

123 Research Paper

Grenstoezicht en handhaving tijdens de Coronapandemie

Een inblik in de organisatie van de Koninklijke Marechaussee

Dr. Eric Bervoets (Bureau Bervoets)
i.s.m. drs. Jacoline Takke en Storm van Merkesteyn



Grenstoezicht en handhaving tijdens de Coronapandemie

Een inkijk in de organisatie van de Koninklijke Marechaussee

Dr. Eric Bervoets (Bureau Bervoets)

Sectie Militair Politie Optreden (MPO)

Faculteit Militaire Wetenschappen

Nederlandse Defensieacademie

i.s.m. drs. Jacoline Takke en Storm van Merkesteijn

Foto buitenwerk: Beeldbank Ministerie van Defensie

© 2023, Ministerie van Defensie

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteurs.

No part of this publication may be reproduced in any form by print, photo print or other means without written permission from the authors.

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	5
Summary	7
1. De Koninklijke Marechaussee tijdens de pandemie	9
1.1 Aanleiding: (door)werken in buitengewone omstandigheden	9
1.2 Doel van dit onderzoek	10
1.3 Onderzoeksvragen.....	11
1.4 Onderzoeksontwerp, verantwoording en generaliseerbaarheid.....	12
1.5 Leeswijzer en dankwoord.....	15
2. Analyse kader: de Marechaussee als uitvoeringsorganisatie	17
2.1 Inleiding: politiewerk met militaire status	17
2.2 Politiecultuur, werkstijlen en feitelijke beleidsruimte	18
2.3 Intern management en extern management (politiepolitiek)	22
2.4 Een gendarmerie in buitengewone omstandigheden.....	24
2.5 Analyse kader	27
3. Uitdagingen op beleidsniveau.....	29
3.1 Inleiding	29
3.2 Vertrekpunten pandemiebeleid Koninklijke Marechaussee.....	29
3.3 Landelijk Tactisch Commando, de Brigades en de OPG COVID-19	33
3.4 Handelingskader Weigerings COVID-19.....	35
3.5 Samenwerking met publieke en private partners: politiepolitiek.....	38
3.6 De buurlanden: opvallende overeenkomsten en verschillen	41
3.7 Tot slot.....	43
4. Uitdagingen in de uitvoering.....	45
4.1 Inleiding	45
4.2 De pandemie: gevolgen voor het werk(aanbod).....	45
4.2.1 Interne maatregelen en besmettingskans	45
4.2.2 Thuis: ter beschikking commandant	47
4.2.3 Werkaanbod: anders en nieuwe taken	48
4.2.4 Verveling.....	50

4.3	Aangescherpte grenscontrole en handhaving pandemiebeleid	51
4.3.1	Oordeel over het Handelingskader Weigeringen COVID-19	51
4.3.2	Aantal weigeringen op basis volksgezondheid (2019-juni 2022)	53
4.3.3	Casuïstiek: buitengrenzen en binnengrenzen	55
4.3.4	Samenwerken met andere partijen op de werkvloer	61
4.4	Reactiepatronen en afwegingen	62
4.4.1	Regeltoepassing: stijlen	63
4.4.2	Afromen.....	66
4.4.3	Beleid kritisch de maat nemen.....	68
4.4.4	Opvoeden van de jonge instroomde COVID-generatie.....	70
4.5	De buurlanden: opvallende verschillen en overeenkomsten	72
4.6	Tot slot.....	73
5.	Conclusies, beschouwing en adviezen	75
5.1	Inleiding.....	75
5.2	Conclusies.....	75
5.2.1	Reactiepatronen in het eerstelijnswork	75
5.2.2	Intern management: management cops of management soldiers?.....	77
5.2.3	Extern management en plurale politiezorg: politiepolitiek	78
5.2.4	Vergelijking met de buurlanden	80
5.2.5	Militaire status.....	80
5.3	Beschouwing: politieleiderschap in een gendarmerie	81
5.4	Lessen en adviezen voor de toekomst	84
	Literatuur.....	87
	Bijlagen	93
	Bijlage 1: Begrippenlijst.....	93
	Bijlage 2: Vragenlijst Border Policing en COVID-19 - Versie 5 april 2022.....	95
	Bijlage 3: Interviewprotocollen	98
	Bijlage 4: Deelnemers expertmeeting juni 2022	101
	Bijlage 5: Tijdlijn coronapandemie in Nederland	102
	Bijlage 6: Overzicht doorlaatposten (2022).....	105

Samenvatting

De COVID-pandemie was ook voor de Koninklijke Marechaussee een bijzondere periode: het werkaanbod veranderde (tijdelijk, maar wezenlijk), er kwamen nieuwe pandemiegerelateerde taken bij en geregeld werden medewerkers naar huis gestuurd om de kans op besmetting en uitval van personeel tegen te gaan. Niet alleen was het soms ingewikkeld om het gewone werk door te laten gaan; ook kreeg deze politieorganisatie met militaire status een eigen rol in de aanpak van de pandemie. Zo werd ondermeer de buitengrens - in principe - gesloten voor personen van buiten het Schengengebied. Het doel van de weigeringen was om het virus zoveel mogelijk te vertragen en liefst buiten de deur te houden. Deze rapportage gaat in op het grenswerk én de handhaving door de Koninklijke Marechaussee tijdens de pandemie, met name hoe uiteindelijk vanuit het eerstelijnswork werd omgegaan met de coronamaatregelen en het (deels veranderde) werk aan de basis. Het uitgevoerde onderzoek dient tevens inzichten te verwerven en lessen te formuleren die bij eventuele toekomstige crises van toepassing kunnen zijn. Voor het doel van deze studie werd een combinatie gebruikt van literatuur, interviews op zowel beleids- als uitvoerend niveau, een korte vragenlijst, een internationale expertsessie en (open) bronnenonderzoek. Ook werd aanvullend 'meegelopen' om een idee te krijgen van het dagelijks werk. Dit onderzoek ging niet over een kloof tussen beleid en uitvoering: die is er immers bij organisaties altijd in zekere mate en zou een clichématig onderzoek hebben opgeleverd. In deze studie is vooral nadruk gelegd op reacties van de werkvloer op veranderde omstandigheden als gevolg van COVID-19 .

De hoofdconclusie van dit onderzoek is dat de feitelijke (daadwerkelijke) handelingsruimte en beleidsvrijheid door de eerstelijns werkers van de Marechaussee werden benut om het werk tijdens de pandemie praktisch uitvoerbaar, moreel uitlegbaar en humaan te houden. Bij de stijlen van regeltoepassing domineerden daarom zowel zorgvuldige afweging als het opzoeken van de randen (met bijvoorbeeld ruime interpretaties van opdrachten en kaders). Zorgvuldig afwegen en onderzoeken van elke casus bleek weliswaar een ambitie, maar was in de praktijk erg tijdrovend en weinig praktisch. Feitelijk werden daarom soms de randen van de regels (o.a. Handelingskader Weigering COVID-19) opgezocht om een passende oplossing te vinden voor een specifieke casus. En soms werd afgeweken van beleid en werd beleid genegeerd. Dat gold ook

voor de grenswachten aan de balie op Schiphol en (hun interactie met) de Hoofden Doorlaatpost. Vóór de pandemie was het werk van de grenswachten verhoudingsgewijs sterk geprotocolleerd, maar nog steeds met een zekere ruimte om maatwerk te verrichten voor individuele en complexe(re) casuïstiek. Tijdens de pandemie werd het machinebureaucratische element van dit baliewerk minder, doordat de casuïstiek vele malen complexer werd wegens het Handelingskader. Dit vroeg om situationele oplossingen.

Geconcludeerd wordt dat marechausseemedewerkers hun beleidsvrijheid gebruikten om de in alle onzekerheid en onder tijdsdruk genomen besluiten op hoger niveau bij te stellen en zelfs af en toe te corrigeren. Er werd als het ware geprobeerd de lens scherp te stellen tijdens de uitvoering en daarmee een scherpe(re) blik te krijgen op hoe het beleid het best kan worden uitgevoerd. Dit is een meer dan bekend mechanisme in de wereld van eerstelijnsorganisaties met feitelijke beleidsvrijheid voor uitvoerende medewerkers.

In buitengewone situaties als een pandemie of andere crises speelt per definitie vaak grote onzekerheid. En snelheid van handelen is geboden. Terugblikkend op de pandemie is het verstandig voor de staf en Landelijk Tactisch Commando (LTC) om nog meer dan destijds te zien waar de operationele laag (op een efficiënte manier) kan worden betrokken bij de beleidsvorming en het opstellen van handelingskaders. De aanbeveling van dit onderzoek is een 'reality/feasibility check' van beleidsvoornemens, ook in buitengewone omstandigheden als een pandemie, in te bouwen en daar ondersteunende (tijdelijke) organisatievormen voor in te richten.

Summary

The COVID pandemic was also a special period for the Royal Netherlands Marechaussee: the range of work changed (temporarily, but substantially), new pandemic-related tasks were added and employees were regularly sent home to prevent the risk of infection and reduction of staff. Not only was it sometimes complicated to keep the normal work going; this police organization with military status was also given its own role in tackling the pandemic. For example, the external border was - in principle - closed to persons from outside the Schengen area. The purpose of the border denials was to slow down the virus as much as possible and preferably to keep it out. This report discusses the border work and enforcement by the Royal Netherlands Marechaussee during the pandemic and in particular how the first-line work ultimately dealt with the corona measures and the (partly changed) work at the base. The objective of this research project also aimed at generating insights and formulating lessons that could be applied in the event of future crises. This study used a combination of literature, 65 interviews at both policy and executive level, a brief questionnaire, an international expert session and (open) source research. We also performed some additional observations to get an idea of the daily work. This study was not about a gap between policy and implementation: after all, there is always that gap and would have resulted in a clichéd study. The research mainly focused on workplace responses to changed circumstances due to COVID-19.

The picture that emerges from this research is that actual room for professional discretion and policy freedom were used by the first-line workers of the Marechaussee to keep the work practically feasible, morally explainable and humane during the pandemic. Therefore, both careful consideration and 'looking for the edges' dominated the styles of rule application. Careful consideration and investigation of each case turned out to be an ambition, but in practice it was very time-consuming and not very practical. In fact, that is why the edges of the rules (including the Action Framework Border Refusing COVID-19) were sometimes explored to find a suitable solution for a specific case. And sometimes policy was deviated from and ignored. This also applied to the border guards at the counter at Schiphol and (their interaction with) the *Hoofden Doorlaatpost*. Prior to the pandemic, the work of the border guards was relatively strongly protocolled, but still with a certain amount of scope for customization for individual and (more) complex case histories. During the pandemic, the machine-bureaucratic element of

this type of work became less because individual casus became much more complex due to the Action Framework.

The conclusion of the research project is that the policy freedom has been used by Marechaussee employees to adjust and even occasionally correct the decisions taken in all uncertainty and under time pressure at a higher level (with management and policy cops). An attempt was made, as it were, to 'focus the lens' during the performance and realise a better understanding of how measures should be implemented. This is a well-known mechanism in the world of first-line organizations with actual policy freedom for operational employees.

In exceptional situations such as a pandemic or other crises, by definition there is often great uncertainty and speed of action is required. Looking back at the pandemic, we recommend that the Royal Marechaussee involves the operational layer (in an efficient manner) in policy-making and drawing up action frameworks. This increases a 'reality/feasability check' of policy intentions, even in extraordinary circumstances such as a pandemic, and to organize working forms for this.

1. De Koninklijke Marechaussee tijdens de pandemie

1.1 Aanleiding: (door)werken in buitengewone omstandigheden

Eind 2019 bereikten de eerste berichten Nederland over een extreem besmettelijk virus in het Chinese Wuhan, dat familie zou zijn van het SARS-virus (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, 2022a)¹. De autoriteiten in de Volksrepubliek namen zeer ingrijpende maatregelen om de (toen nog) epidemie te beteugelen (Den Boer e.a. 2022; Bervoets e.a., 2023). Hele wijken en steden gingen in een zogeheten lockdown met grote gevolgen voor de bewegingsvrijheid van individuele Chinese staatsburgers. Op dat moment realiseerden nog weinigen zich dat het coronavirus aan de basis zou liggen van de COVID-19 pandemie die zeker tot ver in 2022 zou voortduren. Corona, de infectieziekte die door het virus wordt veroorzaakt, leek letterlijk nog ver weg. Enkele maanden later – in maart 2020 – echter, werden de eerste coronagevallen gerapporteerd in Nederland (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, 2022a). Zeer waarschijnlijk geïmporteerd via de wintersport uit landen als Italië waar het virus al snel voet aan wal kreeg op Europese bodem. Voorts mede aangewakkerd door carnaval in Zuid-Nederland waardoor het virus erg gemakkelijk van mens tot mens kon overgaan.² Volgens de epidemiologen vooral via hoesten en bijvoorbeeld handen schudden.³

Ook voor de Koninklijke Marechaussee is de coronapandemie een fikse uitdaging gebleken (Koninklijke Marechaussee, 2022). Niet alleen was het soms ingewikkeld om het gewone werk door te laten gaan; ook kreeg deze politieorganisatie met militaire status een eigen rol in de aanpak van de pandemie.⁴ Zo werd de buitengrens - in principe - gesloten voor personen van buiten het Schengengebied. Deze zogeheten derdelanders mochten de Europese Unie niet in, tenzij zij onder een van de uiteindelijk vele uitzonderingen vielen. Het doel van de weigeringen was om het virus zoveel mogelijk te vertragen en liefst buiten de deur te houden. Deze rapportage gaat over het grenswerk én de handhaving door de Koninklijke Marechaussee tijdens de pandemie. De focus ligt met name op de vraag

¹ Onderzoeksraad voor de Veiligheid (2022). Aanpak coronacrisis Deel 1: tot september 2020.

² Rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-tijdlijn/maart-2020-maatregelen-tegen-verspreiding-coronavirus

³ <https://www.rivm.nl/coronavirus-covid-19> geraadpleegd op 2 januari 2023.

