

# De European Gendarmerie Force

## *Antwoord op de public security gap?*

Kan de *European Gendarmerie Force* (EGF) een adequaat antwoord zijn op de *public security gap* die ontstaat in de directe nasleep van een gewapende interventie? De EGF probeert daarin een brug te slaan tussen militair optreden aan de ene kant en het optreden van de individuele politieman aan de andere kant. Hoewel de samenwerking nog pril is, staat inmiddels vast dat deze politiemacht voorziet in een nog steeds groeiende behoefte naar eenheden van het *constabulary*-type. Het is de vraag of de Nederlandse inbreng daarbij niet substantiëler moet zijn. Het is absoluut de overweging waard om Nederland over een eigen EGF IPU (geïntegreerde politie-eenheid) met voortzettingsvermogen te laten beschikken.

J.L. Hovens – kolonel van de Koninklijke Marechaussee\*

***‘Even in Iraq it has become clear that winning the high-intensity combat phase of an operation is not enough. The real challenge is addressing the stabilization phase and “winning” the subsequent peace’<sup>1</sup>***

Op 18 oktober 2007 tekenden Frankrijk, Italië, Spanje, Portugal en Nederland het verdrag voor de *European Gendarmerie Force* (EGF). Nederland was dat jaar voorzitter van de EGF. Het verdrag betekende een nieuwe stap in het samenwerkingsverband tussen de Franse *Gendarmerie*, de Italiaanse *Carabinieri*, de Spaanse *Guardia Civil*, de Portugese *Guarda Nacional* en de Koninklijke Marechaussee. De samenwerking moet toegevoegde waarde hebben voor de handhaving van recht en orde in de directe nasleep van een gewapende interventie.<sup>2</sup>

Sommige auteurs hebben gewezen op het nut van gendarmerie-eenheden of *constabulary forces* in zo’n situatie, in het bijzonder tijdens de zogenoemde *public security gap*.<sup>3</sup> Anderen plaatsen echter kritische kanttekeningen bij de inzet van deze op militaire leest geschoeide politie-eenheden.<sup>4</sup> Tot op heden is binnen het academische debat niet of nauwelijks aandacht besteed aan de EGF. Dat geldt zeker voor de vraag of de EGF een adequaat antwoord vormt op de *public security gap*. Omdat de eenheden van de EGF een militaire status hebben, kan deze gendarmerie-eenheid ook (tijdelijk) onder militair commando optreden. Bij militaire commandanten is nog maar weinig bekendheid met de EGF en haar inzetmogelijkheden. Dit artikel heeft, gelet op het voorgaande, dan ook zowel wetenschappelijke als militaire relevantie.

Doel van dit artikel is vast te stellen of de EGF een adequaat antwoord vormt op de

\* De auteur is universitair hoofddocent aan de NLDA.

1 Rollins, *Doctrine* # 04 (2004) blz. 28-30.

2 Intentieverklaring EGF (2004), gepubliceerd onder [www.eurogendfor.org/referencetexts/EGF%20declaration%20of%20intent.pdf](http://www.eurogendfor.org/referencetexts/EGF%20declaration%20of%20intent.pdf).

3 Zoals bijvoorbeeld David T. Armitage en Anne M. Moisan – *Strategic Forum* (2005)(218); Derek Lutterbeck – *European Security* (2005) (14) 2, 231-253; en J.J.C. Voorhoeve, – *From War to the Rule of Law; Peacebuilding after violent conflicts*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2007.

4 A.E. Hills – *International Peacekeeping*, (1996), 5.3., 26-41; Kimberly C. Field, en Robert M. Perito – *Parameters*, 2002-03, 77-87.

public security gap. De beantwoording van deze vraag is gebaseerd op literatuuronderzoek en persoonlijke observaties van de auteur bij de totstandkoming van de EGF. Tevens zijn observaties tijdens en rondom het Nederlandse voorzitterschap van de EGF verwerkt.<sup>5</sup> Allereerst gaat dit artikel in op het begrip public security gap en komen middelen ofwel *capabilities* aan de orde die de kloof kunnen dichten. Bij de tweede deelvraag staat de EGF als organisatie centraal: wat is het voor organisatie, wat beoogt zij, over welk vermogen beschikt deze eenheid en waarin ligt volgens haar oprichters de toegevoegde waarde? Bij de laatste deelvraag gaat het er om in hoeverre het vermogen van de EGF beantwoordt aan de in de public security gap gewenste *capabilities*. Om voorafgaand aan de bespreking van de deelvragen het ontstaan van de EGF in een juist historisch perspectief te kunnen plaatsen, schetst de volgende paragraaf de huidige vredesondersteunende operaties.

### Toenemende aandacht voor interne veiligheid

De onmiddellijke nasleep van een militaire interventie in het kader van vredesondersteunende operaties vormt vaak een voedingsbodem waarop criminaliteit welig tiert. Drugshandel, de handel in illegale wapens, huurmoorden, smokkel, vrouwen- en kindershandel, diefstal, vervalsingen, fraude, het witwassen van geld en andere vormen van georganiseerde criminaliteit komen vaak voor in de hedendaagse postconflict-omgeving.<sup>6</sup> Literatuur geeft aan dat er gedurende de eerste twee tot drie jaar na een gewapend conflict zelfs een toename van de criminaliteit lijkt te zijn.<sup>7</sup> Deze toename is echter niet nieuw. De nadruk die tegenwoordig ligt op stabiliteit- en reconstructie-operaties (S&R) en de appreciatie van de nuances in criminaliteit – en de daarmee samenhangende eisen voor de handhaving – zijn van fundamenteel belang voor het hedendaagse optreden. Criminaliteitsbeheersing (en ook de handhaving van de openbare orde) maken

vandaag de dag integraal deel uit van de operationele omgeving en zal weerslag moeten vinden in de doctrines. Tijdens de eerder genoemde operaties wordt de krijgsmacht geconfronteerd met de breekbare openbare orde in falende staten. Dat vraagt om optreden waarbij ook vaardigheden nodig zijn die

FOTO AVDD, S. VAN ES



Ministers van de EGF-landen na de ondertekening van het verdrag

niet noodzakelijkerwijs aan gevechtshandelingen zijn gerelateerd. Een belangrijke oorzaak van de hierboven genoemde aandacht van de rol van de krijgsmacht tijdens S&R operaties ligt in de onoverkomelijke proble-

5 Auteur was in 2007 voorzitter van de internationale ambtelijke werkgroep die het Nederlandse voorzitterschap tijdens de bijeenkomsten van het besluitvormende orgaan voor de EGF, CIMIN, voorbereidde. Daarnaast maakte hij tot begin 2005 deel uit van de Nederlandse delegatie in de technische werkgroep die de oprichting van de EGF voorbereidde.

