, de analyse van relevante externe ontwikkelingen en de resultaten van de interviews in combinatie met eigen observaties hebben wij een SWOT-analyse uitgevoerd. Vanwege de omvang van dit artikel lichten we enkel de hoofdpunten kort toe.¹³

Sterke punten

Een sterk punt van de KMar is dat ze een Gendarmerieorganisatie is die militaire en politieke opleiding en training combineert. De militaire rechtspositie maakt haar flexibel inzetbaar in binnen- en buitenland (de recente inzet voor operatie MH17 recovery vormt daar een goed voorbeeld van) en door de militaire cultuur beschikt de KMar over loyaliteit, *esprit de corps* en discipline. Mede hierdoor wordt zij door politiek en bestuur beschouwd als een strategische reserve. Voorts opereert de KMar op belangrijke informatieknooppunten (grenzen), is ze sterk in de inzet van bijzondere eenheden in het hogere geweldsspectrum en bij ordehandhaving, en kan ze een grote bijdrage leveren aan de bescherming en bevordering van rechtsorde en stabiliteit.

Zwakke punten

Tegenover deze sterke punten staan ook enkele zwaktes. De korte functieduurvervulling leidt tot problemen op het gebied van kennisborging en het opbouwen van relevante netwerken. Er zijn nog grote stappen te maken op het gebied van leiderschap en cultuur: enkele respondenten spreken in dit kader over een afwachtende houding en het te weinig richting geven. Daarnaast wijzen respondenten op de interne gerichtheid van de organisatie en te weinig trots op het uniform.

Voorts verdient de positionering binnen Defensie aandacht (de KMar wordt in de ogen van een aantal respondenten niet voor vol aangezien en haar kwaliteit wordt gewaardeerd), ontbreekt complementariteit in de politietaken met de Nationale Politie en is de KMar niet sterk op het gebied van kennis en innovatie.

Kansen en bedreigingen

Kansen zijn vooral te vinden in het diffuser worden van grenzen en de opkomst van grensoverschrijdende criminaliteit, veranderende conflictsituaties en als gevolg daarvan veranderende missies (een grotere nadruk op de bevordering van de rechtsorde), toenemende instabiliteit in de samenleving (hetgeen kansen biedt op het gebied van ordehandhaving) en de reorganisatie van de politie (een kans om de complementariteit van beide organisaties te versterken).

Relevante bedreigingen ten slotte zijn een te geringe focus in het takenpakket, het politieke en maatschappelijke klimaat (negatieve sentimenten ten aanzien van de krijgsmacht die hebben geleid tot forse bezuinigingen door opvolgende kabinetten en een afnemend collectief geheugen¹⁴), de Europeanisering en de positionering van de KMar in de keten (waar ben je als organisatie nu echt van en waar sta je voor?).

Analyse toekomstig takenpakket KMar

Op basis van de data die uit de interviews en het literatuuronderzoek zijn verkregen is een

12 Interview met kolonel W. Koops, Provost Marshall bij *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE) van de NAVO.

13 De volledige SWOT-analyse is opgenomen in het – vertrouwelijke – onderzoeksrapport.

14 In dat kader wijzen respondenten op het uitblijven in recente jaren van grote incidenten waarbij een beroep is gedaan op de KMar als strategische reserve (zoals bijvoorbeeld de Kroningsrellen in de jaren tachtig).