⁴ KMar en COVID-19, magazines.defensie.nl/kmarmagazine/2020/03/01_kmar_en_covid-19_03-2020, geraadpleegd 30 december 2022

hoe uiteindelijk vanuit het eerstelijnswork werd omgegaan met de coronamaatregelen en het (deels veranderde) werk aan de basis.

1.2 Doel van dit onderzoek

Achtergrond

Gedurende de COVID-19 pandemie heeft de uitoefening van de grenspolitietoek zowel aan de binnengrenzen als aan de gezamenlijke buitengrens van de EU op reguliere wijze doorgang gevonden.⁵ Toch zijn er diverse uitdagingen geweest. Op politiek-bestuurlijk niveau werden besluiten genomen die op operationeel niveau moesten worden vertaald en uitgevoerd. De Koninklijke Marechaussee (en netwerkpartners) kwam voor de taak te staan gestalte te geven aan nieuwe richtlijnen en eisen. Het volume van de grensoverschrijdende mobiliteit bleek enorme fluctuaties⁶ te vertonen. Op professioneel-individueel niveau betekende dit dat de Marechaussee binnen het kader van geldende wet- en regelgeving vaak naar manieren moest zoeken om de uitoefening van de grenspolitietoek, *alsmede* handhaving en opsporing aan en over de grens, zo goed mogelijk gestalte te geven.

Doel

Het uitgevoerde onderzoek betreft de uitoefening van de grenspolitietoek én handhaving in uitzonderlijke omstandigheden (een pandemie), teneinde voor de Koninklijke Marechaussee inzichten te verwerven en lessen te formuleren die bij eventuele toekomstige crises van toepassing kunnen zijn. Dit onderzoeksvorstel sluit aan bij de behoefte aan empirisch onderzoek naar vakbekwaamheid en vakontwikkeling. Daarbij horen niet alleen de ontwikkeling van vaardigheden, maar ook het omgaan met dilemma's door politie- en handhavingsprofessionals.

Wetenschappelijk gezien draagt dit empirisch onderzoek bij aan de kennis over besluitvorming (reactiepatronen) door eerstelijns politiemensen (zie verdere uitwerking in hoofdstuk 2). Meer specifiek betreft dit politiemensen die deel uitmaken van een gendarmerieorganisatie als de Koninklijke Marechaussee. Er is veel empirisch onderzoek naar uitvoerend politiewerk, maar het betreft daarbij veel vaker reguliere (civiele) politieorganisaties (Van Reenen, 2020).

⁵ KMar en COVID-19, magazines.defensie.nl/kmarmagazine/2020/03/01_kmar_en_covid-19_03-2020, idem.

⁶ <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/welvaart-in-coronatijd/mobiliteit>, geraadpleegd 30 november 2022.

Toegespitst op de militaire wetenschap of krijgswetenschap is dit onderzoek relevant, omdat het immers een politieorganisatie betreft, binnen de context van de krijgsmacht. Het onderzoek levert ook kennis op over hoe om te gaan met militaire organisaties met (tevens) trekken van een eerstelijnsorganisatie met feitelijke beleidsvrijheid, zoals bij de politie. En dat is van belang in een wereld waarin de krijgsmacht (weer) vaker ook politietaken op zich neemt (Neuteboom, 2014; Bervoets e.a. 2018).

1.3 Onderzoeksvragen

Het onderzoek moest antwoord bieden op de volgende vragen:

1. *Professioneel handelen en feitelijke beleidsvrijheid*: wat waren reactiepatronen van *eerstelijns marechausseefunctionarissen* als antwoord op de (uitzonderlijke) werkomstandigheden tijdens de pandemie; met name op de aangescherpte grenscontrole en de handhaving van de coronamaatregelen? Hoe verklaren uitdagingen, beslissingen en afspraken op het beleidsniveau (intern management) mede de reactiepatronen van de eerstelijnswerkers?
2. Hoe was het *samenspel* op beleidsniveau en uitvoerend niveau van de diverse soorten publieke en private organisaties die betrokken waren bij het aangescherpte grenstoezicht en de handhaving van de coronamaatregelen? Hoe speelden de reactiepatronen van de eerstelijnsfunctionarissen een rol bij deze samenwerking?
3. Wat waren de meest prominente *verschillen* en *overeenkomsten* tussen Nederland en haar buurlanden bij het uitvoeren van het aangescherpte grenstoezicht?
4. Wat zijn *lessen* voor de toekomst waar het de relatie betreft tussen beleid en uitvoering binnen de Koninklijke Marechaussee tijdens buitengewone omstandigheden (als een pandemie, meer in het algemeen: rampen en crises)? Wat kan worden geleerd van de buurlanden?

De centrale begrippen in de onderzoeksvragen zijn: eerstelijns(werk) (tijdens een pandemie), extern management (o.a plurale politie), intern management en reactiepatronen. Deze begrippen worden nader belicht (en gedefinieerd) in het volgende hoofdstuk. Dat doen we aan de hand van zowel klassiekers als recente literatuur over deze begrippen en hun voornaamste eigenschappen. Die bevindingen geven we uiteindelijk weer in een analysekader, waarin we ook duiden hoe wij vooraf meenden oorzakelijke relaties te zien tussen de begrippen (zie

verder in hoofdstuk 2). Zie ook de bijlage voor een uitleg van begrippen die we gebruiken in deze rapportage.

1.4 Onderzoeksontwerp, verantwoording en generaliseerbaarheid

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden hebben we een combinatie gebruikt van literatuur, interviews op zowel beleids- als uitvoerend niveau en (open) bronnenonderzoek. Ondanks enkele aanvullende observaties werden, mede wegens de deels nog geldende coronamaatregelen, geen systematische observaties verricht om het handelen van de eerstelijns professionals nader te onderzoeken. Ook werd op 24 juni 2022 op de Trip van Zoutlandkazerne te Breda een groepsinterview gehouden in de vorm van een expertsessie waarin de dan tussentijdse indrukken en resultaten konden worden besproken en waarbij aan functionarissen uit België, Verenigd Koninkrijk en Duitsland alsmede Frontex kon worden gevraagd tot welke gevolgen de pandemie bij hen voor het grenswerk heeft geleid (*Border Policing*). Het groepsinterview maakte tevens deel uit van de internationale conferentie *Policing Border Spaces*, die werd georganiseerd door de Sectie Militair Politie Optreden (MPO) van de Nederlandse Defensieacademie (NLDA).

Bij het literatuuronderzoek grepen we terug op bronnen over politiecultuur, *street-level bureaucracy*, eerstelijnswerk, frontlijnsturing maar ook onderzoek naar politiewerk tijdens een pandemie. Op basis van de literatuur en de centrale begrippen in de onderzoeksvragen maakten we een analysekader waarmee onze onderzoeksresultaten konden worden geordend en geduid (zie verder hoofdstuk 2). We troffen overigens relatief weinig empirisch onderzoek aan over de eerstelijnsbeslissingen in specifiek gendarmerieorganisaties als de Koninklijke Marechaussee (zie hoofdstuk 2).

De interviews vielen uiteen in twee categorieën: diepte-interviews op het niveau van management en beleid en diepte-interviews met de eerstelijns. In dit onderzoek rekenden we niet alleen (opper)wachtmeesters (eerste klasse) tot de eerstelijns. Ook teamleiders (veelal luitenants) adjudanten en Hoofden Doorlaatpost (veelal ook subalterne officieren) rekenden we tot de eerstelijns. Immers, zij waren onderdeel van de uitvoering of stuurden die heel direct aan. Voor de brigadeleiding, stafmedewerkers, Landelijk Tactisch Commando en dergelijke hanteerden we het label '*management & policy cops*'.

We begonnen het veldwerk met de interviews op beleids- en aansturingsniveau om (a) kennis te maken, (b) ons te oriënteren op de thematiek en (c) geïnterviewden te vragen of zij ons konden introduceren bij de uitvoering

c.q. de werkvoer. In de meeste gevallen lukte dat, hoewel af en toe herinneringen nodig waren. Dat had volgens de Staf en het Landelijk Tactisch Commando met name te maken met de werkdruk bij de brigades. Uiteindelijk werden bij zeven brigades interviews gehouden met eerstelijns marechausseefunctionarissen. Daarbij werd enigszins gekeken naar geografische spreiding. Naast de Brigade Grenstaken en de Brigade Politie en Beveiliging op Schiphol kwamen op deze wijze ook de landsbrigades aan bod: Scheldestromen, Noord-Holland, Zuid-Holland, Brabant Noord/Limburg Noord (Venlo), en de Brigade Waddengebied. We wilden hiermee voorkomen dat de focus in het veldwerk onevenredig op de luchthaven Schiphol en de buitengrens zou komen te liggen. De uitvoerende medewerkers werd tijdens het interview eerst een korte vragenlijst voorgelegd met zes items (zie bijlage).⁷ Na het invullen door de geïnterviewde⁸ zelf vroegen de onderzoekers door op de ingevulde lijst. Zo kwamen soms aanscherpingen, voorbeelden, nuances en toelichtingen aan de orde. Het gebruik van de vragenlijst was niet bedoeld om statistisch representatieve uitspraken te kunnen doen, maar vooral om meer diepte aan te brengen in de gesprekken door geïnterviewden te dwingen keuzen te maken met een zogeheten Likertschaal: een vijfpuntsschaal met zeer oneens-oneens-niet eens/niet oneens-eens- zeer eens als antwoord opties. Met daarbij indien nodig de optie 'niet van toepassing'. Punt was uiteindelijk wel dat de derde antwoordoptie (niet eens-niet oneens) maakte dat geïnterviewden alsnog een keuze ontlieden. In dat geval werd in de gesprekken extra goed doorgevraagd (zie bijlage 2 en 3 voor de interviewvragen). Een enkeling was voorzichtig en weinig uitgesproken ('ik wil geen gedoe met de baas'), maar de meeste marechausseemedewerkers waren open en eerlijk en sommigen maakten van hun hart geen moordkuil. Wat dan wel weer hielp is dat we steeds voorafgaand aan het gesprek aangaven dat we de herleidbaarheid zoveel mogelijk probeerden te reduceren en dat we de interviews zouden anonimiseren.

Aanvankelijk was het doel om nadrukkelijker dan nu ook nog buitenlandse grenswachten te interviewen en te bevragen over de pandemie, omwille van de derde onderzoeksvraag. Dat is maar deels gelukt. Het groepsinterview (zie onder

⁷ We hebben als onderzoekers nog overwogen om de zes gesloten vragen (vragenlijst) verder uit te zetten binnen de Koninklijke Marechaussee om de antwoorden in de interviews te kunnen vergelijken met medewerkers die slechts de zes vragen per e-mail ontvingen. Naar eigen zeggen zou dit de Marechaussee te zeer hebben belast. Daarnaast zou het ook de vraag zijn geweest of het voldoende zou hebben opgeleverd.

⁸ We gebruiken hier de term geïnterviewde voor personen die door ons werden bevraagd. Daarvoor mag ook respondent worden gelezen. Hoewel de term respondent strikt genomen alleen van toepassing is op personen die zijn bevraagd in een enquête en niet bij kwalitatieve interviews.

leverde op dat met een aantal personen uit het Verenigd Koninkrijk, België, Duitsland en Frontex (Office Brussel) is gesproken tijdens die sessie. Vanuit de Belgische vertegenwoordiger leverde dat nog een interview op met een Commissaris van een lokale politiezone (grenzend aan Nederland) en met de Federale Politie in Antwerpen. Uiteindelijk lukte het niet om aanvullende interviews op uitvoerend niveau te houden met het Verenigd Koninkrijk, Duitsland Luxemburg en Frankrijk. Veelal omdat men de urgentie er niet van inzag, er geen tijd voor kon worden vrijgemaakt, men vragen had over de positie van de onderzoekers (niet in dienst van de Nederlandse Defensieacademie) en de Franstaligen vreesden dat hun Engels niet toereikend was. Ook de intentie om een goed (moedertaal) Frans sprekende mede-onderzoeker te betrekken mocht niet baten. Al met al betekent dit dat onderzoeksvraag 3 met minder rijke data kon worden beantwoord dan de overige vragen.

Figuur 1.1: overzicht interviews

Soort	Aantal geïnterviewden
Beleidsinterviews	12
Casuïstiek/werkvloer	33
Buitenland (België-Duitsland)	8
Groepsinterview/expertsessie 23 juni 2022 (met ook Duitsland, België, Verenigd Koninkrijk, Frontex)	12
<i>Totaal</i>	<i>65</i>

Generaliseerbaarheid

Het aldus verkregen indicatieve beeld kan niet automatisch (in statistisch opzicht) worden gegeneraliseerd naar de hele Koninklijke Marechaussee en al haar brigades. Maar dat was ook niet de opzet van dit onderzoek. De generaliseerbaarheid schuilt vooral in ‘analytische generalisatie’, doordat we van bekende eerstelijns reactiepatronen (werkstijlen e.d.) uit de onderzoeksliteratuur onderzochten hoe die zich ook in ons materiaal openbaarden. Uiteraard stonden we daarbij ook open voor eventuele bijvangst: resultaten die niet eerder al zo nadrukkelijk te voorspellen waren op basis van de ruime onderzoeksliteratuur over eerstelijns politiewerk. Hoe het ook zij: de strategie was om vooral vanuit wat we al weten (op grond van de literatuur) naar deze specifieke casus (Koninklijke Marechaussee in coronatijd) te kijken.