6 A.E. Hills – *Military Review* (1999) Vol. 79; Part 6, 18-22.

7 Onder meer: Charles Call, (red) – *Constructing Justice and Security after War*, Washington, 2007; en Mary Kaldor – *Security Structures in Bosnia and Herzegovina*, in: Gavin Cawthra en Robin Luckham – *Governing insecurity. Democratic control of military and security establishments in transitional democracies*, London, 2003.

men van civiele politie, zowel nationaal als internationaal, om een antwoord te geven op de criminaliteit in een postconflict-omgeving.

Jones en anderen merken op dat de eerste maanden na een gewapend conflict van het allergrootste belang zijn. Zij noemen deze periode een *golden hour*. Het is een tijdvak waarin de interventiemacht nog enige populariteit en internationale legitimiteit

internationale gemeenschap om recht en orde te handhaven tijdens vredesoperaties en andere na een conflict of interventie. Om dit verschijnsel beter te kunnen doorgronden, hebben Dziedzic en anderen het conceptueel raamwerk van de public security gap ontwikkeld.<sup>9</sup>

Dziedzic's raamwerk geeft ons de mogelijkheid problemen die ten grondslag liggen aan wanorde in de vroege postconflict-samenleving te analyseren. Hij onderscheidt binnen de public security gap drie kloven: de ontplooiingskloof (*deployment gap*), de handhavingskloof (*enforcement gap*) en de institutionele kloof (*institutional gap*). Terwijl de laatste meer naar een kloof voor de lange termijn neigt, verwijzen de eerste twee meer naar een probleem op korte termijn.

Zoals ook Hills aangeeft, zijn timing en functie de praktische uitdagingen die samenhangen met de militaire en politiecomponenten in een vredesoperatie.<sup>10</sup> Zij vervolgt dat het probleem dat samenhangt met timing of de ontplooiing van eenheden naar verhouding eenvoudig is. Maar de problemen die samenhangen met de functie zijn complexer vanwege de uitdagingen die het uitvoeren van de politiefunctie aan de militairen stelt. De tijdige ontplooiing van eenheden en de complexiteit van de taken die samenhangen met de politiefunctie vinden hun weerslag in de deployment en de enforcement gap die Dziedzic binnen de public security gap onderscheidt.

### Deployment gap

In de onmiddellijke nasleep van een conflict kan het de lokale politie of de lokale openbare veiligheidseenheden ontbreken aan mogelijkheden of de motivatie om de verantwoordelijkheid te nemen voor het herstel van de publieke orde. Als gevolg daarvan zullen de internationale militaire vredesmachten – die de capaciteit hebben om snel hun eenheden te ontplooiën – genoodzaakt zijn bepaalde politietaken uit te oefenen, ten minste totdat de internationale civiele

## De internationale gemeenschap worstelt met haar rol bij het garanderen van interne veiligheid

geniet en waarin potentiële tegenstanders te weinig tijd hebben om zich te organiseren.<sup>8</sup> Gedurende de laatste jaren is het besef gegroeid dat het herstel en de handhaving van de openbare orde direct en adequaat moeten worden aangepakt. Met dit groeiende besef kwam ook naar voren dat de internationale gemeenschap worstelt met haar rol bij het garanderen van de interne veiligheid. Terwijl latere missies konden profiteren van nieuwe inzichten, heerste er rond de eeuwwisseling onvermogen binnen de internationale gemeenschap om adequaat het hoofd te bieden aan problemen van openbare orde en toenemende criminaliteit. Met een aantal initiatieven, waaronder het voorstel om een snel inzetbare EGF op te richten, probeerden landen een antwoord te vinden op wat Michael Dziedzic de public security gap noemt.

### Public Security Gap

De eerste fase van de postconflict-samenleving legt dus vaak het onvermogen bloot van de

8 Seth G. Jones, Jeremy M. Wilson, Andrew K. Rathmell en Jack Riley, (2005), *Establishing Law and Order After Conflict*, Rand Corporation, Santa Monica, 2005, 208 ev.

9 M.J. Dziedzic – Introduction, in: Robert B Oackley, M.J Dziedzic en E.M. Goldberg (red.): *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security*, National Defence University Press, Washington, DC, 1998, 8-16; en Interkerkelijk Vredesberaad – *The Bosnian Public Security Gap, An Obstacle for Peace*, Rapport van de werkgroep 'Policing in Conflict Areas', 1998.

10 A.E. Hills – *International Peacekeeping* (2001) 8, 3, 87-98.

politiecomponent is gearriveerd en in staat is om effectief zijn werk te doen. De tijd die ligt tussen de aankomst van beide eenheden is de deployment gap.<sup>11</sup> Voorbeelden hiervan zijn de missies in Cambodja (UNTAC), Kosovo (UNMIK), Oost-Timor (UNTAET) en Afghanistan (ISAF).

### Enforcement gap

Zodra de internationale politiecomponent zorg draagt voor de publieke veiligheid met het bestrijden van individuele misdrijven en kleinschalige ordeverstoringen – de ‘binnenste schil’ van openbare veiligheid – verschuift de militaire component normaal gesproken naar de *rapid reaction* modus. De component verzorgt daarmee de ‘buitenste schil’ of de gebiedsbeveiliging. Terwijl de deployment gap over timing gaat, draait het bij de enforcement gap vooral om de functie.<sup>12</sup> Een enforcement gap ontstaat veelal wanneer eenheden van een vredesmissie genoodzaakt zijn functies te vervullen die vallen tussen de binnenste schil (de basale handhaving van recht en orde) en de buitenste schil (van gebiedsbeveiliging en niet-naleving van het vredesakkoord) van de openbare veiligheid. Doordat in dit soort situaties de capaciteiten van de militaire- en politiecomponenten elkaar vaak niet overlappen, komt de realisatie van de opdracht van de internationale missie onder spanning te staan.<sup>13</sup> Voor de beantwoording van de centrale vraag in dit artikel is het nodig om deze spanning iets verder uit te werken en te kijken waarom de militaire en politiecomponenten dan niet aansluiten.

De (civiele) politiecomponent van de missie is, gekeken naar de basale handhaving van recht en orde, veelal niet in staat het hoofd te bieden aan ernstige vormen van wetteloosheid en gewelddadige binnenlandse ordeverstoringen. Meestal zijn deze individueel optredende politiemensen ongewapend. Hoewel de politieke dwangmiddelen niet altijd in het mandaat zijn geregeld, kunnen deze wellicht wel hiervan zijn afgeleid.<sup>14</sup> Onduidelijkheid over de vraag welk recht moet worden toegepast kan het optreden

nog verder bemoeilijken. Tegelijkertijd hebben alleen gespecialiseerde militaire eenheden als militaire politie, *constabulary*-eenheden en speciale eenheden de training en de middelen om zich met wetshandhaving bezig te houden. Deze gespecialiseerde eenheden maken echter niet altijd deel uit van de internationale macht. Er ontbreekt derhalve een gewapende, robuuste politiecomponent, die in staat is om onder meer extreme omstandigheden alle executieve politietaken uit te voeren.