Taken obv wet –en regelgeving	Historisch	Huidig Takenpakket			Externe Ontwikkelingen	Toekomstig Takenpakket
		Sterk	Zwak	Neutraal		
Nationaal						
		Sterk	Zwak	Neutraal		
Bijstand	Ja	X (BE)	X (ME)		Vorming NP / instabiliteit / polarisatie samenleving	Handhaven: BE (doorontwikkelen) en ordehandhaving Stoppen: ME (taak NP)
Bijzondere eenheden	Ja	X			Instabiliteit / polarisatie/ andere aard conflicten	Handhaven en doorontwikkelen: -terrorismebestrijding
Vreemdelingen: - Grenstoezicht (incl. documenten en mensensmokkel / mensenhandel, participatie in Frontex) - Mobiel Toezicht Veiligheid	Ja Nee	X 		X (mensen smokkel) X	Toename grensoversch. crim. / digitale crim. / vorming NP / Europeanisering / andere aard conflicten Idem, specifiek: verbod controles binnengrenzen	Handhaven en doorontwikkelen: - Cyber - Intell - Financiële criminaliteit - Identiteitsfraude Handhaven en doorontwikkelen: (idem grenstoezicht)
-Verwijderingen	Nee	X			Politiek-bestuurlijk	Handhaven
Reguliere politietaken: -Burgerluchthavens	Nee		X		Politiek-bestuurlijk / ontwikkelingen NP	Handhaven: hoog risico beveiliging (HRB) Stoppen: overige taken (taak NP)
- MPD	Ja			X	Samenvoegen Defensie eenheden / locaties / internationale oefeningen	Handhaven: MPD bij uitzendingen / oefeningen Stoppen: MPD noodhulp / opsporing
-Gerelateerde opsporing	Ja (MPD)			X	Idem	Handhaven en doorontwikkelen aan taken gerelateerde opsporing
Bewaken en beveiligen:						
- Objecten Koninklijk Huis	Ja	X			-	Handhaven
- De Nederlandsche Bank	Ja	X			-	Handhaven
- Beveiligen hoge militairen (internationaal)	Ja	X			Terrorisme / individualisering / veranderende aard conflicten	Handhaven en doorontwikkelen concepten / technieken
- Beveiliging ambassades risicogebieden	Nee	X			Toenemende instabiliteit	Handhaven
-Beveiliging burgerluchtvaart	Nee	X			Hogere geweldsspectrum	Handhaven: toezicht + air marshalls
- Ceremoniële taken	Ja	X			-	Handhaven
Internationaal						
Bescherming en bevordering rechtsorde / stabiliteit	Ja	X			Andere aard conflicten / politiek-bestuurlijk / internationalisering / Europeanisering / ontwikkelingen NAVO en EU / veranderende machtsverhoudingen wereld	Handhaven en doorontwikkelen: - Biometrie - Counter IED - Internationale samenwerkingsverbanden
Internationale samenwerking politietaken	Nee			X	Globalisering / diffuser worden grenzen / veranderende aard conflicten	Handhaven en doorontwikkelen: - Focus op eigen taken - Sterkere positionering
Grensoverschrijdende criminaliteitsbestrijding	Ja	X			Globalisering / diffuser worden grenzen / politiek-bestuurlijk	Handhaven en doorontwikkelen: - Benutten informatiepositie knooppunten - Nieuwe vormen, bijv. financiële criminaliteit

Tabel 2 Toekomstig takenpakket KMar

analyse uitgevoerd van het takenpakket dat voor de KMar een 'best fit' en daarmee toekomstbestendig lijkt. Deze analyse wordt weergegeven in tabel 2.

Uitgangspunt voor de indeling van deze tabel vormen de huidige taken zoals die voortvloeien uit de wet- en regelgeving. Daarbij is gekeken naar:

- het ontstaan van de taak (betreft het een historische KMar-taak of niet?);
- de uitvoering van de huidige taak, waarbij een onderverdeling is gemaakt naar 'sterk', 'zwak' en 'neutraal';
- externe ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de huidige taak;
- de mogelijke toekomstige taak.

De tabel op pagina 505 kan als volgt worden toegelicht.

Oefening en demonstratie van Mobiele Eenheid (ME) en Bijzondere Eenheid (BE) op Maaldrift



FOTO: MCD, J. VAN HELVERT

Nationale taken

Bijstand

Bijstand aan de politie is een taak die van oudsher is belegd bij de KMar (en overigens ook bij de rest van Defensie). De respondenten beoordelen deze als sterk, voor zover deze taak zich onderscheidt van de reguliere ME-taak zoals die bij de politie is belegd. De respondenten hebben aangegeven dat ze, als gevolg van de ontwikkelingen in de omgeving van de organisatie, verwachten dat in de toekomst juist behoefte is aan de bijstandstaak in het hogere geweldsspectrum (bijvoorbeeld de inzet bij collectieve ordeverstoringen). Deze taak zou dan belegd kunnen worden bij de KMar, terwijl de reguliere bijstand op ME-niveau naar de politie kan. Dat sluit ook goed aan bij de interne beweging die de politie maakt naar een Nationale Politie. Reguliere bijstand kan dan intern NP worden georganiseerd. Bijstand door de overige OPCO's binnen Defensie komt, zoals ook wettelijk is bepaald, pas aan bod indien de KMar hier niet in kan voorzien.