1.5 Leeswijzer en dankwoord

In het volgende hoofdstuk gaan we in op de vertrekpunten vanuit de literatuur die we hanteerden bij de analyse van ons onderzoeksmateriaal. In de twee hoofdstukken daarna gaan we achtereenvolgens in op de uitdagingen tijdens de pandemie op beleidsniveau en de dilemma's in de uitvoering, waarmee we een verschil maken tussen het perspectief van het beleid en dat van de uitvoering (zie volgend hoofdstuk). In het laatste hoofdstuk maken we de balans op en beantwoorden we de onderzoeksvragen. Ook plaatsen we de onderzoeksresultaten in nader perspectief met een beschouwing en ronden we af met enkele adviezen. We danken de Brigade Generaal Jos Pieters (voormalig DKSI, nu LTC), Prof. Dr. Monica den Boer (Faculteit Militaire Wetenschappen, Drs. Irene van Kemenade (DKSI), Kolonel Jan de Roede (DKSI), Dr. Erik de Waard (Faculteit Militaire Wetenschappen) de (overige) collega's van de Sectie Militair Politie Optreden van de Nederlandse Defensieacademie en iedereen die op welke wijze dan ook dit onderzoek mee mogelijk maakten. Dat zijn zeker ook alle geïnterviewden. Een bijzonder woord van dank voor Luitenant-kolonel Roel de Winter, Luitenant-kolonel Sicco Zoer, Berengere Dreno (Frontex) en Antoine Verachtert van de Federale Politie in België. Niet in de laatste plaats veel dank aan onderzoekscollega Jacoline Takke (zelfstandig onderzoeker) voor het afnemen van een deel van de interviews. En Storm van Merkesteyn (onderzoeksassistent Bureau Bervoets) voor zijn hulp bij de verslaglegging van de interviews.

2. Analyse kader: de Marechaussee als uitvoeringsorganisatie

2.1 Inleiding: politiewerk met militaire status

De Koninklijke Marechaussee is een politieorganisatie met militaire status. In dit hoofdstuk zullen we beargumenteren waarom de Marechaussee wegens het politiekarakter ook kenmerken heeft van een (praktische) professionele bureaucratie en zelfs van een *streetlevel bureaucracy* (Lipsky, 2010). Ook al is de uitvoering niet altijd ook letterlijk op straat, hebben sommige onderdelen van het werk soms meer gelijkenis met een machinebureaucratie en wordt de Marechaussee frequent beschouwd als ‘politie van de staat’ en de Nationale Politie als ‘politie van de straat’. Het gaat erom dat het een organisatie betreft met – de facto – een bepaalde mate van handelingsruimte bij uitvoerende ambtenaren die complexe regelgeving toepassen op individuele casuïstiek. Ook de organisatieonderdelen die op het eerste gezicht wat meer trekken hebben van een machinebureaucratie, zoals de marechausseemedewerkers achter de balie op Schiphol, laten deze kenmerken zien. Zo zullen we in dit hoofdstuk wat verder uitwerken.⁹

Dit hoofdstuk levert een analysekader op (paragraaf 2.6) waarmee het onderzoeksmateriaal kan worden geordend. De structuur van de volgende hoofdstukken volgt daarom dat kader. Het analysekader moet worden gezien tegen de achtergrond (context) van een pandemie die gevolgen heeft voor het eerstelijnswork, het externe management en het interne management bij de Koninklijke Marechaussee (zie begrippenlijst in bijlage 1). Waarbij we vooronderstellen dat de reactiepatronen bij de eerstelijns de te onderzoeken afhankelijke variabele vormen. De buitengewone omstandigheden wegens de pandemie kenmerkten zich door onvoorspelbaarheid, snelle veranderingen en een (aanhoudende) crisis. Juist vanwege het hybride karakter van een gendarmerieorganisatie als de Marechaussee stonden we tijdens de interviews ook open voor eigenschappen die de militaire status benadrukken (zie ook Leijtens, 2008). Dat deden we door ook op dat thema goed door te vragen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan eigenschappen als de militaire vorming, bevelsstructuren, beheersen van *drills*¹⁰ en nadruk op hiërarchie en discipline

⁹ Zie ook de bijlage voor een uitleg van begrippen die we gebruiken in dit hoofdstuk.

¹⁰ Een *drill* is het oefenen in het uitvoeren van bepaalde militaire bevelen.

2.2 Politiecultuur, werkstijlen en feitelijke beleidsruimte

Politiewerk wordt in de literatuur beschouwd als eerstelijnswork dat zich kenmerkt door feitelijke beleidsvrijheid, een beroeps cultuur en een diversiteit aan zogeheten werkstijlen (Waddington, 1999; Reiner, 2000; Terpstra, & Schaap, 2011; Landman, 2015; Janssen, 2022). Eerstelijnswork is het uitvoerende werk waarbij veel contact is met publiek. Aanvankelijk overheerst het vertrekpunt dat de politie een specifieke cultuur heeft, die het optreden van straatagenten sterk beïnvloedt (o.a. Manning, 1997; Ericson, 1982; Holdaway, 1983; Reuss-Ianni, 1983). Van der Torre (1997) geeft aan dat de beroeps cultuur voorziet in ongeschreven regels en codes waarmee de beleidsvrijheid wordt ingevuld. En met deze beroeps cultuur wordt ook de onderlinge verhouding op de werkvloer geregeld, denk aan de wijze waarop nieuwe collega's worden opgenomen en ingewijd in de politiewereld (zie ook Meurs specifiek over de socialisatie van hoger opgeleiden bij de politie, 2022).

Net als Reiner (2020) gaat Van der Torre (1997) ervan uit dat de invulling van de beleidsvrijheid door politiemensen enkele basisstijlen laat zien. Onderzoek zou zich moeten richten op het onderscheid tussen stijlen van regeltoepassing. Landman (2015) stelt vast dat het stijlenperspectief, vaak in combinatie met het cultuurperspectief domineert in de politieliteratuur. Hij waarschuwt net als Terpstra & Schaap (2011) en later ook Janssen e.a. (2022) voor een al te starre, statische opvatting van cultuur. Hij vertegenwoordigt daarmee een nieuwe stroming die veel minder overtuigd is van de relatie tussen de normen en waarden van politiemensen (hun beroeps cultuur) en het feitelijke gedrag dat zij laten zien (o.a. Shearing & Ericson, 1991; Chan, 1997; Herbert, 1997; Waddington, 1999b; zie ook Terpstra, 2009). De beroeps cultuur moet worden opgevat als een dynamisch, zich ontwikkelende normen- en waardenset die door politiemensen situationeel en soms zelfs opportunistisch wordt toegepast. Wat in de verte doet denken aan de structuratietheorie van Giddens (1983) die – heel vereenvoudigd weergegeven – aangeeft dat mensen het product zijn van hun cultuur en tegelijkertijd deze cultuur met hun denken en doen beïnvloeden.

We zijn ons bewust van deze actuele wetenschappelijke discussie, maar laten die in deze praktijkgerichte rapportage verder rusten. *In dit onderzoek hanteren we het zogeheten stijlenperspectief en gaan we ervan uit dat marechausseemedewerkers niet machinematig reageren op wat hun beroeps cultuur en organisatieprotocollen hen voorschrijven, maar dat zij toch vooral ook zelf afwegingen blijven maken. Niet alleen in de auto op patrouille, in de handhaving, maar ook achter de balie op Schiphol bijvoorbeeld.* Ook al is het grenswerk van de Marechaussee op de luchthaven voor een belangrijk deel geprotocolleerd. De afwegingen en de eigen opvattingen ('gezond verstand') van

marechausseemedewerkers kwamen in de interviews zeker ook aan de orde, ook met grenswachters achter de balie, zeer zeker ook tijdens de pandemie. Met ons theoretisch perspectief zitten we iets verder af van de klassieke 'dwingende' kijk op politiecultuur, maar gaan we er nog altijd wel vanuit dat de gedeelde normen en opvattingen medebepalend zijn voor (politie)gedrag.

Werkstijlen

De werkstijlen die in het stijlenperspectief worden onderscheiden – en die we ook in dit onderzoek hanteren – doen volgens Landman (2015) nog altijd erg denken aan het werk van Robert Reiner (1980). En zeker ook aan dat van Robert Kagan (1978). Kagan onderscheidde vier basisstijlen van regeltoepassing bij uitvoerende ambtenaren.

Allereerst is er de *judicial mode*, in het Nederlands vrij vertaald: *de juridische stijl*. De ambtenaar let bij die stijl op geldende regels én op de achterliggende (organisatie)doelstellingen. Diens professie is zorgvuldige afweging, waarbij vaak ook humane overwegingen meespelen.

In de tweede plaats is er de stijl van legalisme: de mechanische toepassing van regels, omdat er nu eenmaal regels zijn; soms uit onervarenheid, soms ook uit frustratie en soms ook uit principe.

Ten derde speelt er zoiets als de *unauthorized discretion*, in het Nederlands vrij vertaald als ongeoorloofde beleidsvrijheid. Ambtenaren proberen hun doelen te realiseren zonder al te zeer acht te slaan op de regels en protocollen. Denk aan het gebruik van buitensporig geweld om een verdachte aan te houden. In Nederland verrichtte de politiesocioloog Punch (1983) in de jaren zeventig onderzoek aan het destijds roemruchte politiebureau in de Amsterdamse Warmoesstraat naar de 'aanpassingsmechanismen' van straatagenten in hun strijd tegen de groeiende heroïnehandel. Punch nam bijvoorbeeld waar, dat de ongeoorloofde beleidsvrijheid er als stijl dominant was. Dat pakte negatief uit voor dat politiebureau destijds, maar het is de vraag of ongeoorloofde beleidsvrijheid altijd een negatieve connotatie verdient. Soms echter, wordt deze stijl nu juist toegepast om regels opzij te schuiven ten faveure van een menselijke en praktische oplossing. Wet- en regelgeving wordt dan onredelijk en als veel te complex gezien. We gebruiken voor deze stijl in deze rapportage daarom liever de aanduiding *de randen opzoeken*.

Ten slotte de vierde stijl: *retreatism*, geldt als een restcategorie. In het Nederlands is dat zoiets als: *terugtrekking (uit het formele stelsel van normen en waarden van een organisatie, waarbij normschending en 'eigenrichting' op de loer liggen)*. Bij enkele 'frontlijners' is zowel de aandacht voor regels als voor de

organisatiedoelinden ver te zoeken. Ook de toepassing van deze stijl werd in het veldwerk van Punch aan de Warmoesstraat empirisch vastgesteld. Bij terugtrekking gaat het om het opzettelijk, omwille van het eigenbelang, negeren van regels.

Feitelijke handelingsruimte

We gaan er vanuit dat de beroeps cultuur van politiemensen (dus ook van marechausseefunctionarissen) wordt beïnvloed door het sterk uitvoerende karakter van politieorganisaties waarin zelfs bij meer geprotocolleerd werk (zoals bij de recherche, bij baliewerk of parkeerhandhaving) feitelijk altijd ook een zekere beleidsvrijheid is. Daarbij gaat het lang niet altijd om de juridische discretionaire ruimte, maar om de feitelijke handelingsruimte die beschikbaar is om oplossingen te vinden voor individuele casuïstiek (Lipsky, 2010; Moors & Bervoets, 2013; Maynard-Moody & Musheno, 2022). In het Nederlandse taalgebied worden in onderzoeken aanduidingen gebruikt als contactambtenaren, eerstelijns werkers of frontlijnwerkers om dit soort medewerkers te typeren (Hartman & Tops, 2008).

De beleidsvrijheid van functionarissen in dit type organisatie (veelal ambtenaren) kan zowel worden opgevat als vloek, maar ook als een zegen. In de oudere organisatiesociologie en bestuurskunde werd de vrijheid als een probleem gezien dat raakte aan de integriteit van ambtenaren. Een sprekend voorbeeld uit die periode is de dissertatie van Ringeling (1978) die aangeeft dat de beroeps cultuur soms normschending en al te ruimte interpretaties van de wet en regelgeving in de hand werkt. Ook zou de vrijheid kunnen leiden tot willekeur en ongelijke behandeling van burgers. Uit het reeds aangehaalde onderzoek van Punch (1983) bleek dat er een heel eigen set aan ongeschreven regels was ontstaan bijvoorbeeld het omgaan met het publiek en dan vooral lokale criminelen en junks.

Het basisadvies op grond van deze oudere studies was dat er strakker gestuurd moest worden door leidinggevend en ook op andere manieren (onder andere met controle en disciplineren) gezorgd moest worden voor inperking van al teveel beleidsruimte.

Met name Lipsky (2010) laat zien dat beleidsvrijheid niet altijd problematisch hoeft te zijn. Integendeel, de wetgever verlangt van opsporingsambtenaren dat zij maatwerk verrichten en een humane en praktische toepassing van regelgeving niet uit het oog verliezen (Bronitt & Stenning, 2011; Tummers e.a., 2015). Naar de letter van de wet uitvoeren van regelgeving zou anders maar zo tot grote problemen en schrijnende gevallen kunnen leiden. Daarom wordt opsporingsambtenaren, net als andere praktische uitvoerders van beleid, gevraagd rekening te houden met de geest van de wet. Wat betekent dat zij zich de autonomie en discretionaire ruimte gunnen om regels soms ruimer te

interpreteren. In de literatuur (zie ook Hupe, Hille en Buffat, 2018) wordt daarbij verwezen naar de term aanpassingsmechanismen. Dat zijn mechanismen (reactiepatronen) bij functionarissen wanneer zij zoeken naar een oplossing voor het immer ervaren gebrek aan tijd, capaciteit en een niet aflatende stroom complexe individuele gevallen die om maatwerk vragen. Daarin zijn de eerder genoemde werkstijlen te onderscheiden, maar ook verschijnselen als afromen (*cream-skimming*) en stil of openlijk verzet tegen het gevoerde beleid. Afromen houdt in dat ambtenaren liever met een grote boog heen manoeuvreren om werk dat complex, tijdrovend en risicovol is. Ze kiezen dan bijvoorbeeld voor eenvoudiger casuïstiek, of ze zoeken tijdens een dienst naar alternatief werk (ontwijking) (Engbersen, 1990; Doring & Jilke, 2022). Ook zijn eerstelijns werkers in staat om het beleid te frustreren door het simpelweg niet uit te voeren of onderdelen van het beleid anders te interpreteren. Ook deze tegenmacht moet worden gezien als aanpassingsmechanisme.