De inzet van de militaire component bij het verzekeren van de openbare veiligheid kan ook spanning opleveren. Zoals gezegd is de militaire component veelal belast met de handhaving van het vredesakkoord. Wanneer een of meer voormalige tegenstanders niet bereid zijn het vredesakkoord na te leven, zal de militaire component genoodzaakt zijn te interveniëren en daarmee de naleving van het akkoord af te dwingen. Door een dergelijk optreden kan de internationale missie het risico lopen dat ten minste één van de partijen niet langer instemming geeft aan de missie en haar activiteiten. Dat kan leiden tot onrust en meer gewelddadige oppositie tegen de aanwezigheid van de vredesmissie. Daarbij komt dat de internationale gemeenschap in veel gevallen de transitie van een op repressie gerichte politiemacht naar een politiedienst nastreeft.<sup>15</sup>

### Institutionele kloof

Terwijl de twee hiervoor beschreven kloven onderdeel zijn van de relatie tussen de militaire- en politiecomponenten van een vredes-

11 Dziedzic, 1998, blz. 9

12 Dziedzic, 1998, 9-11

13 Dziedzic, 1998, blz. 11; A.E. Hills, 2001, 80-82; en A.T. Kaspers, E. Barth Eide en A.S. Hansen – NUPI, Working Papers, 2004, Paper No. 4, 17-18.

14 Ducheine betoogt in dit kader – verwijzend naar de IFOR en de SFOR in Bosnië Herzegovina en vooral de ISAF in Afghanistan – op de samenhang die tussen het mandaat, de opgedragen en impliciete taken en de Rules of Engagement bestaat. Hij geeft daarbij aan dat formuleringen in het mandaat (“to take all necessary means to ...”) de ruimte bieden voor de toepassing van dwangmiddelen. P.A.L. Ducheine, *Krijgsmacht, Geweldgebruik & Terreurbestrijding. Een onderzoek naar juridische aspecten van de rol van strijdkrachten bij de bestrijding van terrorisme*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2008, 330-335.

15 Dziedzic, 1998, blz. 11.



FOTO: VERENIGDE NATIES, J. ISAAC

Briefing tijdens UNTAC, een missie waarbij de deployment gap optrad

missie, verwijst de institutionele kloof naar het onvermogen van de lokale overheid om de openbare orde te handhaven. Dit onvermogen is vooral zichtbaar als het wordt afgezet tegen internationale standaarden voor de uitoefening van de politiefunctie en de rechten van de mens.<sup>16</sup> Dit laatste is sterk gerelateerd aan het gegeven dat recht en orde alléén geen houdbare vrede garanderen. Een bestendige vrede vereist dat recht en orde vergezeld gaan van een toereikende rechtvaardigheid voor iedereen.

Samenvattend valt op basis van het conceptuele raamwerk van Dziedzic te concluderen dat de public security gap vraagt om een snel inzetbare, gewapende en robuuste politiecomponent. Deze politiecomponent moet bovendien in staat zijn om in nauwe coördinatie met de militaire eenheden onder extremere omstandigheden alle voorkomende executieve politietaken uit te voeren.

## De European Gendarmerie Force

In de zoektocht naar een antwoord op de hierboven beschreven deployment en enforcement gap zijn verschillende ontwikkelingen waar te nemen. Zo zocht de NAVO in Bosnië-Herzegovina naar een adequaat antwoord op de uitdagingen waarvoor SFOR zich gesteld zag. Onder Italiaans leiderschap werd in 1998 de eerste Multinationale Gespecialiseerde Eenheid (ook wel *multinational specialised unit* of MSU) geïntroduceerd als antwoord op de uitdagingen op het terrein van recht en orde die SFOR ondervond.

In het daaropvolgende jaar kwam ook in Albanië en Kosovo een MSU tot inzet. Concepten van snel inzetbare politie-eenheden vormden het antwoord van de VN en de EU op de uitdaging. Zo ontstond het concept van *Formed Police Units* bij de VN en de EU. De EU kwam bovendien met het concept van de *Integrated Police Units*.<sup>17</sup>

Daarnaast heeft de inzet van militaire politie (MP) tijdens operaties in de jaren na de val van de Berlijnse Muur geleid tot een wijziging in de opvattingen over haar rol en functies. Van vrij statisch, commandovoeringssteunend en vooral op de nationale eenheden gericht, veranderden de rol en functie naar het in multinationale verband uitvoeren van gevechts (-steunende) taken. Het gaat daarbij vaker om een *manoeuvrist approach*. Activiteiten zoals de ondersteuning van het beweeglijke optreden, veiligheid, detentie en de uitvoering van politiefuncties vormen de kern van de taken die in de *Allied Procedural Publication 12 'NATO Military Police Doctrine and Procedures'* (APP12) een plaats gaan krijgen.

Het groeiende aantal politiemijsies, hun toenemende belang en de behoefte aan snel inzetbare politie-eenheden die geschikt zijn om vervangende en andere politiemijsies uit te voeren, leidde in 2003 tot het initiatief om de EGF op te richten. Op 8 oktober van dat jaar lanceerde de Franse minister van Defensie, Michèle Alliot-Marie, het plan tijdens de informele bijeenkomst van de Europese

<sup>16</sup> Dziedzic, 1998, blz. 14.

<sup>17</sup> Deze politie-eenheden kunnen binnen dertig dagen worden ingezet en vormen daarmee een belangrijke aanvulling van snel inzetbare eenheden die kunnen worden ingezet om de enforcement-gap te dichten. Zowel de Formed Police Unit (FPU) als de Integrated Police Unit (IPU) zijn robuuste politie-eenheden die een groot aantal executieve politietaken kunnen uitvoeren en kunnen worden ingezet in complexere scenario's. Terwijl beide eenheden onder civiele leiding kunnen opereren, kan de IPU onder bepaalde omstandigheden ook tijdelijk onder militair commando worden ingezet.

ministers van Defensie in Rome.<sup>18</sup> Ze stelde Spanje, Italië, Portugal, Nederland en Frankrijk – landen die een politiemacht hebben met een militaire status – voor om verdergaand samen te werken en een EGF op te richten. Haar collega's stemden onmiddellijk in met het voorstel en benoemden een technische werkgroep. Deze kreeg als taak het samenstellen van een intentieverklaring waarmee – EUROFOR in gedachten houdend – de EGF moest worden opgericht.<sup>19</sup>

### Start EGF

Tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de EGF tekenden de verantwoordelijke ministers op 17 september 2007 in Noordwijk de intentieverklaring. De verklaring geeft aan dat de deelnemende landen Europa een 'volwaardige capaciteit voor het verrichten van alle politietaken bij crisisbeheersingsoperaties in het kader van de Petersberg Verklaring, in het bijzonder met betrekking tot substitutiemissies' en een 'multinationale operationele structuur voor staten die voornemens zijn deel te nemen aan EU-operaties' ter beschikking stellen. De landen zeggen tevens dat ze in staat zijn 'deel te nemen aan initiatieven van internationale organisaties op het gebied van crisisbeheersing'.<sup>20</sup>