Bijzondere eenheden

De KMar is van oudsher een bijzondere eenheid met een bijzonder takenpakket, gemodelleerd op het Franse Gendarmeriemodel. Respondenten geven aan dat de behoefte aan een dergelijke bijzondere eenheid weer actueel wordt, gezien de toenemende instabiliteit en polarisatie in de samenleving. Daarbij heeft de KMar een duidelijke rol in het hogere geweldsspectrum, tussen het niveau waarop de politie opereert en het niveau waarop defensie-eenheden als de Unit Interventie Mariniërs aan bod komen (de eerder genoemde indeling in blauw, blauw-plus en groen). De KMar participeert in de Dienst Speciale Interventies en beschikt daarnaast over de Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten.

Vreemdelingen

In de oprichtingsakte van de KMar was al bepaald dat de KMar gaat over de landgrenzen en de grote wegen. Van oudsher is dus het grenstoezicht een taak van de KMar. Het Mobiel Toezicht Veiligheid (voorheen: Mobiel Toezicht Vreemdelingen) is een logische doorontwikkeling van deze taak geweest in de jaren negentig, toen de binnengrenzen van Europa kwamen te

vervallen. Respondenten geven aan dat externe ontwikkelingen een doorontwikkeling van het grenstoezicht rechtvaardigen en noemen daarbij thema's als cyber (grenstoezicht in het virtuele domein, bestrijding van cybercriminaliteit, et cetera), biometrie (brede toepassing van *identity intelligence*, niet alleen bij het grenstoezicht in Nederland, maar ook bijvoorbeeld in missiegebieden – binnen de NAVO is hier grote vraag naar), financiële criminaliteit (in samenwerking met andere partijen als FIOD en douane) en identiteitsfraude (niet alleen met documenten, maar ook en misschien juist in het digitale domein).

Ook zou het in de ogen van velen logisch zijn als de KMar verantwoordelijk zou zijn voor het grenstoezicht in heel Nederland, terwijl in de huidige situatie het grenstoezicht in de haven van Rotterdam nog bij de Zeehavenpolitie is belegd.

Een andere taak binnen het thema 'vreemdelingen' betreft het uitvoeren van het terugkeerbeleid: de concrete uitzetting van personen zonder geldige verblijfsvergunning. De uitvoering van deze taak door de KMar staat in politiek en bestuur, en ook bij de respondenten van het onderzoek, niet ter discussie.

Reguliere politietaken

Een deel van deze reguliere taken, de militaire politiezorg (MPZ) en de gerelateerde opsporing, is historisch bij de KMar belegd. Dit geldt niet voor de politietaak op burgerluchthavens. Respondenten beoordelen de uitvoering van deze reguliere politietaken door de KMar overwegend neutraal dan wel zwak. Ze wijten dit aan een gebrek aan expertise.

Voorts is relevant dat door de krimp van Defensie de MPZ taak al jaren afneemt aan belang en omvang. Respondenten doen de suggestie voor zowel de MPZ als de politietaak op burgerluchthavens een differentiatie aan te brengen en slechts die taken te behouden waarmee de KMar zich onderscheidt van de civiele politie of die interventie op een hoger niveau vragen (bijvoorbeeld de hoog risico beveiliging op burgerluchthavens). De overige

taken kunnen worden overgedragen aan de NP (denk aan winkeldiefstal op Schiphol, verkeers-overtredingen op kazernes, et cetera). Daarmee kan ook de positie van de KMar binnen Defensie worden versterkt, omdat de organisatie dan minder zal worden gezien als 'matennaaiër'.