Rechtsom of linksom: eerstelijnsprofessionals

Het is overigens een misvatting om bij een *streetlevel bureaucracy* er steeds maar vanuit te gaan dat het uitvoerende werk ook daadwerkelijk buiten op straat plaats heeft. Het gaat immers om alle uitvoerende (eerstelijns)werk dat plaats heeft met een (zekere) beleidsvrijheid. Niet alleen politiemensen, maar bijvoorbeeld ook onderwijzers, rechters en baliemedewerkers worden gerekend tot streetlevel bureaucraten (Moors en Bervoets, 2013; Verhage e.a. 2022). Engbersen (1990) deed ooit een onderzoek naar baliemedewerkers van een sociale dienst waarbij hij onder meer de theorie van street-level bureaucratie toepaste om hun reactiepatronen te duiden. Dus het begrip is niet letterlijk te nemen, ook niet volgens Lipsky zelf (Lipsky, 2010). Daarom past wellicht beter de aanduiding 'praktische professionals' (vgl Van der Torre, 1999) met een verwijzing naar het begrip professionele bureaucratie van de organisatiesocioloog Mintzberg (1993)¹¹. Ook daarbij gaat het om uitvoerders met een zekere beleidsvrijheid. In tegenstelling tot medewerkers die onderdeel zijn van een sterk op standaardisering en protocollen gerichte machinebureaucratie. Denk aan een autofabriek of een fastfood restaurant. Diezelfde Mintzberg gaat er vanuit dat aanduidingen van organisaties als 'machinebureaucratie' en '(praktische) professionele bureaucratie'

¹¹ Mintzberg (1993) doelt met professionele bureaucratie op een organisatie met veelal hoger opgeleide vakmensen, zoals een ziekenhuis met specialisten (vgl. Van der Torre (1999) hanteert de term praktische professional voor functionarissen met feitelijke handelingsruimte ongeacht hun opleidingsniveau.

ideaaltypisch zijn. Wat betekent dat een organisatie in de praktijk kenmerken kan hebben van meer dan één ideaaltype (Freeman e.a. 2020). Daarop komen we zo terug in paragraaf 2.4. Om de hiervoor genoemde reden spreken we in deze rapportage liever van eerstelijnsprofessionals of eerstelijnswerkers dan *street-level bureaucrats*.

2.3 Intern management en extern management (politiepolitiek)

Overall in organisaties, zowel publiek als privaat, lijkt een kloof te bestaan tussen de wereld van het hogere management en de werkvloer. Bij eerstelijnsorganisaties als de politie lijkt die kloof nog nadrukkelijker aanwezig wegens de professionele (discretionaire) ruimte en de eigen beroeps cultuur. Die zou volgens Amerikaanse politieonderzoek toch vooral sterke elementen kennen van een *working class* cultuur waarin zich afzetten tegen het management een van de kenmerken is (Reuss-Ianni, 1980;. Braun, 1999).

Oriented toward the 'good old days' of policing, the street cop culture is working class in origin and temperament. Members are cynical about their work and the people they serve; they distrust management (Reuss-Ianni, 1980).

Mogelijk waren dat andere tijden. Zich zo sterk afzetten tegen het hogere echelon hebben wij in dit onderzoek niet heel nadrukkelijk aangetroffen. Ook uit recentere onderzoeken bij de Nederlandse politie blijkt dat de soep vaak minder heet wordt gegeten (Torre, 1998; Landman, 2017). Wel is waargenomen (overigens net als in veel ander onderzoek) dat de werkvloer wel de *management cops* kritisch de maat neemt¹².

Uit onderzoek mogen we opmaken dat de aansturing van politiewerk speciale vaardigheden en uitdagingen vraagt van politiemangers (Reuss-Ianni, 1978; Terpstra en Kouwenhoven, 2002). Ten eerste omdat een-op-een-aansturing zoals op een kantoor of in een fabriekshal (in een machinebureaucratie, zie Mintzberg, 1993) veelal niet mogelijk en wenselijk is. De discretionaire ruimte en de daarbij horende feitelijke beleidsvrijheid maken dat managers ruimte dienen bieden.

¹² Soms wordt er op het beleidsniveau nog een verschil gemaakt tussen *management cops* en *policy cops*, waarbij de laatstgenoemden de beleidsondersteuners zijn van de chefs. In dit onderzoek nemen we het beleids- en managementniveau samen en lijken we waar relevant naar de tweedeling *management (cops)* en *street (cops)*.

Hoewel de eerstelijns politiemensen aan de andere kant wel degelijk kaders en werkopdrachten verwachten van het politiemangement (Scholtes, 2021).

Ten tweede is het effect van politiewerk vaak maar lastig te vertalen naar cijfers en dus naar sturingsinformatie, hoe graag *management cops* dat ook zouden willen (Reiner, 1990; Landman, 2017). Denk aan de bijdrage van politiewerk aan het voorkomen van criminaliteit. De werkvloer voelt zich vaak zelfs tekort gedaan als politiewerk wordt vertaald naar streefcijfers. Ander politiewerk is iets eenvoudiger te meten, denk aan het grenstoezicht. In principe is goed te meten hoeveel controles plaatshebben, hoeveel nader onderzoek plaatsheeft en hoeveel personen uiteindelijk worden geweigerd aan de grens. Maar zelfs dan is het uiteindelijke maatschappelijk effect nog lastig vast te stellen, net zoals bij minder goed meetbaar politiewerk.

Intussen zijn *management cops* gevoelig voor management trends waaronder voorheen het New Public Management (Osborne & Gaebler, 1992).¹³ Zij proberen het werk te beheersen en protocolleren. Dat past wellicht beter in de wereld van de krijgsmacht, met van oudsher een strakkere (top down) aansturing, dan in een uitvoeringsorganisatie met praktische professionals. Om snel en effectief te kunnen optreden tijdens gevechtsacties, staat binnen een krijgsmacht het principe van eenhoofdige leiding namelijk centraal. Daarnaast vormt standaardisatie van werkprocessen een belangrijk organisatiemechanisme om verschillende soorten eenheden en nationaliteiten geïntegreerd militair te laten optreden. Tegelijkertijd blijkt uit de dissertatie van Klumper (2014) over effect-denken en de toepassing van de *commanders intent* dat ook in de wereld van de krijgsmacht een poging om de uitvoering te beheersen door middel van fijnmazige prestatiesturing vaak niet tot het gewenste resultaat leidt.

Ten derde hebben uitvoerende politiemensen een broertje dood aan politiek (zie ook Reiner, 2000). Zij willen gaan voor de inhoud van het werk (mensen helpen of boeven vangen bijvoorbeeld) en proberen weg te blijven van het politieke spel. Hoewel ze zich soms later realiseren dat zij als praktische professional nadrukkelijk ook onderdeel zijn van het politieke proces. Immers, zij bepalen uiteindelijk hoe het (politie)beleid er voor de individuele burger uitziet. Zij bepalen of en hoe individuele burgers toegang hebben tot een publiek goed als veiligheid.

Management cops zitten vanuit hun positie dicht aan tegen het bevoegd gezag en van hen wordt verwacht dat ze tot op zekere hoogte (politie)politiek

¹³ Die overigens nooit (volledig) verdween.

bedrijven. Bijvoorbeeld door een onderwerp op de agenda te plaatsen, te lobbyen voor meer capaciteit of aan te geven of en hoe aan de wensen van gezagsdragers kan worden voldaan (idem, zie ook Bervoets e.a. 2008). De politiepolitiek (in ons analysekader extern management genoemd) bestaat er ook uit dat ze breder dan alleen de relatie met bevoegd gezag doen aan extern netwerken. Dat komt neer op netwerken op beleidsniveau (Terpstra & Kouwenhoven, 2002), in tegenstelling tot de werkvloer die soms (zoals een wijkagent of een wijkopper bij de Marechaussee) externe netwerken heeft op het uitvoerende niveau (Terpstra, 2019).

In de literatuur en ook in dit onderzoek houden we rekening met deze twee politieculturen en de moeilijkheid van sturing in eerstelijnsorganisaties (Reusslanni, 1978; Tops e.a., 2012).

Het externe management of wel de politiepolitiek wordt deels ook bepaald door de zogeheten *plurale politiefunctie*. We lichten dat toe. Naast de Nationale Politie en Koninklijke Marechaussee vullen tegenwoordig zowel publieke als private actoren de politiefunctie in: denk bijvoorbeeld aan Bijzondere Opsporingsdiensten maar ook aan private beveiligingsbedrijven. Deze situatie, waarin meerdere instituties en daarmee samenhangende organisaties en functionarissen de politiefunctie vormgeven in een samenleving, wordt in de literatuur wel *plural policing* genoemd (Terpstra, Stokkom & Spreeuwers, 2013; Loader & Walker, 2001; Jones & Newburn; 2006; O'Neill & Fyffe, 2017). Plurale politie grijpt terug op theorievorming over sociale controle en de ontwikkeling van de politiefunctie in een samenleving. Met politiefunctie bedoelen we de organisatie en uitoefening van (formele) sociale controle. Die bestaat naast misdaadbestrijding en openbare ordehandhaving ook uit toezicht en handhaving in de openbare ruimte. Hoe het ook zij: bij de plurale invulling van de politiefunctie zijn meer partijen betrokken dan uitsluitend de reguliere politie. We gaan in dit onderzoek uit van de situatie dat een (groot) deel van het externe management van de Marechaussee bestaat uit deze plurale politiefunctie. En we hanteren daarbij een onderscheid tussen managementniveau (met veelal politiepolitiek) en de operationele samenwerking met publieke en private organisaties in de politiefunctie door de frontlinie.

2.4 Een gendarmerie in buitengewone omstandigheden

Een politieorganisatie met militaire status...

De Koninklijke Marechaussee is een politieorganisatie met militaire status. We mogen er vanuit gaan dat deze organisatie en het uitvoerende werk dezelfde patronen laten zien als die we hiervoor kort vanuit de literatuur aanstipten

(Soeters, 2000; zie ook Leijtens, 2008 over Marechaussee cultuur). Dat is dan ook het theoretische vertrekpunt van dit onderzoek. We gaan er dan wel vanuit dat de mate waarin sprake is van feitelijke beleidsvrijheid en handelingsvrijheid binnen deze organisatie wezenlijk kan verschillen. Denk aan het baliewerk op Schiphol dat een sterke protocollering kent en hierdoor meer trekken lijkt te hebben van een machinebureaucratie (vgl. Freeman e.a. 2020). Desalniettemin rekenen we ook het baliewerk van marechausseemedewerkers aan de grenzen (doorlaatposten) tot eerstelijnswork met een zekere mate van (feitelijke) beleidsvrijheid. Ook baliewerk dat ogenschijnlijk - meer dan politiestraatwerk - geprotocolleerd is, vraagt ruimte om algemene regels en wetten toe te passen op individuele casuïstiek. Zeker bij ingewikkelder casuïstiek wordt nader onderzoek gedaan en overlegd met o.a. het Hoofd Doorlaatpost. We zullen zien in hoofdstuk vier dat bij het baliewerk tijdens de pandemie veel gebruik is gemaakt van deze feitelijke 'vrije ruimte'. Voor de helderheid alvast een tipje van de sluier om aan te geven om welke feitelijke handelingsruimte het dan gaat. Toen wij een brigadecommandant vroegen het baliewerk op de luchthaven te typeren in relatie tot handelingsvrijheid en de pandemie antwoordde deze (in een e-mail aan de onderzoekers d.d. 25 januari 2023):

'Het EU-inreisverbod ten tijde van corona is regelgeving die wij dienden uit te voeren. We zijn niet bevoegd om hier zelf vanaf te kijken. Echter er waren tal van situaties te bedenken die zich in het grijze gebied bevinden. Ook in de huidige grenscontrole is deze ruimte er altijd. Een grenswachter dient namelijk vast te stellen op basis van Schengengrenscore art 8 wat het doel, duur en middelen van de passagier is. Middelen is objectief te meten (hoeveel geld heeft iemand tot zijn beschikking), duur zou je wellicht ook objectief kunnen vaststellen met een retourticket of zo iets. Maar doel is niet altijd te objectiveren. Bij een grenscontrole zit dus altijd enige mate van 'vrijheid' als ik het zo mag noemen.

Het streven van een uitvoeringsdienst als de KMar is uiteraard om in gelijke gevallen ook gelijk te besluiten. Omdat bijna geen enkele casus identiek is, ontstaat ook hier enige 'ruimte'. Niet alle criteria zijn te objectiveren. Maar stel er staat een signalering open, dan kan de KMar niet anders dan bij de grenscontrole deze signalering op te volgen. Hier zit geen beslisruimte voor de ambtenaar in kwestie. Tot slot bleek in de praktijk tijdens de pandemie dat het EU-inreisverbod en het bijbehorende Handelingskader [Weigeringen COVID-19, EB] niet altijd voorzagen in de casussen die zich aan de grens voordeden. Een voorbeeld: een passagier stapt in onder de oude wetgeving:

ten tijde van aankomst geldt nieuw beleid. Er was geen overgangsbeleid of zoiets. Je zag naar mate de tijd vorderde dat de bijzonderheden steeds beter afgedekt waren.'

Hoe het ook zij, we zullen in de empirische hoofdstukken drie en vier zien dat we niet zomaar kunnen voorbijgaan aan de militaire status van deze organisatie. We hebben in het veldwerk daarom ook oog gehad voor onderscheidende kenmerken van deze militaire status. Denk bijvoorbeeld aan de nadruk op teamspel, protocollen en effect-denken (bv Klumper, 2017).

Wegens haar rollen en taken wordt de Koninklijke Marechaussee vaak aangeduid als 'Politie van de Staat' en de Nationale Politie als 'Politie van de Straat'. Ook dat staat niet in de weg dat de Marechaussee feitelijk (ook) kenmerken heeft van een professionele, 'streetlevel' bureaucratie. Het betreft hier ook altijd nog een organisatie met praktische professionals die beschikken over een zekere handelingsruimte.¹⁴ Ook een Politie van de Staat geeft in de praktijk veel uitvoering aan directe contacten met burgers c.q. reizigers. Het begrip Politie van de Staat zegt meer over de positie in het politiebestedel en de uitvoering van politietaken in het hogere geweldsspectrum, en niet zozeer over de aard, dilemma's en reactiepatronen in het uitvoerende werk.