Hiermee leverden de deelnemende landen een bijdrage aan de ontwikkeling van het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid en het scheppen van een 'ruimte' voor vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in Europa. De intentieverklaring toont verder aan dat de oprichters van de EGF een effectief middel voor ogen hadden dat gedurende alle fasen in een vredesoperatie politietaken kon uitvoeren. De EGF zou daarbij deel kunnen uitmaken van een militaire eenheid, maar haar taken ook kunnen uitvoeren onder civiel gezag. De verklaring noemt drie fasen: de aanvangsfase, de overgangsfase en de fase van militaire terugtrekking. Gedurende de aanvangsfase van de operatie zou de EGF tegelijk met de militaire macht het operatiegebied kunnen betreden voor de uitvoering van politietaken. Tijdens de overgangsfase zou de EGF haar taken zelfstandig of samen

met een militaire macht kunnen voortzetten, om de samenwerking en coördinatie met plaatselijke of internationale politie-eenheden te bevorderen. Bij het vertrek van de militaire macht uit het crisisgebied zou de EGF, indien nodig, de overdracht van verantwoordelijkheden aan de civiele autoriteiten en de organisaties die deelnemen aan de samenwerking, kunnen vergemakkelijken.

FOTO EGF



EGF-oefening EGEX, 2006

De EGF is geen initiatief van de Europese Unie, maar een multinationaal samenwerkingsverband van vijf lidstaten. De EGF is echter hoofdzakelijk samengesteld uit dezelfde eenheden die de deelnemende landen in de *Helsinki Headline Goal Catalogue* hebben opgenomen en die zullen voorzien in de civiele crisisbeheersingscapaciteit die vastgesteld is op 19 november 2001 tijdens overleg in Brussel. Daarom zal de EGF in eerste instantie

- 18 Het EGF initiatief komt voort uit de binnenlandse politiek van Frankrijk, maar weerspiegelt de interne EU dynamiek en nieuwe operationele eisen van de 21e eeuw. In 2003 stelde de Franse minister van Defensie een snel inzetbare multinationale eenheid voor om politietaken te kunnen uitvoeren. Naar zeggen was Alliot-Marie tegelijkertijd verwickeld in een bureaucratische strijd met de Franse Ministeries van Financiën en Binnenlandse zaken. Door de oprichting van een dergelijke eenheid voor te stellen, zou de Franse Defensie-minister hebben gehoopt op aanvullende budgets, alsook haar controle over de inzet van de Gendarmerie te behouden. (Armitage en Moisan, 2005) blz. 4.
- 19 Frankrijk, Italië, Spanje en Portugal formeerden in 1995 de *European Operational Rapid Force* (EUROFOR). Een eenheid die onder de vlag van de West Europese Unie ingezet kan worden voor de Peterbergstaken (inclusief humanitaire, vredebewarende en vrede-afdwingende missies).
- 20 Declaration of Intent, 2004.

vooral ter beschikking van de EU staan. Wanneer inzet van de EGF voor de EU plaatsvindt, berusten politieke controle en strategische leiding bij het Politiek en Veiligheidscomité (PVC) van de Unie. De EGF kan ook ter beschikking worden gesteld van de VN, OVSE, NAVO, andere internationale organisaties of een ad hoc-coalitie.

### Operationeel Concept

Enkele maanden na de ondertekening van de intentieverklaring gingen de eerste functionarissen aan het werk op het Permanente Hoofdkwartier (EGF PHQ) in het Italiaanse Vicenza. Het operationele inzetconcept – dat drie inzetscenario's beschrijft – en de richtlijnen voor oprichting van gestandaardiseerde EGF-eenheden en hun snelle ontplooiing zijn in 2005 geschreven en voor het eerst beproefd. Om een adequaat niveau van interoperabiliteit en standaardisatie tussen alle EGF-eenheden – maar ook met die van andere eenheden binnen de EU – te garanderen is het EGF IPU concept opgesteld. Dit concept beschrijft twee verschillende structuren voor de EGF IPU, waarbij het onderscheid ligt in de gebiedsverantwoordelijkheid. Wanneer de EGF IPU de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van politietaken in een gebied krijgt toegewezen, zal de IPU bestaan uit een stafelement, een mobiel element, een gespecialiseerd element en een logistiek- en ondersteunend element.

De harde kern van de EGF IPU vormt het mobiele element. Op basis van door de operatiekamer (stafelement) beoordeelde rapporten en andere geschreven of mondeling beschikbaar gekomen informatie, kan het mobiele element taken krijgen als gebiedspatrouille, toezicht op het publiek en het handhaven van de openbare orde en gevaarbeheersing, bescherming van personen en eigendom en de voorkoming van openbare opstanden. Ook speciale operaties als escorteren, VIP-beveiliging, voertuigcontroles, het verzamelen van informatie, en – indien noodzakelijk – de beveiliging van de IPU-

basis kunnen taken zijn. Het gespecialiseerde element bestaat uit een rechte team, een inlichtingenteam en andere gespecialiseerde teams (zoals speciale operaties, EOD, honden, verkeerscontrole, grenspolitie/illegale immigratie en milieu).

Wanneer de EGF IPU geen gebiedsverantwoordelijkheid heeft, dan heeft zij een 'functionele' verantwoordelijkheid. Dat wil zeggen dat zij speciale toegewezen taken (VIP-begeleiding, patrouilleren, *crowd and riot control* enzovoorts) uitvoert binnen de gebiedsverantwoordelijkheid van andere IPU's. De structuur van de EGF IPU zonder gebiedsverantwoordelijkheid kent geen gespecialiseerd element en geen operatiekamer.

### De EGF operationeel

Op 23 januari 2006 bereikte het EGF PHQ *full operational capability*. Gebaseerd op een advies van de politiek-militaire werkgroep verklaarde de CIMIN<sup>21</sup> de EGF in juli van datzelfde jaar operationeel inzetbaar. Vanaf dat moment kon de EU beschikken over een eenheid van achthonderd gendarmes, inzetbaar binnen dertig dagen. Het Nederlandse EGF-voorzitterschap voerde in 2007 een informatiecampagne binnen de EU en de NAVO en bezocht meerdere hoofdsteden. Nederland voerde de campagne omdat de noodzaak werd gevoeld de eerste eenheden in te zetten. Tevens realiseerde Den Haag zich dat een inzet van de EGF onder de vlag van de EU niet zonder de instemming van de lidstaten in het Politiek en Veiligheidscomité van de Unie kon. De Nederlandse inspanning bleef niet zonder resultaat: eind 2007 kreeg de EGF *full operational capability* over het door de EGF bemande IPU-hoofdkwartier binnen de Althea-missie van EUFOR in Bosnië-Herzegovina. Gedurende het Nederlandse voorzitterschap kreeg Polen het partnerschap van de EGF aangeboden en verzochten Roemenië en Turkije, die beide een gendarmerie hebben, om de status van *observer*. De *observer*-status is het voorportaal naar een volledig lidmaatschap van de EGF.