Tegelijkertijd komt met het afstoten van de reguliere politietaken op burgerluchthavens een einde aan de monopoliepositie van de KMar op de luchthavens en kan het strategisch onverstandig zijn deze taak af te stoten, omdat daarmee wellicht ook de uitvoering van andere taken op de luchthavens ter discussie kan komen te staan.

Voor de rekerchetaak die bij deze reguliere politietaken behoort, geldt hetzelfde. De KMar beschikt over een klein marktaandeel en heeft, vooral op specialismen als financiële recherche, forensische recherche, zedenrecherche en digitale recherche, veel minder expertise dan de reguliere politie. Bovendien heeft de KMar, als gevolg van klein aantal 'eigen' zaken, weinig gelegenheid om expertise te behouden en op te bouwen. Er kan dan ook worden overwogen om de betreffende rekerchetaken af te stoten aan de politie, met uitzondering van rekerchecapaciteiten die rechtstreeks gelieerd zijn aan de eigen taken (vooral militaire politiezorg en migratiecriminaliteit).

Behoud van forensische rekerchecapaciteit kan worden overwogen vanwege de behoefte aan internationale inzet van deze capaciteit bij de opsporing van *Improvised Explosive Devices* (IED's).

Bewaken en beveiligen

Met uitzondering van de beveiliging burgerluchtvaart zijn alle taken die de KMar nu uitvoert op het gebied van bewaken en beveiligen historisch bij de organisatie belegd. De uitvoering wordt als sterk beoordeeld door de respondenten en voor elke taak geldt dat het advies is deze te handhaven dan wel verder te ontwikkelen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de beveiliging van ambassades in risicogebieden in het buitenland, de begeleiding van waardetransporten van De Nederlandsche Bank en de inzet van *air marshalls*.



FOTO: MCD, B. NIJS

Motor ere-escorte voor de president van Turkije op weg naar vliegveld Maastricht met zeventien KMar-motoren, 2012

Dit geldt ook voor de beveiliging burgerluchtvaart, ondanks dat deze dus niet historisch is. Sinds 11 september 2001 heeft deze taak aan belang gewonnen. De KMar voert deze taak in de ogen van de respondenten goed uit en er is dan ook geen enkele aanleiding deze elders te beleggen.

Er is sprake van een tweetal potentiële nieuwe taken op het gebied van bewaken en beveiligen:

- Ruilverkaveling met de Eenheid Bewaken en Beveiligen van de NP. Deze eenheid is onder meer verantwoordelijk voor persoonsbeveiliging in Nederland (met uitzondering van hoge buitenlandse militairen), persoonsbeveiliging voor de leden van het Koninklijk Huis en de beveiliging van vitale objecten binnen het Rijksdomein. Door deze ruilverkaveling (bijvoorbeeld: alle persoonsbeveiliging bij de NP, alle objectbeveiliging bij de KMar, ofwel: alle beveiligingstaken naar de KMar, reguliere politietaken naar de NP) kan de complementariteit worden versterkt;

- Een grotere rol binnen de Dienst Speciale Interventies. Deze eenheid staat onder leiding van de NP, maar wordt voor twee derde gevuld met personeel van Defensie (CZSK, CLAS en KMar). De belegging bij de NP beschouwen enkele respondenten als 'weeffout' die heeft kunnen ontstaan omdat intern Defensie te veel verdeeldheid was over dit onderwerp. Ook deze eenheid zou meegenomen kunnen worden in de hiervoor genoemde ruilverkaveling.

Internationale taken

Bescherming en bevordering rechtsorde / stabiliteit
De bescherming en bevordering van de rechtsorde / stabiliteit is historisch bij Defensie belegd (tweede hoofdtaak uit de Grondwet) en daarmee ook automatisch bij de KMar. De afgelopen tientallen jaren heeft de taak aan belang gewonnen als gevolg van onder meer de veranderende aard van de conflicten, ontwikkelingen bij de NAVO en veranderende machtsverhoudingen in de wereld. Naar verwachting zet deze trend zich ook de komende tijd door.