...tijdens de coronapandemie

Dit onderzoek betreft het uitvoerende (grens)werk van de Koninklijke Marechaussee in een uitzonderlijke periode: een pandemie. Bij de Nationale Politie werd al meteen vanaf 2020 onderzoek verricht naar gevolgen van COVID-19 voor het operationele werk (Broekhuizen, e.a. 2020; Ferwerda en Landman, 2021; Bervoets e.a. 2023). Op hoofdlijnen komt daaruit dat de waan van de dag wegviel, doordat er veel minder incidenten (waaronder meldingen) waren, waardoor meer ruimte voor andere accenten ontstond. Denk dan bijvoorbeeld aan een probleemgerichte aanpak van drugs of (bij de lokale recherche) het oppakken van zogeheten plankzaken. Dat zijn zaken waar rechercheurs nog niet aan toe waren gekomen, ook omdat er bijvoorbeeld te weinig opsporingsindicatie was. De politie werkte aan de basisteams in aparte ingeroosterde diensten om het besmettingsgevaar tegen te gaan en er werkte een deel thuis. Bijvoorbeeld aan functionarissen van de uniformdienst werd gevraagd om van thuis uit de lokale recherche (VVC, basisteamrecherche) te ondersteunen met zaken. Verder kregen

¹⁴ Waarbij ook ambtenaren zonder formele (de jure) discretionaire bevoegdheden altijd nog wel de facto kunnen beschikken over een zekere mate van beleidsvrijheid.

de thema's jeugd en verkeer - soms ook projectmatig - meer aandacht wegens sterk teruggelopen meldingen. De operationele politiechefs gaven in interviews aan dat er 'altijd wel werk is'. Ook thuis hoefden politiemensen zich niet te vervelen. Voorts werd geëxperimenteerd met het van huis uit (met politievoertuig voor de deur) werken van wijkagenten en het werken met vaste teams in kleine wijkposten om te voorkomen dat er teveel personen op het bureau zouden zijn en de kans op besmetting zou toenemen. Voor zover bekend is geen onderzoek gedaan naar hoe het uitvoerende werk bij de Koninklijke Marechaussee plaatsvond tijdens de pandemie. In deze studie maken we waar mogelijk een vergelijking tussen de Marechaussee en de Nationale Politie.

2.5 Analyse kader

In deze paragraaf geven we in een analysekader (weergegeven in figuur 2.1) schematisch weer hoe we de kernbegrippen in onze onderzoeksvragen operationaliseren naar wat wij op basis van de *body of knowledge* in de literatuur beschouwen als de voornaamste eigenschappen van deze begrippen. Zie voor de begripsomschrijvingen bijlage 1 van deze rapportage. De eigenschappen in het analysekader komen een-op-een uit de literatuur. Dit analysekader ligt zoals aangegeven aan de basis van onze analyse en de opbouw van de komende hoofdstukken.

Zoals in paragraaf 1 aangegeven moet dit analysekader worden gezien tegen de achtergrond (context) van een pandemie die gevolgen heeft voor het eerstelijnswork (A), het plurale politiewerk (B) en het interne management (C). Waarbij we vooronderstellen dat D (reactiepatronen) de te onderzoeken afhankelijke variabele is die in elk geval door A, B en C wordt beïnvloed (als onafhankelijke variabelen). Uiteraard houden we rekening met een variabele E (overig) omdat de reactiepatronen mogelijk nog door een hierboven niet genoemde ontwikkeling (mede) zijn beïnvloed. Daar stonden we in elk geval steeds voor open bij de dataverzameling.

Figuur 2.1

Kernbegrip	Eigenschappen
A. Eerstelijnswerk (tijdens een pandemie)	<ol style="list-style-type: none">1. Beroepscultuur: veelal ongeschreven regels en waarden (inclusief aanpassingsmechanismen; eisen aan <i>rookies</i>¹⁵)2. Feitelijke beleidsvrijheid
B. Plurale Politie (extern management)	<ol style="list-style-type: none">1. Netwerken met externe partijen op beleids- en managementniveau (rondom pandemiebeleid)2. Netwerken met externe partijen op uitvoerend niveau
C. Intern management (<i>management cops</i>)	<ol style="list-style-type: none">1. Afspraken en beleid: richtlijnen, kaders, opdrachten et cetera (dus ook: intern pandemiebeleid)2. Mensen en middelen
D. Reactiepatronen	<ol style="list-style-type: none">1. Werkstijlen in de uitvoering (regeltoepassing)2. Afromen (ook: alternatief werk zoeken)3. Tegenmacht (o.a. weerstand)
E. Alternatieve reactiepatronen (overig)	(...)

¹⁵ Amerikaans politie-jargon voor jonge nieuwe collega's, vers van de opleiding.

3. Uitdagingen op beleidsniveau

3.1 Inleiding

Dit is het eerste van twee empirische hoofdstukken. Daarin baseren we ons voornamelijk op ons veldwerk: interviews, aangevuld met beleidsdocumentatie¹⁶ en registraties in het bedrijfssysteem¹⁷ (zie ook hoofdstuk 1). Dit hoofdstuk gaat over de uitdagingen die de pandemie opleverde voor het beleidsniveau bij de Koninklijke Marechaussee. Met beleidsniveau bedoelen we het deel binnen de organisatie dat verantwoordelijk is voor beleid (o.a. strategische besluitvorming en planning) en aansturing (management). Denk aan de Staf, het Landelijk Tactisch Commando – waarover zo meer- de brigadecommandanten en hun plaatsvervangers en ondersteuners. We beschouwen hen vanuit het analysekader als de zogeheten *management cops*, die probeerden vat te krijgen op de complexiteit van een pandemie. Dit geldt zowel binnen de organisatie als bij het bereiken van een extern effect. In dit hoofdstuk wordt daarom ingegaan op afspraken en beleid (vertrekpunten op beleidsniveau). Daarbij wordt tevens het interne management besproken (werkgeverschap) als de ambitie om tijdens de pandemie enerzijds de operatie voort te zetten en (soms samen met andere actoren in een netwerkcontext) nieuwe, pandemiegerelateerde taken uit te voeren. Waar mogelijk vergelijken we de patronen die we uit ons materiaal konden afleiden met zusterorganisaties in het buitenland en de wijze waarop zij omgingen met de uitdagingen die de pandemie hen voorschotelde (in paragraaf 3.6). Dit hoofdstuk is vooral bedoeld om in het volgende hoofdstuk goed te kunnen duiden waarom de uitvoering bepaalde reactiepatronen liet zien tijdens de pandemie.¹⁸

3.2 Vertrekpunten pandemiebeleid Koninklijke Marechaussee

De Koninklijke Marechaussee kreeg opdracht van het kabinet om zoveel als mogelijk haar taken te blijven voortzetten om hiermee de veiligheid van de staat te (blijven) waarborgen. Daarbij was noodzakelijk om intern te zorgen dat het personeel niet massaal zou uitvallen wegens besmetting met het coronavirus. In

¹⁶ Zie de bronnenlijst achterin dit rapport voor de benutte documentatie.

¹⁷ Registraties die betrekking hebben op weigeringen bij zogeheten doorlaatposten (grensovergangen) wegens COVID-19.

¹⁸ KMar en COVID-19, magazines.defensie.nl/kmarmagazine/2020/03/01_kmar_en_covid-19_03-2020;

zowel de interviews als in de bestudeerde zelfevaluatie (Koninklijke Marechaussee, 2022) wordt gesproken over ‘voortzettingsvermogen’ en ‘goed werkgeverschap’

De (voormalig) Generaal-majoor Egbers gaf in 2020 in het Marechaussee Magazine¹⁹ aan dat hij aan tafel zit bij de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing voor het beteugelen van de pandemie. Hij stelt : “We laten de processen zo lang als verantwoord is doorgaan.” Het zoveel mogelijk voortzetten van de taken klonk ook door in de interviews met brigadecommandanten. Een van hen geeft aan:

‘We hebben net als de politie ons personeel in blokken, zeg maar bubbels, laten werken en er zoveel mogelijk aan willen doen om de kans op besmetting te verkleinen. Maar we wilden wel de operatie door laten gaan. Dus eigen veiligheid en de operatie continueren hebben we echt tegen elkaar moeten afwegen.’

Bij de voortzetting moest wel rekening worden gehouden met de aanvankelijk enorme daling van de reisbewegingen (zowel zakelijk als privé), waardoor het op alle luchthavens – ook Amsterdam Schiphol Airport – aanvankelijk heel erg rustig was.²⁰ Daarbij speelde ook – we gaan daar later nader op in – dat het grenstoezicht stevig was aangescherpt in de strijd tegen de pandemie. Dus ook dat droeg bij aan de teruggelopen reisbewegingen.

‘Het werkaanbod liep zeker de eerste tijd heel erg terug. Er waren geen of nauwelijks reisbewegingen meer, de boten waren nagenoeg leeg, de luchthavens lagen er zo goed als verlaten bij.’ (medewerker LTC)

Daarnaast vertelden enkele brigadecommandanten dat ook de criminaliteit op en rond lucht- en zeehavens (waaronder migratiecriminaliteit) was afgenomen en het ook moeilijker was voor personen om bepaalde strafbare feiten te plegen. Denk aan zakkenrollers en auto inbrekers op de luchthaven of andere criminelen die er baat bij hebben om niet op te vallen en op te gaan in de menigte. De gelegenheid voor het plegen was sterk verminderd, omdat kwaadwillenden gewoonweg eerder in de gaten liepen. Later in de pandemie trok de criminaliteit deels weer aan (liet

¹⁹ Zie noot 17.

²⁰ Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/welvaart-in-coronatijd/mobiliteit>, geraadpleegd 30 november 2022.

weer een normaal patroon zien), maar de reisbewegingen bleven fluctueren. Dit, mede door de lockdowns in Nederland en elders in de wereld (Den Boer e.a., 2022)

Het voortzettingsvermogen verhiel zich volgens de geïnterviewde officieren en beleidsmedewerkers soms niet goed met de interne coronaregels van het Ministerie van Defensie. Deze gaven aan dat de coronaregels voor militair personeel niet altijd goed pasten bij het werk van een politieorganisatie dat 24/7 in bedrijf is. In tegenstelling tot krijgsmachtonderdelen die zich vooral richten op trainen, oefenen en uitzenden. Van politieorganisaties zeiden de geïnterviewden dat deze feitelijk altijd 'op uitzending zijn', waar de rest van de krijgsmacht zich grotendeels kenmerkt als een trainingsorganisatie. Daarnaast werd ook wel het geluid opgetekend bij de officieren dat politiewerk ingewikkeld is in een anderhalve meter samenleving. Precies dat aspect leefde nadrukkelijk op de werkvloer en zal later nader worden belicht. Denk aan een aanhoudingssituatie, waarbij het niet anders kan of marechaussemedewerkers hebben net als andere politiemensen fysiek contact met een arrestant. Zij lopen daarbij dan kans om besmet te worden.

Net als bij de politie en andere uitvoerende overheidsorganisaties was het interne doel om de kans op besmetting minimaal te houden en daartoe werd een aantal maatregelen genomen. Denk aan op een bepaalde manier de diensten organiseren (in blokken die elkaar niet of nauwelijks fysiek tegenkomen), het naar huis sturen van een deel van de werkvloer (ter beschikking commandant) en het voorzien in beschermingsmiddelen als mondkmaskers, ontsmettingsmateriaal, afscheidingen en andere technische middelen om de kans op besmetting door het coronavirus klein te houden. Het nemen van interne coronamaatregelen was een van de opdrachten van de *Operational Planning Group* (OPG, zie verderop). Uiteindelijk duurde het volgens de geïnterviewde brigades nog maanden voordat de juiste mondkmaskers, ontsmettingsmiddel en andere materialen beschikbaar kwamen voor de werkvloer. Volgens hen had dat deels te maken met hoe de logistiek binnen het defensieapparaat (vaak over meerdere schijven) is geregeld.

'We hebben zelf mondkapjes aangeschaft. Uiteindelijk kwamen ze wel, maar dat was een voorraad waar je met een week doorheen was. Dat is niet uit te leggen. Dat begrijp ik niet. Dat ze op de Wapendag zo'n mooi zakje laten zien die je aan je koppel kunt doen, en dan duurt het nog 5 maanden voor het op de werkvloer is. Dat begrijp ik niet. Ja systeem- en leefwereld. Ja de KMar is bureaucratisch, dat is ook logisch, je moet je verantwoorden. Maar het kan wel, als we een nieuwe BMW nodig hebben is ie er morgen. Dus hoe dat precies gaat, snap ik niet.' (brigadeleiding)

Het is echter wel relevant om op te merken dat er niet alleen werd ingezet op de voortzetting van de taken. De Koninklijke Marechaussee had een eigen rol bij de aanpak van de pandemie. Dat leverde nieuwe opdrachten op. Denk aan het reeds genoemde verscherpte grenstoezicht, maar ook andere (coronagerelateerde) werkzaamheden als handhaving van bijvoorbeeld de mondkapjesplicht, samenscholingsverbod, de avondklok (met name op en rondom de luchthaven) en het controleren van PCR-testen.

'Je kreeg te maken met een heel nieuw soort strafbare feiten. De normovertreders waren veelal geen doorgewinterde boeven, maar personen die coronaregels schonden. Denk aan het stel dat we hier hebben moeten aanhouden op Schiphol, omdat ze waren ontsnapt uit quarantaine. Dat is voor ons natuurlijk geen alledaags marechausseewerk en voor de Nationale Politie ook niet. Verder had je ineens 'bewijzen' zonder de echtheidskenmerken die je gewend bent van identiteitspapieren. Een coronaherstelbewijs, of een vaccinatiebewijs heeft geen voor ons goed controleerbare echtheidskenmerken. Dan zit je in eens met een fraudezaak van een groep passagiers die gebruik maakt van steeds hetzelfde vaccinatiebewijs. Daar was gewoon handel in. Zoiets heb je natuurlijk alleen tijdens een pandemie.' (brigadecommandant)

Er kwamen werkzaamheden bij die direct (en soms wat indirect) waren te koppelen aan de coronapandemie. Denk daarbij zeker ook aan de aangescherpte grenscontroles aan de buitengrenzen (het zogeheten EU-inreisverbod) en (zie volgend hoofdstuk) uiteindelijk ook het ontmoedigen van personen aan de binnengrens en het verrichten van controles die meer te maken hadden met volksgezondheid dan met het beheer van migratie en vreemdelingen, of andere kerntaken van de Koninklijke Marechaussee

De praktische consequenties van het aangescherpte grenstoezicht bespreken we in het volgende hoofdstuk. In de volgende paragraaf gaan we eerst in op de organisatie van het coronabeleid op beleids- en managementniveau (*management cops*). Dat doen we op hoofdlijnen. We gaan daarna in op de essentie van het zogeheten handelingskader dat aan de basis lag van het aangescherpte grenstoezicht.