21 Hoge Interdepartementale Commissie.

### Verdere doorontwikkeling

Oorspronkelijk stelde het permanente hoofdkwartier van de EGF zich ten doel om gemeenschappelijke standaarden voor training te ontwikkelen en zo een hoog niveau van interoperabiliteit te bereiken. De trainingsstandaarden zouden dan gerelateerd zijn aan de verschillende factoren, die aan elk van de inzetscenario's voor de EGF kunnen worden gekoppeld. Om vooralsnog onduidelijke redenen, heeft het permanente hoofdkwartier gekozen voor een andere benadering. Zo zal er een document komen waarin staat wat de nationale training inhoudt. Door hiermee te gaan werken kunnen commandanten en hun eenheden langzaam maar zeker een gemeenschappelijke taal ontwikkelen.

Daarnaast wil het hoofdkwartier eenheden samen laten oefenen voorafgaand aan daadwerkelijke inzet. Dat moet het inzicht in elkaars werkwijze versterken in de hoop dat dit uiteindelijk zal leiden tot eenheid in optreden. Om op adequate wijze te kunnen reageren op verzoeken voor snel inzetbare politie-eenheden met voldoende aantal en met de juiste capaciteiten, heeft het EGF PHQ een *Catalogue of Capabilities* ontwikkeld. Het hoofdkwartier en de deelnemende landen realiseerden zich dat de verschillende nationale bijdragen veelal aan meerdere internationale organisaties (zoals VN en EU) beschikbaar worden gesteld. De *Catalogue of Capabilities* biedt daarom een actueel overzicht van de daadwerkelijk beschikbare eenheden of teams.

### Passende Capabilities?

Zoals hierboven beschreven verwijst de enforcement gap naar de functies die vallen tussen het militaire gevecht en de uitvoering van de normale politietaken door lokale of internationale politie. Deze functies omvatten onder meer opsporingsonderzoek naar verstoring van de openbare orde en stedelijk geweld. Ze moeten worden uitgevoerd in een instabiele, minder vriendelijke omgeving met een grote militaire presentie aan de ene

kant en de afwezigheid van lokale of internationale politie aan de andere kant. Politieële vaardigheden zijn noodzakelijk, maar zoals Dziedzic en Stark constateren, kan de individuele politieman van de lokale of internationale politie niet het hoofd bieden aan grootschalige openbare ordeverstoringen of de illegale, gecriminaliseerde machtsstructuren die hiertoe aanzetten.<sup>22</sup>

## Inzicht in elkaars werkwijze moet leiden tot eenheid in optreden

Voor het overbruggen van de law enforcement kloof, zo vervolgen zij, is vaardigheid in het gebruik van *less-than-lethal* geweld een vereiste, net als vaardigheid in het gebruik van criminele inlichtingen en het verrichten van opsporingsonderzoek. Tevens zijn capaciteiten nodig om goed georganiseerde gewapende groepen af te schrikken of te bestrijden. Robuuste, gewapende eenheden met een goede groepssamenhang lijken daarmee noodzakelijk.

Kijkend naar de militaire eenheden in het missiegebied rijst de vraag of deze de noodzakelijke capaciteiten en vaardigheden hebben om een gepast antwoord te geven op de law enforcement gap. Terwijl sommige auteurs<sup>23</sup> uitgaan van een onvermijdelijke inzet van militairen bij de handhaving van recht en orde, plaatsen andere deskundigen hierbij een vraagteken.<sup>24</sup> Wesley Clark zegt dat de inzet van militairen niet altijd moge-

- 
- 22 M.J. Dziedzic en C. Stark – *Bridging the Public Security Gap: The Role of the Center of Excellence for Stability Police Units (CoESPU) in Contemporary Peace Operations*- USIP, June 2006, op 10 oktober 2007 gedownload van [http://www.usip.org/pubs/usipeace\\_briefings/2006/0616\\_coesp.html](http://www.usip.org/pubs/usipeace_briefings/2006/0616_coesp.html); en Field, en Perito, 2002.
- 23 C. Rausch (red) – *Combating Serious Crimes in Postconflict Societies, A Handbook for Policymakers and Practitioners*, United States Institute of Peace Press, Washington, DC, 2006; en C. Bildt – *Commencement Address 2006*, Pardee RAND Graduate School, Santa Monica, 2006 (op 9 november 2006 gedownload van <http://www.bildt.net/dbdocuments/cb000125.doc>).
- 24 H. Geser – *International Policing: A new Evolutionary Stage of Military Organization? Peace-keeping missions in a sociological perspective*, gepubliceerd als <http://www.geser.net/inpo.htm>, 1996; Karl W. Haltiner – *Österreichische Militärische Zeitschrift*, (2001), 291-298; Field en Perito, 2002; en W. Clark – *Waging Modern War: Bosnia, Kosovo, and the Future of Combat*, New York, 2001.



lijk is en doet ook een suggestie wat dan wel noodzakelijk is: *'Most militaries are simply not capable of performing such functions effectively and should not be the primary element responsible for them. Nations will have to create a full range of deployable, robust police-type capabilities as well as provide a legal and judicial structure to support their responsibilities'*.<sup>25</sup>

Vele auteurs hebben gewezen op het nut of zelfs de noodzaak om eenheden van het type constabulary of gendarmerie in te zetten bij



FOTO AUTEUR

Stafbespreking EUFOR-IPU

de criminaliteitsbeheersing of de handhaving van de openbare orde tijdens de directe nasleep van een gewapende interventie.<sup>26</sup>

Zij noemen ook de mogelijkheid van paramilitaire of *third force* eenheden, politie-eenheden met militaire status of *auxiliary* eenheden. Voorhoeve schrijft in de verkenning

van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid *'From War to the Rule of Law'* kort en krachtig: *'The domestic security gap between a cease-fire and post war (re)construction of a stable state requires immediate application of international constabulary forces (well-armed police trained to work in a hostile environment)'*.<sup>27</sup>

Wanneer de capabilities van de EGF worden vergeleken met de behoefte tijdens de enforcement gap, dan biedt de EGF op het eerste oog een snel inzetbare, expeditieaire politiemacht die in staat is een robuuste politiemissie onder veeleisende omstandigheden en onder militair bevel – of in nauwe coördinatie met de militaire component – uit te voeren.

De gewapende eenheid, die informatie inwint, is ontworpen voor het bestrijden van criminele activiteiten of het omgaan met voorvallen die met openbare orde of veiligheid te maken hebben. Zowel in eigen land als tijdens vredesoperaties heeft de eenheid hier ervaring mee opgedaan. De deelnemende eenheden hebben de afgelopen jaren in verschillende soorten politiemissies, inclusief de meer robuuste, ervaring opgedaan.