Er is sprake van een tweetal potentiële nieuwe taken op het gebied van de bescherming en bevordering van de rechtsorde / stabiliteit:

Een grotere inzet in het kader van het opbouwen van de internationale rechtsorde (bijvoorbeeld politietraining). Een aantal respondenten constateert een roep om een grotere internationale rol van de KMar¹⁵; de KMar zou zich hier kunnen onderscheiden van de NP, die zich dan kan richten op haar taken in Nederland en wiens personeel bovendien enkel op vrijwillige basis uitgezonden kan worden. De KMar heeft hier in de ogen van de respondenten bovendien als volwaardig Gendarmeriekorps een streepje voor op zusterorganisaties in het buitenland, waarvan een groot aantal beschikt over minder veelzijdige MP-units of zelfs MP-taken als neventaak uitvoert in de vorm van tijdelijke *assigned units*.

Uiteraard is hier ook een taak weggelegd voor de overige OPCO's binnen Defensie. Daarbij gaat het dan vooral om ordehandhaving en eventueel om het uitvoeren van basis MP-taken en/of het verzorgen van basale politieopleiding en -training onder begeleiding van de KMar.

In NAVO-verband neemt de behoefte aan expertise op het gebied van biometrie toe, bijvoorbeeld om ongeoorloofde betreding van militaire bases tegen te gaan. De KMar zou hier met haar expertise op het gebied van de bestrijding van identiteits- en documentfraude een grotere rol kunnen spelen dan nu het geval is, zeker nu Nederland *lead nation* is voor de ontwikkeling van biometrische capaciteiten in NAVO-verband.¹⁶

Internationale samenwerking politietaken

De internationale samenwerking in politietaken heeft de afgelopen tientallen jaren aan belang gewonnen als gevolg van de globalisering, de toename van grensoverschrijdende criminaliteit, et cetera. De KMar zou hier een prominentere rol moeten opeisen, bijvoorbeeld door een grotere en effectievere inzet van liaisons.

Bestrijding grensoverschrijdende criminaliteit

Deze taak ligt in het verlengde van grens-toezicht. Van oudsher was de KMar belast met het oppakken van landlopers en smokkelaars. Aangezien er sprake is van een toename aan grensoverschrijdende criminaliteit neemt deze taak aan belang toe. Gezien de positie van de KMar op informatieknooppunten (waaronder grenzen) adviseren de respondenten om de trends en ontwikkelingen op het gebied van grensoverschrijdende criminaliteit in de breedste zin van het woord te analyseren en bij de bestrijding hiervan een voortrekkersrol te gaan vervullen. Nieuwe vormen van criminaliteit zijn bijvoorbeeld financiële criminaliteit en digitale / internetcriminaliteit.

Conclusie en aanbevelingen

Uit het onderzoek blijkt dat de KMar in haar tweehonderdjarig bestaan een unieke bijdrage heeft geleverd aan de veiligheid in binnen- en buitenland en door de uitvoering van haar wettelijke overheidstaken waarde heeft. De uniciteit van de organisatie is vooral te vinden in haar hybride karakter en is recent weer zichtbaar geworden bij de uitvoering van operatie MH17 recovery. Dit hybride karakter, in combinatie met een divers takenpakket, heeft er wel toe geleid dat de KMar voor haar omgeving tot op zekere hoogte ongrijpbaar is geworden.

De KMar heeft met haar Ontwikkelagenda¹⁷ een strategische keuze voor een drietal pijlers gemaakt: grenspolitietaken, bewaken en beveiligen, internationale en militaire politietaken. Deze keuze blijkt juist te zijn geweest. Uit de combinatie van het literatuuronderzoek en de interviews blijkt dat deze drie pijlers historisch gezien bij de KMar passen en dat de huidige taken binnen deze pijlers over het algemeen goed worden uitgevoerd.

15 Het betreft onder andere prof. J.J.C. Voorhoeve, lid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken en voormalig minister van Defensie.