'En je zag echt wel dat de bureaucratische systeemwereld en de alledaagse leefwereld nogal uiteen liepen.' (opperwachtmeester)

3.3 Landelijk Tactisch Commando, de Brigades en de OPG COVID-19

Volgens geïnterviewden werd getracht zowel het interne doel (effect) van het goed werkgeverschap als het voortzettingsvermogen (extern effect) centraal aan te sturen vanuit het zogeheten Landelijk Tactisch Commando. Dat is een organisatiestructuur die nog maar enkele jaren (sinds 2015) bestaat bij de Koninklijke Marechaussee en waarvan ze nu in deze buitengewone omstandigheden meenden profijt te hebben.²¹ Al voor de pandemie is met het reorganiseren van de Marechaussee ingezet op een meer centrale aansturing en het flexibel(er) kunnen inzetten en verschuiven van capaciteit naar plekken en tijdstippen waar deze het meest nodig is. Om erachter te komen waar op een bepaald moment capaciteit nodig is, leunt de Koninklijke Marechaussee net als de rest van de Krijgsmacht op het Informatiegestuurd Optreden (IGO, zie De Waard e.a. 2022). IGO valt of staat bij de informatiepositie (intelligence), maar is nog zeer in ontwikkeling. 'We zijn er nog niet' geven geïnterviewde officieren en beleidsmedewerkers aan. Het Landelijk Tactisch Commando bestaat uit secties die elk een specifiek taakveld omvatten van de Koninklijke Marechaussee, denk aan grenstoezicht (GPT), handhaving of militaire politiezorg (MPZ).

Vanuit dit LTC werd op 9 maart 2020 een *Operational Planning Group* (OPG COVID 19) ingesteld, speciaal om de interne en externe doelen (effecten) te behalen van het coronabeleid voor de marechaussee: voorzetting, goed werkgeverschap, maar uiteindelijk ook de (andere) coronagerelateerde taken zoals het verscherpte grenstoezicht. De OPG had ook als opdracht om in samenspel met de brigadeleiding kaders op te stellen, werkopdrachten te formuleren en operationele aanwijzingen te geven. Een OPG of OPT (*Operational Planning Team*) is een concept en werkwijze, afkomstig uit de NAVO-gelederen en daarmee echt een militair principe (Pecina & Dufek, 2016, Koninklijke Marechaussee, 2021). Het oorspronkelijke doel is, zoals de naam doet vermoeden, processen te plannen. Het is veel minder gericht op het feitelijk aansturen van processen. Aansturen - ook operationeel - van processen is wel een kernelement van de zogeheten SGBO-structuur die bij de Nationale Politie en uiteindelijk ook bij de Koninklijke Marechaussee bekend is. Dit is een bevelsstructuur speciaal voor een (terroristische) crisis, (dreigende) rampen en calamiteiten. De SGBO werkt onder het lokaal bevoegd gezag van de burgemeester of de (hoofd)officier van justitie en leidt de inzet van de politie.

²¹ <https://magazines.defensie.nl/kmarmagazine/2015/01/ltc> geraadpleegd 17 december 2022.

Uit een zelfevaluatie van de Koninklijke Marechaussee is gebleken dat bij de commandanten niet altijd duidelijk was waarom er een OPG werd ingesteld en geen SGBO dat dan ook weer makkelijk had kunnen aansluiten bij het landelijke NSGBO COVID van de Nationale Politie (Koninklijke Marechaussee, 2021). De zelfevaluatie beantwoordt de vraag niet waarom uiteindelijk voor de OPG werd gekozen. Verder was volgens de zelfevaluatie niet voor iedereen op het niveau van beleid en management helder welk doel de OPG diende. Uiteindelijk werd de OPG immers gebruikt om (ook) te sturen en minder alleen om te plannen zoals zij is bedoeld.

Door de veranderende doelstellingen van de OPG, van plannen naar aansturing en crisisbeheersing, is de OPG COVID volgens de zelfevaluatie steeds meer taken gaan uitvoeren die oorspronkelijk niet tot de taakstelling van deze (plannings)figuur vielen en ook niet onder de initiële doelstelling vielen. Dit had zijn weerslag op alle facetten van de OPG: diens inhoud, de werkwijzen en de communicatie intern en naar externen.

‘Het gevaar van de OPG is dat ie over de waan van de dag gaat regeren. Dat is goed he, maar kleine dingen, die wel cruciaal zijn, worden niet altijd meegenomen. Ik heb me erover verbaasd. Zij waren meer bezig met vaccinatie en ik werd doodgegooid met ontsmettingsmiddelen. Maar geen beschermingsmiddelen voor de mensen op straat. Dan voelen mensen zich in de steek gelaten. Ik moet wel m’n werk doen, maar krijg niet de middelen die ik nodig heb. Ik vraag geen tank ofzo. En dan komen ze, en dan zijn ze niet voldoende beschermend’ (brigadecommandant).

‘De districten zijn er niet meer, waardoor zelfs een nieuwe pen centraal moet worden aangevraagd bij wijze van spreken.’ (brigadeleiding)

Naast de operationele aanwijzingen werden door de OPG handelingskaders opgesteld. Die handelingskaders werden opgesteld door de verschillende secties die bij de OPG aangesloten waren, waarbij uitgegaan werd van de COVID-19 persconferenties door het kabinet en de algemene defensie COVID-19 richtlijnen. Of er werd ingespeeld op behoeften die vanuit de organisatie weer naar boven doorgegeven werden, bijvoorbeeld via Brigadecommandanten. De handelingskaders werden uiteindelijk opgestuurd naar de brigadecommandanten, die ze op hun beurt implementeerden binnen de operationele werkprocessen.

Ook werd met de OPG getracht grip te krijgen op de timing van de uitgifte van producten richting de brigades. In het begin werd algemeen erkend dat dit in

een te krap tijdsbestek gebeurde om hier goed op te kunnen reageren vanuit de operatie, zo staat in de zelfevaluatie. Dat wreekte zich in de praktijk bijvoorbeeld bij het door de OPG uitgegeven Handelingskader Weigeringen COVID-19 (zie volgende paragraaf).

Er viel nog wat op in de gesprekken met het strategisch niveau. Meerdere geïnterviewden geven aan dat Nederlandse actoren bij de start van COVID-19 uitgingen van de GRIP-4 structuur. Dat is echter een structuur die vooral bedoeld is voor een (kortdurende) crisis, niet voor een langdurende situatie zoals een pandemie. Een van hen vertelt:

‘In de GRIP-tijd was er een Regionaal Beleidsteam (RBT) waar coördinerend Hoofd Schiphol deel aan nam en een Regionaal Operationeel Team (ROT). Er was ook meteen een SGBO structuur met daarin ook de KMar. Dat zorgde voor ‘battle rythm’, maar voldeed uiteindelijk om genoemde reden niet meer. De discussie ging steeds maar naar de bredere samenleving: anderhalve meter, mondkapjes, economie et cetera. De GRIP-structuur werd vervangen door een projectstructuur met ondermeer een soort Burgemeestersteam en Sectoroverleg. In laatstgenoemde zat de KMar en ook het Ministerie van Infrastructuur en Wegverkeer (I&W).’

3.4 Handelingskader Weigeringen COVID-19

De bedoeling was dat de OPG aanwijzingen en handelingskaders zou opleveren. Die zijn bedoeld als handvatten voor alle marechausseemedewerkers hoe te handelen. De OPG diende immers de vertaalslag te maken van strategisch beleid naar operationeel en tactisch niveau. In de interviews werd steeds gewezen op het feit dat er meerdere handelingskaders van toepassing waren, maar dat het Handelingskader Weigeringen COVID-19 bepalend en dominant was tijdens de pandemie. Immers, het Handelingskader lag aan de basis van het verscherpte grenstoezicht en vormde daarmee een van de belangrijkste pijlers van het coronabeleid van de Koninklijke Marechaussee.

Feitelijk was het bewuste Handelingskader een Nederlandse interpretatie van het EU-brede inreisverbod.²² Kern van het Handelingskader²³ is dat zogeheten derdelanders - dat zijn personen die geen ingezetenen zijn van een van de Schengenlanden - alleen wegens noodzakelijke reizen de Europese buitengrenzen mochten passeren. Derhalve: geen derdelanders toelaten, tenzij daar een (dringend geachte) uitzondering voor was. Dat was de basis van het beleid, maar in de praktijk groeide het aantal uitzonderingen allengs, wat het alleen maar ingewikkelder maakte voor de eerstelijnsfunctionarissen aan de doorlaatposten (zie paragraaf 4.3). Een nieuw element was ook dat het Handelingskader leidde tot weigeringen aan de grens op grond van de volksgezondheid in plaats van andere redenen (veelal vanuit het vreemdelingenrecht). Dat was voor veel grenswachters nieuw. Zie ook de tabel in paragraaf 4.3.2 waaruit blijkt dat in het jaar voor de pandemie geen enkele grensweigering werd geregistreerd op basis van de volksgezondheid. We mogen daaruit de conclusie trekken dat dergelijke weigeringen erg ongebruikelijk zijn.

Voor de werkvloer was het ingewikkeld dat het kader omvangrijk was. De door ons ter inzage voorgelegde versie 2.16 van maart 2022 besloeg 27 pagina's. Wegens het juridische taalgebruik was het kader volgens veel geïnterviewden niet bepaald eenvoudig en het kende zoals aangegeven vele wijzigingen. In 2020 waren er 19 versies, in 2021 waren er 15 en in 2022 (tot en met juni) 3. Die waren bijvoorbeeld nodig om de zogeheten landenlijst aan te passen (met onveilige en veilige landen), voor het toevoegen van uitzonderingen, en de verlenging van de reisrestrictie van derdelanders. Soms waren er ook tijdelijke uitzonderingen op het inreisverbod, zoals in maart 2021 voor het in april te houden Eurovisie Songfestival in Rotterdam, dat dan in juni van dat jaar vervolgens werd verwijderd. In 2022 werd in februari nog een aanpassing gedaan, omdat er een nieuwe regeling was rondom de geldigheid van het vaccinatiebewijs.

²² Hetgeen is gebaseerd op Aanbeveling (EU) 2020/1475 van de Raad betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie (Voor de EER relevante tekst). De aanbeveling is op 1 februari 2021, 14 juni 2021 en 25 januari 2022 bijgewerkt.

²³ Voor dit rapport hadden we inzage in de Versie 2.16 van Datum 7 maart 2022, waarbij we direct (op Schiphol) vragen konden stellen aan twee Hoofden Doorlaatpost omwille van uitleg en toelichting. Ook werd hen gevraagd om te vertellen over hun praktische ervaring van met Handelingskader en opvattingen. Daarnaast interviewden we functionarissen van het LTC die betrokken waren bij het opstellen en aanpassen van het handelingskader.

Zoals aangegeven waren er legio uitzonderingen opgenomen in het kader. Personen uit derde landen die wel mochten worden toegelaten waren bijvoorbeeld zorgpersoneel, grensarbeiders, personen werkzaam in de energiesector, *flight crew*, diplomaten, passagiers op doorreis, passagiers die om dwingende gezinsredenen reizen, zeevarenden, topsporters, personen die internationale bescherming behoeven, personen die om humanitaire redenen worden toegelaten, personen in belang van wetenschappelijk onderzoek, journalisten, zakenreizen, studenten (liefst met kennisgeving IND), kennismigranten (met name ICT), professionals uit de culturele en creatieve sector. Zoals aangegeven: de lijst met uitzonderingen groeide en werkte complexiteit in de hand. Derlanders moesten zelf aantonen of zij behoorden tot een van de uitzonderingscategorieën genoemd in dit handelingskader. Indien dit niet kan worden aangetoond moet de derdelander geweigerd worden.

Volgens de geïnterviewden van het LTC moest het Handelingskader ook daadwerkelijk worden gezien als een kader en niet als een soort protocol. Bedoeling was dat de werkvloer handelde in de geest van het Europese inreisverbod en niet naar de letter. Dat maakt duidelijk dat ook van de ogenschijnlijk meer ‘machinebureaucratische’ organisatieonderdelen zoals de balie op Schiphol werd verwacht dat zij juist niet zoals in een echte machinebureaucratie mechanisch en geprotocolleerd de casuïstiek tegemoet traden. Geïnterviewden gaven aan (ook de Hoofden Doorlaatpost) dat alleen al Duitsland soms wezenlijk andere interpretaties kende van het inreisverbod dan Nederland, of België of Frankrijk. Daarvan konden reizigers gebruik maken om alsnog de Schengenzone te betreden en marechaussee medewerkers wezen de reizigers daar soms ook op (zie hoofdstuk 4). Ook uit de internationale expertsessie van 24 juni 2022 in Breda bleken de onderlinge verschillen tussen de Schengenlanden bij de uitleg van het inreisverbod groot te zijn. Een brigadecommandant illustreert heel goed de houding die we bij de brigadeleiding aantreffen ten aanzien van het Handelingskader:

‘Geef een oogmerk mee, want je kunt niet alle casussen meenemen, en ga niet alles protocolleren. Mensen pakten hier ook wel de ruimte hoor. Ik geeft het ze te doen hoor het LTC, maar ik kon er niet altijd wat mee. Ik moest dan weer bellen en mailen. Dus je was er ook veel tijd mee kwijt.’