De capabilities van de EGF lijken daarmee dus te beantwoorden aan de vraag van de public security gap. Toch is het voor de uiteindelijke beantwoording van de vraag goed te kijken of deze multinationale eenheid al een zodanig niveau van interoperabiliteit, standaardisatie en groepssamenhang heeft bereikt, dat zij effectief kan optreden in alle fasen die de oprichters hebben onderkend. Dit is het kwalitatieve aspect van het vermogen van de EGF.

Toch bestaat er nog veel aarzeling om de EGF in te zetten, terwijl het een uitermate bruikbaar middel is. Of de EGF ook voldoende omvang heeft om in de vraag naar dit soort capabilities te voorzien vormt een laatste punt van aandacht in dit artikel. Achtereenvolgens komen de mogelijke verklaringen voor de aarzeling van de inzet, het kwalita-

25 W. Clark, 2001, blz. 458)

26 Armitage en Moison, 2005; Field en Perito 2002, Hills, 2001, Lutterbeck 2005, Karina, P Marczuk – Romanian Military Thinking (2007) nr 1, 125-136; en Robert M. Perito – *Where is the Lone Ranger When We Need Him? America's Search for a Postconflict Stability Force*, USIP, 2004. Marczuk introduceerde de term *auxiliary* eenheden voor de hedendaagse constabulary eenheden, afgeleid van het Oud Latijnse woord *auxilia* eenheden. Dit waren expeditieaire eenheden die door het Romeinse Rijk werden ingezet om de orde in haar koloniën te handhaven.

27 Voorhoeve, 2007, blz. 100.

tieve aspect en het kwantitatieve aspect van de capabilities van de EGF aan de orde.

### Aarzelings tot het inzetten van de EGF

Een verklaring voor de aarzelings om de EGF in te zetten kan liggen in de besluitvorming over deze inzet binnen de EGF-landen zelf, maar ook in de besluitvorming over de inzet binnen missies onder de vlag van internationale organisaties als de EU.

Allereerst de besluitvorming binnen de EGF-landen zelf. Het Nederlandse voorzitterschap maakte duidelijk dat de eis van een unaniem besluit over de inzet van de EGF verlamrend kan werken.

Pogingen om tot een zekere nuancerings in de besluitvorming binnen de EGF te komen zijn tot nu toe gestrand. Andere pogingen waarbij gekeken is naar mogelijke inzetgebieden die wel de instemming van de EGF-landen konden krijgen bleken weinig vruchtbaar in de 'vraaggestuurde inzet' van de EGF.

Kijkend naar de besluitvorming binnen de EU vallen twee zaken op. Allereerst is dat de wijze waarop de *force generation*, de toewijzing van eenheden aan een vredesmacht, tot stand komt. Terwijl het Nederlandse voorzitterschap veel inspanningen deed om tot een eerste inzet van de EGF te komen, bleek dat de EU niet in staat was om – naast de 'uitvraag' voor deelname aan missies bij de individuele landen – via het voorzitterschap van de EGF om deelname van deze eenheid te vragen. In de aanloop naar het operationeel stellen van het door de EGF bemande IPU-hoofdkwartier van EUFOR, bleek de rol van het EGF PHQ zich te beperken tot de coördinatie van de individuele bijdrage van de verschillende EGF-landen.

Het tweede opvallende gegeven is de overdracht van taken naar civiele autoriteiten. Zoals gezegd probeert de EGF een brug te slaan tussen militair optreden aan de ene kant en het optreden van de individuele politieman aan de andere kant. De EGF komt hiermee tegemoet aan de afspraken uit het

in 2000 gesloten Verdrag van Nice. Het rapport over het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid van het toenmalige Franse voorzitterschap weerspiegelt de ambitie van de EU om vanaf het begin van de vredesoperatie politie-eenheden in te zetten om de militaire eenheden te ondersteunen.

Om deze ambitie te realiseren moeten deze politie-eenheden onder militair commando kunnen worden gesteld. Als de situatie dit vraagt moeten ze onder civiel gezag kunnen opereren.<sup>28</sup> Op basis van deze ambities ontwikkelde de EU het IPU-concept. Over het algemeen bestaat er geen twijfel over de aansluiting op het militaire optreden, maar de militaire kenmerken die dit mogelijk maken zijn voor enkele auteurs aanleiding tot kritiek.<sup>29</sup> Gesprekken met vertegenwoordigers van het EU-Secretariaat leren echter ook dat nog onduidelijk is hoe de verschuiving van een optreden onder militair commando naar een optreden onder een civiele autoriteit daadwerkelijk moet plaatsvinden.<sup>30</sup> Wellicht dat deze onduidelijkheid ook bijdraagt aan de aarzelings van de EU om de EGF in te zetten.

### Kwalitatief

De beschikbare bronnen benadrukken de meerwaarde van de EGF. Ze verwijzen nadrukkelijk naar de vele overeenkomsten die de deelnemende korpsen hebben. Inmiddels zijn verschillende vormen van samenwerking ontstaan: het permanente hoofdkwartier in Vicenza heeft een samenstelling vanuit alle deelnemende landen en de (sleutel)functies rouleren. Een andere vorm van integratie is te zien in de IPU die Frankrijk en Nederland onlangs hebben opgericht. Ook het IPU-hoofdkwartier dat de EGF binnen EUFOR runt kent een geïntegreerde samenstelling. Daarnaast kent de EGF een aantal nationale bijdragen in de vorm van IPU's.

28 Vincenzo Coppola – The Birth of the European Gendarmerie, in: *European Common Defence and Criminal Judicial Area*, Stefano Manacorda (red.), Seminar proceedings, Rome, 26th-28th November 2004, blz. 54.

29 Bijvoorbeeld Hills, 1998; en Field en Perito, 2002.

30 Gesprekken op 12 maart 2008 bij EU Raadssecretariaat, *Civilian Planning and Conduct Capabilities*.

Toch lijkt er, twee jaar na het bereiken van full operational capability van het EGF PHQ, een aantal verschillen tussen de deelnemende korpsen te zijn dat de aandacht behoeft. Dat wekt geen verbazing, als we alleen al kijken naar de uitkomsten van een longitudinaal onderzoek naar de Duits-Nederlandse samenwerking door Hagen, Moelker en Soeters.<sup>31</sup> Het is verder niet de strekking van dit artikel om de multinationale samenwerking binnen de EGF te beschrijven. De verschillen waar de deelnemende landen aandacht aan besteden, zijn grofweg te verdelen in twee categorieën. De eerste categorie omvat de verschillen in technieken, tactieken en procedures. Coppola duidde hier al op en hij wees daarbij vooral op de verschillen in het gebruik van geweld: *'When the police forces interact with the local population or with the local police forces, it will be necessary to understand what limitations are to be set to the use of force, because this is one of the main problems concerning interoperability.'*<sup>32</sup>

De verschillen in het gebruik van geweld en vuurwapens – zowel juridisch als de stijl van conflicthantering – zijn verklaarbaar vanuit de nationale context. Dat geldt ook voor de mate waarin de uitvoerenden in de organisatie beschikken over een vrije beslissingsruimte (in politiejargon veelal discretie genoemd). Deze discretie is deels verklaarbaar vanuit het toepasselijke recht, deels echter ook vanuit de gehanteerde leiderschapsstijl.