16 Memorie van Toelichting op de Defensiebegroting 2014, Kamerstuk 33750 X, nr. 2, 17, 17 september 2013.

17 De Ontwikkelagenda KMar is een richtinggevend intern beleidsdocument uit 2011.

Wel blijkt dat de pijlers in het licht van de externe ontwikkelingen de komende tijd doorontwikkeling verdienen. Als gevolg van de doorontwikkeling wordt de complementariteit met de overige OPCO's binnen Defensie en de Nationale Politie groter. Dit betekent ook dat taken die niet passen binnen de pijlers, en dus niet bijdragen aan de complementariteit, moeten worden afgestoten. Daarmee kan de KMar haar unieke bijdrage behouden en versterken.

Inspelen op nieuwe ontwikkelingen

Binnen de pijler grenspolitie betekent dit dat de KMar moet inspelen op nieuwe ontwikkelingen in de (bestrijding van) grensoverschrijdende criminaliteit. Daarbij kan gedacht worden aan cyber en financiële criminaliteit. Hierbij moet de KMar wel de complementariteit met andere organisaties in de gaten blijven houden. Ook ligt het voor de hand dat de KMar ernaar streeft het volledige grenstoezicht in Nederland te gaan uitvoeren (dus ook in de haven van Rotterdam).

De pijler bewaken en beveiligen wordt vrijwel zonder uitzondering als goed beoordeeld. Het gaat in de woorden van een respondent om een taak 'waar de KMar simpelweg goed in is'. Het beroep dat op deze pijler zal worden gedaan, zal naar verwachting toenemen als gevolg van de toenemende instabiliteit en polarisatie in binnen- en buitenland.

De KMar kan haar positie behouden en versterken als ze inzet op innovatie van beveiligingsconcepten, het bevorderen van complementariteit (door bijvoorbeeld alleen nog bijstand te leveren in het hogere geweldsspectrum en door een ruilverkaveling met de NP), en het herstellen van weeffouten uit het verleden (in casu de belegging van de DSI bij de NP).

Binnen de pijler internationale en militaire politietaken kan de KMar overwegen een deel van de reguliere politietaken (de militaire politiezorg op kazernes) af te stoten en zich te concentreren op internationale politietaken. Als Gendarmerieorganisatie is de KMar bij uitstek geschikt om te opereren in de over-

gangsfase van landen die uit een conflictsituatie komen, en daar bij te dragen aan het herstellen van de rechtsorde, bijvoorbeeld door lokale politie op te leiden. Daar zou de KMar dan ook een grotere rol in kunnen spelen.

Taken afgestoten

Taken die niet binnen een van de pijlers vallen en dus ook niet bijdragen aan het toekomstig takenpakket van de KMar, kan de organisatie in beginsel afgestoten en overdragen aan andere organisaties (vooral de NP), tenzij er goede redenen zijn om dat niet te doen.

Goede voorbeelden van dat laatste zijn verwijderingen van vreemdelingen (een taak die niet populair is maar wel goed wordt uitgevoerd) en ceremoniële taken. Deze taken kosten de organisatie relatief weinig investeringen, maar leveren veel zichtbaarheid op. Bij de af te stoten taken gaat het dan vooral om reguliere politietaken en de bijbehorende opsporingscapaciteit, die in een ruilverkaveling met de NP aan deze organisatie kunnen worden overgedragen.

Voor Defensie biedt de KMar een uitgelezen kans om een samenleving waarin de positie van de krijgsmacht onder druk staat te laten zien welke bijdrage ze 24/7 aan de veiligheid van de staat levert. Een kans waar Defensie tot op heden onvoldoende gebruik van maakt, overigens deels ook door de opstelling van de KMar zelf, die zich regelmatig beroept op haar bijzondere positie binnen de krijgsmacht en zich daarmee te veel op afstand heeft geplaatst van de rest van Defensie.

Betere integratie

De mogelijkheden voor een betere integratie van de KMar en de rest van Defensie zijn vrijwel grenzeloos. Verschillende mogelijkheden zijn in dit artikel benoemd. Denk daarbij bijvoorbeeld aan actuele onderwerpen als de bestrijding van cybercriminaliteit, de inzet van biometrie in militaire missies en de inzet van speciale en bijstandseenheden, bijvoorbeeld in het geval van collectieve ordeverstoringen. Een mooie uitdaging om gezamenlijk op te pakken in de nadere uitwerking van de nota 'In het belang van Nederland'!