In het volgend hoofdstuk gaan we nader in op de ervaringen van de werkvloer met het handelingskader Weigering.

3.5 Samenwerking met publieke en private partners: politiepolitiek

Een van onze onderzoeksvragen betreft het externe management op het niveau van leidinggevendenden. Daarover gaat deze paragraaf. Er viel een aantal zaken op in het externe management door de Koninklijke Marechaussee tijdens de pandemie.

Wat opviel

Wat in de interviews in het oog sprong, was dat er bij de brigades op de luchthaven Schiphol veel meer en intensievere samenwerking met externe partijen was dan bij de landsbrigades in de rest van het land. Dat is niet zo vreemd, omdat de aard van een grote, internationale luchthaven maakt dat er (ook zonder een pandemie) veel samenwerking vereist is met een grote diversiteit aan publieke en private partijen (Van der Molen & Bos, 2022). De bestaande netwerken en ingangen kwamen ten tijde van de pandemie goed van pas. Maar schuren deed het op de luchthaven ook volgens meerdere geïnterviewden. Tijdens de beginfase van de pandemie was er soms veel discussie over wie waarvan is (rollen en taken) en wie financieel verantwoordelijk is. Zoals een van de geïnterviewden het formuleerde werd er geregeld met ‘rekeningen heen en weer geschoven’. Een goed voorbeeld daarvan zijn de hotelrekeningen die moesten worden betaald voor het verblijf van reizigers die in quarantaine moesten. Het was dan niet altijd duidelijk wie er voor de kosten zou opdraaien. Over de overlegdrukte tijdens de pandemie meldt een brigadecommandant:

‘Een belangrijke les voor mij was dus: accepteer de overlegdrukte en die diverse lijnen, daar doe je echt vrijwel niets aan.’

Wat ook opviel was dat op de luchthaven en ook op landelijk en lokaal niveau (ook bij de landsbrigades) vaak grote vergadercircuits ontstonden als gevolg van de pandemie. Pas later kwam daar wat meer lijn in en was het voor officieren en beleidsadviseurs van de Marechaussee duidelijker bij welke soorten van overleg zij echt (daadwerkelijk zelf) aanwezig dienden zijn, een vervanger konden sturen of waarbij het uiteindelijk niet nodig was dat de Koninklijke Marechaussee steeds aanwezig zou zijn. De vergaderdruk nam toe, omdat het uiteindelijk niet alleen ging om voortzetting van taken in buitengewone omstandigheden. Er kwamen ook taken bij, voornamelijk als gevolg van de aangescherpte maatregelen aan de landsgrenzen.

Landelijk was er een interdepartementaal crisioverleg, dat gaandeweg overging in een ‘terug naar reguliere’, veel minder duidelijke, aanpak. Terug naar

regulier betekende volgens de geïnterviewden vooral ook toenemende verkokering. Hun beleving was dat veel partijen zich uiteindelijk toch weer terugtrokken op hun eigen 'eiland'. Eilanden waren er in diverse soorten en maten. De publieke, private partijen en onderlinge samenwerkingsverbanden die in de interviews (geregeld) zijn genoemd zijn naast het bevoegde gezag ook het Interdepartementaal Crisisberaad, Regionaal Beleids Team, Brandweer, GHOR, Nationale Politie, IL en T, Douane, GGD Veiligheidsregio en Directoraat Migratie van het departement van Justitie en Veiligheid.

Een ander probleem was dat er ook extern onbekendheid was met de OPG (zie paragraaf 3.3). Denk aan contactpersonen bij de Nationale Politie, maar zeker ook de andere genoemde organisaties. Die waren aanvankelijk niet bekend met de structuur van een OPG en hierdoor zoekende naar de juiste aanspreekpunten en manier van samenwerken.

Toch was er buiten de overlegdrukte en de onbekendheid met de OPG op Schiphol een positief aspect aan het externe management. Volgens geïnterviewden van de Staf, LTC en brigadecommandanten had de Marechaussee op Schiphol ontzettend veel profijt van de Publiek Private Samenwerking (PPS) zoals die er al was voor de pandemie. Hierdoor was er veel begrip voor elkaars positie en kwetsbaarheden en met name het informele circuit (elkaar gewoon weten te vinden door even te bellen om de vergaderingen heen) bleek van cruciaal belang. Betrokkenen in het netwerk kenden elkaar soms al jaren en dat hielp. Een andere brigadecommandant geeft aan:

'En dat is een hele mooie werkomgeving in een situatie waarin bijna elke partij wel met schaarste zit. We konden goed gebruik maken van elkaars hulpbronnen. In de bestaande PPS en netwerken kwam de informatie mooi bij elkaar, gewoon elkaar bijpraten en af en toe een belletje over en weer. Wat je wel leert tijdens zo'n crisis is dat dat hele onderscheid tussen operationeel, tactisch en strategisch veel minder een rol speelt dan buiten een crisis.'

Politiepolitiek: beredeneerd 'neen' zeggen

Soms bleek het echt zoeken en schuurde het soms een beetje. Dan werden taken opgepakt die uiteindelijk toch niet goed leken te passen bij de Marechaussee of waarvoor deze organisatie gewoon niet de personele capaciteit of de inhoudelijke kennis had. Uiteindelijk werd zowel op Schiphol als elders toch nog best veel verkokering ervaren en de reflex: voor wie is deze en wie gaat dit betalen. Aan de

binnengrenzen was veel overleg nodig tussen Veiligheidsregio's, brandweer, gemeentelijke handhaving en douane over aangescherpt toezicht. Sinds de afschaffing van de binnengrenscontroles ten gevolge van de invoering van het Schengen Uitvoerings Verdrag in 1995 was de Koninklijke Marechaussee niet langer toegerust op intensieve controle van de binnengrenzen met Duitsland en België. Desondanks werd aanvankelijk door geïnterviewden een stevige politieke druk ervaren op de Marechaussee om in de coronatijd de grenzen af te sluiten. Iemand van de Staf merkt op:

'We hebben echt veel moeten uitleggen aan onze bazen van Defensie en aan andere publieke en private partijen waar we wel of niet van waren, waarom we de operatie door wilden laten gaan, waarom we het niet goed vonden dat collega's naar huis werden gestuurd om thuis te werken. We waren veel tijd kwijt met uitleggen waarom we iets niet konden. Wel hebben we steeds geprobeerd het bevoegd gezag te voorzien van een alternatief.'

Deze zogeheten politiepolitiek van 'nee, maar we raden een alternatief aan' was volgens sommige geïnterviewden een trendbreuk. De Koninklijke Marechaussee was wegens haar militaire karakter volgens hen altijd erg gericht op zoeken naar mogelijkheden. Geïnterviewden spraken over een 'can do'-mentaliteit. Al voor de pandemie was deze politieorganisatie echter de weg ingeslagen van – indien noodzakelijk - het beredeneerde neen, of het bevoegd gezag aangeven wat wel tot de mogelijkheden behoort. Daarbij is volgens geïnterviewden goed afgekeken bij de Nationale Politie die naar hun idee veel beter is in het omgaan met politiek-bestuurlijke spanningsvelden (zie ook Bervoets e.a. 2008).

'Wat mooi is van de KMar is dat ze zeker ook een politieorganisatie is. In de eerste fase van een crisis kan alles en wordt er veel gezamenlijkheid ervaren, maar we houden dat maar beperkt vast voor de fase die daarop volgt. We zijn geneigd om in allerlei gaten te stappen en durven bijna nooit nee te zeggen. De Nationale Politie is daarin veel sterker dan wij. Die zijn veel politiek-sensitiever.'

Desalniettemin was het beeld dat gaandeweg het beleid zich begon af te tekenen en dat de samenwerking met externe partijen in een werkbare modus plaatsvond.

3.6 De buurlanden: opvallende overeenkomsten en verschillen

Zoals aangegeven hebben we ook materiaal verzameld over het grenspolitiewerk tijdens de pandemie in de buurlanden. Dat materiaal bestond met name uit een groepsinterview en enkele afzonderlijke interviews in België en nieuwsberichten (zie paragraaf 1.4). Daaruit komt een aantal overeenkomsten en verschillen naar voren tussen het aangescherpte grenstoezicht en de handhaving van de coronaregels in Nederland en de buurlanden. We beperken ons hier tot de meest opvallende overeenkomsten en verschillen.

Wat in essentie overeenkwam, is dat ook voor de buurlanden er in grote mate sprake was van *trial-and-error* en improviseren. Nergens lagen draaiboeken gereed voor een pandemie, laat staan voor grenstoezicht tijdens een pandemie (vgl. Den Boer, Bervoets & Hak, 2022). Overal werd zo goed en zo kwaad als mogelijk getracht inhoud te geven aan de handhaving van het Europese inreisverbod. In Nederland was dat zoals gezegd met het Handelingskader Weigering COVID-19. Echter: geheel tegen de wensen van de Europese Unie in werden elders in Europa tijdelijke maatregelen aan de binnengrenzen (het Schengengebied) soms langdurig ingezet en werden er soms zeer ingrijpende maatregelen genomen: denk aan het fysiek geheel onmogelijk maken van grensverkeer door blokkades (Lobnikar e.a., 2023). Dat was niet alleen in sommige Oost-Europese lidstaten zo, maar uiteindelijk ook aan de Belgisch-Nederlandse grens (zie verderop). Volgens de deelnemers aan ons groepsinterview (als onderdeel van de Expertsessie op 24 juni 2022) lukte het destijds niet om op hoog Europees niveau een gedeelde aanpak te creëren. Daar werd volgens de geïnterviewden in elk geval weinig energie in gestoken. Deze situatie leidde tot onderling slecht afgestemde maatregelen en inconsistenties met grote verwarring voor burgers die een landsgrens passeerden. Ook voor de grenswachters in de EU-lidstaten werd het er niet eenvoudiger op.

De verschillen sprongen door deze situatie wellicht daarom meer in het oog dan de overeenkomsten. In Nederland werd door de Koninklijke Marechaussee direct aangegeven dat zij niet (langer) waren ingesteld op het hermetisch afsluiten van de binnengrenzen. Ondanks de politieke druk die aanvankelijk vanuit het kabinet werd ervaren om dat wel (zoals in België) te proberen en daarmee verspreiding van het virus tegen te gaan.²⁴ Met name aan de Belgisch Nederlandse grens werden bij de kleinere grensovergangen aan Belgische kant fysieke

²⁴ Volgens sommige geïnterviewden was dit vooral gepercipieerde druk ('wat als ze willen dat we de binnengrenzen afsluiten?') en niet daadwerkelijk ook een geformaliseerde wens van het kabinet.

maatregelen genomen om het grensverkeer tegen te houden. Soms in opdracht van lokaal bestuur (denk aan de situatie destijds aan de grens bij Lanaken)²⁵ soms door lokale politiezones, wegens personeelsgebrek. Vanuit de Belgische hoofdstad Brussel kwam de opdracht om de grenscontroles aan de binnengrenzen op te voeren waardoor de politiezones besloten om kleinere overgangen wegens tekort aan personeel af te sluiten. Deze beslissing lag uiteindelijk niet alleen gevoelig tussen de buurstaten, maar ook in België zelf waar het draagvlak voor de (tijdelijke) grensafsluiting niet vanzelfsprekend was (aldus een van de geïnterviewden in het groepsinterview). Een geïnterviewde van een lokale politiezone merkt op dat ‘al te moeilijk uitvoerbare besluiten uit Brussel zo werden geïnterpreteerd dat ze alsnog uitvoerbaar waren of we hebben ze anders gewoon niet uitgevoerd. Onder het mom van: dit kan helemaal niet’. Een collega van de Federale Politie herkent de situatie en wijt die aan de sterke neiging tot top-down besluitvorming in België, toch in elk geval tijdens de pandemie.

‘Je krijgt dan heel vaak opdrachten waar je van denkt: hoe moeten we dat in godsnaam realiseren? Met wie en met wat dan?’ Poeh, en dan hebben we toch heel vaak onze vindingrijkheid moeten aanspreken om te zien hoe we een maatregel konden uitvoeren. Maar er kwam wat langs hoor, ook maatregelen die praktisch helemaal niet te realiseren bleken. Zoals die grensafsluitingen waar je met mijn lokale collega’s over sprak. Kom op: twee bevriende buurstaten met een zeg maar poreuze binnengrens. Dat gaat toch niet?’

Een ander opvallend verschil rondom het grenswerk is terug te voeren op het verschil tussen een (gedecentraliseerde) eenheidsstaat als Nederland en de complexiteit in federale staten. De Belgen en Duitsers geven in de interviews aan dat het federale karakter van hun landen veel bestuurlijke drukte en langs elkaar heen werken in de hand werkte. Door middel van overleg werd weliswaar getracht dit het hoofd te bieden, maar het maakte het beeld nog onoverzichtelijker dan in een gedecentraliseerde eenheidsstaat als Nederland met minder autoriteiten dan in Duitsland en België. Maar ook het Verenigd Koninkrijk kende een grote bestuurlijke uitdaging bij de *border policing* tijdens de pandemie al dus een geïnterviewde:

²⁵ <https://www.dekrantenkoppen.be/detail/1269759/Lanaken-sluit-grens-Maastricht-met-hekken-hermetisch-af.html> geraadpleegd op 2 januari 2023.

'In the UK, lack of coordination between different states, governments, and police forces resulted in a very complicated management of travelers' quarantine procedures. The lack of coordination and agreement between the governments and forces sometimes hampered the job of border guards.'

3.7 Tot slot

In dit hoofdstuk bespreken we de voornaamste uitdagingen op beleids- en managementniveau bij de Koninklijke Marechaussee tijdens de pandemie. We spitsten die toe op de interactie tussen brigades, staf en LTC, het Handelingskader Weigeringen en de samenwerking van de Marechaussee met andere publieke en private partijen (extern management). Bij de korte vergelijking met de buurlanden blijkt dat de organisatie van grenspolitiewerk in Nederland al ingewikkeld genoeg was en in de buurlanden (wegens hun federale karakter) vaak nog vele malen complexer. Bovendien zijn er nog twee verschillen, namelijk dat de zusterdiensten in de buurlanden een civiele status hebben in tegenstelling tot Nederland, en dat het Verenigd Koninkrijk geen onderdeel meer uitmaakt van de EU en daarmee buiten de wettelijke bepalingen en afspraken van de EU viel.