Een en ander leidt naar de tweede categorie verschillen die de aandacht vraagt, namelijk cultuurverschillen. Die zijn veelal nationaal zijn bepaald. Zo zijn de verschillen in leiderschapsstijl van invloed op de samenhangende beelden bij de medewerkers. Eerste reacties

van leden van het permanente hoofdkwartier wijzen daar in ieder geval op, maar er is nog te weinig onderzoeksmateriaal dat dit kan staven.

#### **Kwantitatief**

Naast het kwalitatieve aspect is het de vraag in hoeverre de EGF in kwantitatieve zin van enige betekenis is. Bekend is dat de omvang van de EGF, startend bij 800 gendarmes, op kan lopen tot 2300. Of met deze omvang een bijdrage van enige betekenis mogelijk is, kan een vergelijking met de behoefte naar deze politie-eenheden duidelijk maken. Die vergelijking kan op twee manieren: kijken naar de ontwikkeling van de omvang van de vraag naar politiemensen voor VN- en EU-vredesmissies of vergelijken op basis van kengetallen en deze relateren aan potentiële inzetgebieden.

Uitgaand van de vergelijking vanuit internationale organisaties ontstaat het beeld dat de vraag naar zowel individuele politiemensen als politie-eenheden (FPU) de afgelopen tien jaren sterk is gegroeid. Gegevens gepresenteerd tijdens een bijeenkomst van het Portugese voorzitterschap van de EGF en de Politiedivisie van het Departement van Vredesoperaties van de VN op 2 mei van dit jaar onderstrepen dat gewenste FPU-aantallen met 95 procent het overgrote deel van de vraag uitmaken. Een tweede zaak die hier opvalt is dat, terwijl het aantal functies voor individuele politiemensen voor een belangrijk deel ook daadwerkelijk wordt ingezet, het uiteindelijke aantal politiemensen dat in FPU-verband in de missiegebieden aanwezig is slechts iets meer dan 65 procent bedraagt.<sup>33</sup>

Ook binnen de EU is een stijging van het aantal politiemissies te zien. Op dit moment zijn in de diverse politiemissies ongeveer 500 politiemensen ingezet. Met de transitie van UNMIK naar de Europese EULEX-missie in Kosovo zal dit aantal aanzienlijk stijgen. Navraag bij de *Civilian Planning and Conduct Capabilities* leert dat – voor zover valt na te gaan – ongeveer 75 procent van de functies

31 Ulrich vom Hagen, René Moelker en Joseph Soeters, (red) – *Cultural Interoperability: Ten Years of Research into Co-operation in the First German-Netherlands Corps*, Volume 27, Strausberg, 2006, 15-51.

32 Coppola, 2004, blz. 55.

33 Een en ander is bijgevoegd bij het verslag van de vergadering (MINUTES on the EGF-presidency and UN (DPKO/PD) meeting in Lisbon (Portugal) on the 2nd May 2008)

daadwerkelijk is bezet.<sup>34</sup> Voor zover bekend is, zijn IPU's of FPU's tot op heden niet of nauwelijks ingezet. Bij de politiemissie in Congo-Kinshasa (april 2005-juni 2007) zijn Europese politiemensen geplaatst in de Congolese IPU om deze eenheid te trainen en te adviseren. Van een daadwerkelijke inzet van een EU-IPU was dan ook geen sprake.

De EU-landen hebben op de topontmoeting in Feira in 2000 afgesproken om de EU te kunnen laten beschikken over 5000 politiemensen. Daarvan zouden 1400 politiemensen binnen dertig dagen inzetbaar moeten zijn. De intussen opgelopen vraag naar uit te zenden politiemensen, de toetreding van nieuwe lidstaten en de ontwikkeling van nieuwe inzichten over de uitvoering van politiemissies binnen het EU-Raadsecretariaat, zullen binnenkort moeten leiden tot een herijking en verdere uitwerking op basis van de *Civilian Headline Goal 2010*. Op basis van scenario-analyses wordt een beoordeling van de noodzakelijke middelen gemaakt. Een vergelijking van de uitkomst met de middelen die de lidstaten al hebben toegezegd laat zien waar een teveel of tekort aan middelen is.

Door te kijken naar het aantal politiemensen per hoofd van de bevolking en daarbij te differentiëren naar soorten missies zijn kengetallen te ontwikkelen. Deze kunnen op hun beurt weer worden afgezet tegen het inwoneraantal van een land waarin potentiële (gewapende) conflicten dreigen. Zo kan een ander beeld ontstaan van de omvang van de vraag naar politie-eenheden.

Dobbins en anderen geven op basis van een internationale vergelijking een verschil aan tussen de vraag naar politiemensen bij ongewapende advies-, mentor- en adviesmissies (23:100.000) en die naar gewapende politiemensen met aanhoudingsbevoegdheid (161:100.000).<sup>35</sup> Zij wijzen echter ook op de aantallen politiemensen die nodig waren om bij afwezigheid van een toegeruste lokale politie de gehele politieverantwoordelijkheid

**Omvang VN-politiemissies mei 2008**

	Geautoriseerd	Daadwerkelijk aanwezig
Individueel	823	799
FPU	16.077	10.576
Totaal	16.900	11.375

op zich te nemen, zoals dat ook in Kosovo gebeurde. De ratio in dergelijke gevallen bleek met 250 politiemensen per 100.000 inwoners substantieel hoger te liggen dan in andere gevallen (de militaire aanwezigheid in het gebied nog daargelaten).

Wanneer we kijken naar het inwoneraantal van landen die in de toptien van falende staten staan, dan zal de gemiddelde inzet per land variëren tussen een sterkte van 529 en 3705 politiemensen per missie.<sup>36</sup> Als de internationale politiemacht zelf wordt belast met de complete politietaak, dan zal dit gemiddelde verder oplopen tot 5750. Zelfs zonder rekening te houden met het voortzettingsvermogen van een missie, lijkt de EGF-bijdrage vanuit de laatste optiek meer een druppel op de gloeiende plaat. Wanneer we uitgaan van een scenario waarin de EGF de gehele executieve politietaak voor haar rekening neemt, dan zou zij dit in een verantwoordelijkheidsgebied kunnen doen ter grootte van ongeveer de gemeente Utrecht.

Gelet op het voorgaande lijkt het alleszins te rechtvaardigen om te spreken van een onbalans tussen de mogelijke vraag naar dit soort eenheden en datgene wat de EGF kan bieden. De regeringen van de EGF-landen kunnen zich bij een daadwerkelijke vraag om inzet gemakkelijk overvraagd vinden,

34 Gesprekken op 12 maart 2008 bij EU Raadssecretariaat, Civilian Planning and Conduct Capabilities.

35 James Dobbins en anderen – *The beginner's guide to nation-building*, RAND, Santa Monica, 2007, 66 ev.

36 Gebaseerd op de Failed States Index 2007 van Foreign Policy [http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story\\_id=3865&page=7](http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3865&page=7) en inwonersaantallen Encyclopaedia Britannica.



FOTO AVDD, P. WIEZORECK

Inzet van de Marechaussee in Al Moethanna, Irak, 2005

te meer omdat de verschillende landen de nationale bijdragen aan de EGF ook kunnen inzetten voor politiemissies onder andere vlag. Extra ruimte moet vooral te vinden zijn in een grotere bijdrage van de deelnemende landen, de uitbreiding van de EGF (zowel leden als partners), of in verdergaande samenwerking met op gendarmerie lijkende korpsen als de *Gendarmería Nacional Argentina* uit Argentinië en de Chileense *Carabineros*. De politieke realiteit in de verschillende landen leidt – mede door het beginsel dat beslissingen unanieme dienen te zijn – voornog tot trage besluitvorming. Als het door de G-8 gesubsidieerde *Centre of Excellence for*

*Stability Police Units* in Vicenza met name in Afrikaanse landen een soortgelijk vermogen zou kunnen ontwikkelen, zou dat de spanning tussen vraag en aanbod kunnen verkleinen.

## Tot slot

De oprichting van de EGF lijkt een adequaat antwoord te zijn op de enforcement gap. Het wekt dan ook geen verbazing dat ook in andere landen, zoals de VS, wordt gewezen op de noodzaak om soortgelijke – veelal *constabulary* genoemde – eenheden te formeren. Zo kan direct na de formele beëindiging van de gewapende interventie het herstel en de handhaving van recht en orde beginnen.<sup>37</sup>

Clarke gaat nog iets verder. In zijn analyse van de eisen die in de eenentwintigste eeuw aan het optreden van de krijgsmacht en andere gewapende veiligheidseenheden worden gesteld, wijst hij op het beperkte nut van zware eenheden. Conventionele (lichte) grondtroepen en eenheden voor *special operations* leveren het meeste nut binnen het optreden van de strijdkrachten. Deze veelzijdige paramilitaire eenheden lijken Clarke zeer bruikbaar en een goede ‘kandidaat’ voor aanvullende investeringen. Deze eenheden, zo vervolgt hij, kunnen een belangrijke bijdrage leveren bij stability operations en de ondersteuning van het civiele gezag. Ze kunnen de kloof tussen geweldsuitoefening door de krijgsmacht en het optreden van law enforcement-organisaties dichten.<sup>38</sup>

Na de NAVO-topontmoeting in Istanbul in juni 2004 onderzochten Binnendijk en Kugler de noodzaak voor beter toegeruste capaciteiten voor S&R operaties buiten Europa.<sup>39</sup> In een poging een raamwerk te ontwikkelen voor het in kaart brengen van Europese S&R eenheden, beschrijven ze de samenstelling van de krijgsmachten van de NAVO-bondgenoten. In het gedeelte over de Nederlandse krijgsmacht zeggen ze dat deze relevante S&R capaciteiten heeft op terreinen als militaire politie, inlichtingen, civiele aan-

37 Perito, 2004; en Terrence K. Kelly – *Options for Transitional Security capabilities for America*, RAND Cooperation, 2006.

38 John L. Clarke – *What Roles and Missions for Europe's Military and Security Forces in the 21st Century?*, The Marshall Centre Papers, no. 7, 2005.

39 Hans Binnendijk en Richard Kugler – *Defense Horizons*, National Defense University, September 2004.

gelegenheden, CIMIC, geneeskundige eenheden en transport. Zij vervolgen echter: *'Because the Netherlands military is designed to provide a joint combat force, it has long resisted schemes for it to specialize in any niche area. It probably will make some contributions to NATO S&R forces and capabilities, but not at the expense of altering its basic structure or orientation'*.<sup>40</sup>

Ook Voorhoeve wijst op de noodzaak van het vergroten van de omvang van constabulary forces om tegemoet te kunnen komen aan het gebrek aan professionele politie met ervaring in internationale vredesmissies. Hij komt met de aanbeveling de omvang en training van de component voor internationale missies van de Koninklijke Marechaussee uit te breiden.<sup>41</sup> Hoewel de regering in haar reactie aangaf het belang van versterking van de rechtsstaat en verbetering van de veiligheidssituatie van de bevolking te onderschrijven, bleef de aanbeveling voor versterking van de Marechaussee, deel uitmakend van de EGF, helaas onbeantwoord.

Terwijl de EGF een adequaat antwoord lijkt te zijn op de enforcement gap, zijn er nog tal van punten die nodig aandacht behoeven. Zo is er de vraag of er een beschrijving is van de transitie van het opereren van een (EGF) IPU onder militair commando naar het werken onder leiding van civiele (politie) autoriteiten. Als het antwoord daarop ontkennend is, hoe zou een dergelijk transitieproces er dan uit moeten zien? En als die beschrijving er wel is, hoe kan de onduidelijkheid dan worden weggenomen? En zijn er wellicht andere oorzaken aan te wijzen die de aarzeling van de EU om de EGF in te zetten verklaren?

Ook andere punten kunnen aanleiding vormen voor verder onderzoek. Zo is de multinationale samenwerking op zich al een boeiend studieobject, waarbij verschillende vormen van samenwerking tussen gendarmeriekorpsen uit meerdere landen een rol spelen. Verdergaand inzicht in deze samenwerking zou de effectiviteit van de EGF kunnen vergroten. Ook zou kunnen worden

gekeken naar bijvoorbeeld de effecten van langdurige samenwerking op de binnenlandse inzet van het personeel van de Marechaussee. Al eerder zagen we dat vooral het

## De oprichting van de EGF is een adequaat antwoord op de enforcement gap

gebruik van geweld een aandachtspunt zou moeten vormen. Vooral de omvang van de Nederlandse deelname (absoluut de kleinste bijdrage binnen de EGF) zou kunnen leiden tot een strategie van assimilatie. Nederlandse normen bij de hantering van geweld en vuurwapens zouden daarbij onder druk kunnen komen te staan en op termijn kunnen verdwijnen.

De EGF voorziet in een nog steeds groeiende behoefte naar eenheden van het constabulary-type. De specifieke samenwerking van de Europese gendarmeriekorpsen binnen de EGF bevindt zich nog steeds in een pril stadium en op vele zaken is nog geen passend antwoord gevonden. In die zoektocht kan aanvullend onderzoek een rol spelen. Daarnaast rijst de vraag of de Nederlandse inbreng niet substantiëler moet zijn. In dat kader zou het absoluut aanbevelenswaardig zijn een eigen EGF IPU (met voortzettingsvermogen) op de agenda te zetten bij de toekomstverkenningen die het ministerie van Defensie vandaag de dag uitvoert. ■

40 Binnendijk en Kugler, 2004, blz. 4.

41 Voorhoeve, 2007, blz. 186.