4. Uitdagingen in de uitvoering

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de reactiepatronen centraal die de eerstelijns medewerkers van de Marechaussee lieten zien tijdens de pandemie. Deze patronen waren veelal niet nieuw, maar al bekend in de literatuur over eerstelijns werkers zoals we die hebben behandeld in hoofdstuk twee. Denk aan legalisme, het rekening houden met de menselijke maat, het afromen van complexe gevallen en het kritisch de maat nemen van de leiding (*management cops*) en het beleid. Het was vooral de kunst om ze te herkennen en te zien op welke manier de reacties zich voordeden in de specifieke context van een gendarmerieorganisatie in buitengewone omstandigheden. Deels zijn de reactiepatronen aanpassingsmechanismen als antwoord op de (uitzonderlijke) situatie die een pandemie biedt. Met name op de aangescherpte grenscontrole en de handhaving van de coronamaatregelen.

Bij de aangescherpte grenscontrole spitsen we toe op het Handelingskader Weigering (zie ook paragraaf 3.4) en we bespreken voorbeelden van de controle aan de binnen- en buitengrenzen tijdens de pandemie. Ook gaan we in op de plurale politie in de praktijk ofwel: de samenwerking op het uitvoerende niveau met externe partijen.

4.2 De pandemie: gevolgen voor het werk(aanbod)

De pandemie had ingrijpende gevolgen voor iedereen, zeker ook voor de eerste lijn van de Koninklijke Marechaussee. Gemiddeld genomen vonden de geïnterviewden dat de pandemie (erg) veel gevolgen had voor hun werk. Van de 33 geïnterviewden vonden er 12 dat de pandemie ook toen ze tussen het voorjaar en najaar van 2022 werden geïnterviewd nog steeds veel gevolgen had voor het werk. De overige geïnterviewden meenden dat de invloed van de pandemie alweer (sterk) was afgenomen. We belichten hierna vier aspecten die opvielen in de gesprekken.

4.2.1 Interne maatregelen en besmettingskans

Interne maatregelen: ervaren inconsistentie

Denk allereerst aan de interne maatregelen die bij de Marechaussee de kans op besmetting en al te veel uitval wegens ziekte dienden te verkleinen. Net als bij de

Nationale Politie werd gewerkt met vaste ploegen die gezamenlijk diensten draaiden (in een ‘bubbel’) om de impact van een eventuele uitbraak te beperken tot een specifieke ploeg. Er waren looprichtingen op de posten en brigades om elkaar zo min mogelijk tegen het lijf te lopen en (minstens) anderhalve meter afstand te kunnen bewaren. Na een poos kwamen daar volgens de geïnterviewden ook schermen bij (ook bij de interactie met het publiek, bij de balie), ontsmettingsmiddelen en mondkapjes. Waarbij de geïnterviewden wel aangeven dat het naar hun idee nog maanden heeft geduurd voor de juiste ontsmettingsmiddelen en de juiste mondkapjes beschikbaar waren.

De richtlijnen hoe intern om te gaan met de pandemie waren defensiebreed vastgesteld en misten volgens de geïnterviewden het maatwerk voor de Koninklijke Marechaussee. Herhaaldelijk hoorden we in interviews dat de richtlijnen vooral waren geschreven met gekazerneerde militairen als doelgroep en kazernes als locatie en veel minder voor een 24/7 politieorganisatie. Hierdoor werden maatregelen vanuit defensie niet als heel praktisch toepasbaar ervaren. Net als bij de Nationale Politie (Broekhuizen e.a. 2021) werden de interne maatregelen door marechausseemedewerkers hierdoor soms niet uitgevoerd zoals eigenlijk de bedoeling was of genegeerd. Volgens geïnterviewden vaak ook door jonge mensen die minder hard getroffen werden door de ziekte en daarom minder bevreesd waren elkaar te besmetten

‘Er was een looprichting waar niemand zich aan hield. De stoelen uit de kantine werden weer tegen elkaar aangeschoven. Je moest er echt op hameren, anders werd het niet gedaan. Want mensen hier zijn gewend om dicht bij elkaar te zijn, ook in de voertuigen. Dus ergens was het wel wennen aan de afstand. Ik snap het idee erachter, ik snap dat het nodig is, maar het is niet fijn.’ (teamleider)

We tekenden voorbeelden op van brigades die zelf redelijk los en pragmatisch waren bij de uitvoering van het interne pandemiebeleid, waar in andere brigades werd bedreigd met tuchtrechtelijke maatregelen om naleving van de werkvloer af te dwingen. Punt daarbij was dat de werkvloer (zie paragraaf 4.4.3), maar af en toe ook een brigadeleiding zelf, vraagtekens plaatste bij de consistentie van het pandemiebeleid. Een commandant daarover:

‘Als ik het zelf niet goed uit te leggen vind, hoe kan ik het dan de werkvloer uitleggen?’ (BC)

Besmettingskans

Gemiddeld genomen maakten de medewerkers zich weinig zorgen over de kans om besmet te raken met het coronavirus. Slechts vijf van de drieëndertig geïnterviewde eerstelijns marechausseemedewerkers maakten zich (zeer) veel zorgen om de kans op besmetting. Vaak betrof de bezorgdheid niet de kans om zelf ziek te worden, maar vooral het risico om anderen in de nabije omgeving (bijvoorbeeld kwetsbare ouderen) te besmetten. 19 van de 33 maakte zich (zeer) weinig zorgen over de besmettingskans.

*‘We hebben net als de politie in blokken gewerkt en er zoveel mogelijk aan willen doen om de kans op besmetting te verkleinen. Maar we wilden wel de operatie door laten gaan. Dus eigen veiligheid en de operatie continueren hebben we echt tegen elkaar moeten afwegen’
(Brigadecommandant)*

Volgens de geïnterviewden zijn de besmettingen relatief beperkt gebleven. Wel was er bij een van de brigades een complexe besmetting ten gevolge van een IBT-training²⁶. Een week of twee na Kerst 2021 bleek er volgens de geïnterviewden ook een heropleving, maar de Marechaussee volgde daarmee de pandemische trend van het land. Met name de operationeel leidinggevenden (teamleiders en adjudanten) geven aan dat ze tijdens de pandemie heel veel vragen moesten beantwoorden van de werkvloer, met name over quarantaine en ziekmelding. Daarbij speelde een rol dat deze leidinggevenden vaak ook niet het antwoord panklaar hadden, wat voor nog meer onduidelijkheid zorgde in de eerste lijn, als gevolg waarvan regels minder optimaal werden nageleefd.

4.2.2 Thuis: ter beschikking commandant

Een andere verandering wegens de pandemie was het ‘ter beschikking van de commandant’ thuisblijven. Er mochten gewoonweg niet te veel personen op de werkplek zijn, omdat dit de kans zou vergroten op besmetting en uitval. Ook bij de Nationale Politie werden er mensen een aantal diensten naar huis gestuurd (nog los van een eventuele quarantaine of ziekte). Maar die werden geregeld nog aan het werk gezet thuis (Broekhuizen e.a., 2021). Neem als voorbeeld het helpen van de basisteamrecherche met administratief werk (bijvoorbeeld vorderingen) dat ook

²⁶ Een integrale beroepsvaardigheid training (IBT).

goed met een werk-pc en toegang tot systemen thuis kon worden gedaan. Bij de Marechaussee stond het thuis zijn veelal niet gelijk aan thuiswerken, zoals bij de Nationale Politie. Geïnterviewden geven aan dat ze op zich echt geen lange periode thuis zaten. Toch schuurde het bij sommige functionarissen, die aangaven in het interview dat het thuis niets doen botste met hun wens om actief werk op te pakken en er te zijn voor het team. Het begrip team, zo blijkt uit de interviews is een belangrijk kernelement in de beroeps cultuur van marechausseemedewerkers. Het is nog sterker dan bij de politie onderdeel van de beroeps cultuur van militairen.

‘Ja, ter beschikking thuis. Ze gingen naar een minimale bezetting. Eerst op Hoek van Holland met 12 man, toen naar 8. Dan had je mensen thuis ter beschikking. Was er een calamiteit, dan konden ze je bellen. Dan zat je gewoon thuis en kon je doen wat je wilde, als je maar binnen 1 uur op de brigade kon zijn.’ (Wachtmeester)

‘Je had alleen de dienst die er moest zijn en voor de rest was iedereen TB. Geen extra dagdienst. Bij TB zat je vaak ook gewoon thuis. Maar dat was ook niet fijn, want je kon nog gewoon gebeld worden.’ (Wachtmeester)

‘Mijn partner werkt in de zorg en dan zit jij gewoon thuis te niksen. Je ziet dan wel daar hebben ze handen te kort en jij zit dan gewoon uit je neus te vreten op de bank. Dat was dan ook niet fijn.’ (Wachtmeester)

4.2.3 Werkaanbod: anders en nieuwe taken

Ten slotte veranderde het bestaande werkaanbod en kwam er ook nieuw, pandemiegerelateerd werk bij.

Zoals reeds aangegeven in paragraaf 3.2 liet het criminaliteitsbeeld veranderingen zien. Vaak in de vorm van (tijdelijke) dalingen van criminaliteitsvormen. Het beeld hing zoals aangegeven samen met aanvankelijk sterk teruggelopen publieksstromen en reisbewegingen. Zo waren een tijdlang de aantallen inklimmers in de zeehavens nihil. Later zijn de aantallen inklimmers weer toegenomen (zie ook Bervoets e.a. 2022). Reeds aangegeven in 3.2 is dat ook de gelegenheid om strafbare feiten te plegen (tijdelijk) afnam. Opgaan in de massa was er voor criminelen nu even niet bij: ze liepen met de sterk afgenomen publieksstromen, zeker tijdens een lockdown, erg snel in de kijker.

Maar de pandemie leverde de Marechaussee ook nieuw werk op. Net als de geïnterviewde commandanten zagen de uitvoerende medewerkers dat er werkzaamheden en misdrijven bijkwamen. Denk aan PCR-fraude (met coronatesten) waar het Openbaar Ministerie volgens de geïnterviewden echt heel scherp op was, met als argument dat anderen moedwillig door een overtreder in gevaar werden gebracht.

‘Zo'n PCR-test ja, die kon je heel makkelijk vervalsen Gewoon, ja, dan was een aanhouding. Ja valsheid in geschrifte.’ (Wachtmeester)

Zeer zeker ook het weigeren van personen aan de buitengrenzen wegens de volksgezondheid. Normaliter (zonder een pandemie) worden maar heel zelden personen geweigerd aan de grens wegens volksgezondheid (zie ook 4.3.3.) Veelal vindt weigering aan de grenzen plaats op basis van de vreemdelingenwetgeving of het strafrecht. Voor marechausseemedewerkers betekende dit dat zij moesten schakelen om te ervaren dat de pandemie leidde tot strafbare feiten die voor die tijd niet voor mogelijk werden gehouden. Denk aan het niet willen dragen van een mondkapje, de reeds genoemde PCR-fraude of het overtreden van de avondklok. Of dat personen moesten worden geweigerd omdat zij aan de grens niet voldeden aan voorwaarden met betrekking tot de volksgezondheid. Hoewel veel regulier werk – zeker bij aanvang van de pandemie- welhaast stil kwam te liggen, leverden de pandemiegerelateerde taken toch nog (veel) nieuw werk op. Al was het maar de afhandeling van weigeringen of de vervalsing van een PCR test.

‘Laatst hadden we vijftig mensen met COVID aan boord van een Cruiseschip: dan heb je dus evenzoveel weigeringen op je bureau. Een hoop administratief werk hoor. Dat had je vroeger niet, het is anders dan voorheen.’ (Opperwachtmeester)

Met name op de (toegewezen) luchthavens werd aanvankelijk naar de Marechaussee gekeken bij de handhaving van de mondkapjesplicht en andere coronamaatregelen. Maar daarvan werd al snel duidelijk dat de handhaving van de coronamaatregelen (ook de avondklok in de openbare ruimte elders in het land) niet in eerste aanleg het werk was van de Koninklijke Marechaussee.

‘Dus ja zoals aan het begin helemaal was, moesten we gaan kijken of mensen mondkapje op hadden in de aankomsthallen, maar dat is toch meer

Schiphols pakkie aan, zeg maar, da's niet onze taak. Ja, wij gaan niet kijken of iemand dat echt gaat doen. Dat daar zijn wij niet voor.' (Wachtmeester)

Sommige geïnterviewden gaven aan nu juist meer werk te verrichten dat normaliter door de Nationale Politie wordt uitgevoerd en waar zij nu in de coronapandemie makkelijker aan toekomen. Denk daarbij aan rijden op verkeersovertredingen. Dan werd meer dan anders iemand staande gehouden of bekeurd voor een verkeersovertreding, als het gevolg van 'zoeken naar alternatief werk'.

'En verkeersovertredingen is op de werkvloer niet zoveel discussie over. Wel als je echt prio 2 en 3 meldingen van de politie gaat overnemen uit verveling. Ook zonder een pandemie moeten we met name sommige jongere collega's aangeven dat ze wel bevoegd zijn, maar dat wij als Marechaussee toch echt andere taken hebben dan de Nationale Politie.'
(Adjutant)

Normaliter wordt het binnen de brigades niet echt op prijs gesteld als marechausseemedewerkers te veel en te vaak politiemeldingen rijden. Een opperwachtmeester zegt hierover:

'Dan had je maar bij de politie moeten gaan werken. Een prio-1 is natuurlijk voor iedereen, maar verder zijn we – buiten het werk op de luchthavens uiteraard – voorzichtig met te reageren op de meldkamer van de Nationale Politie. Met name die jonge gasten moet je dat af en toe onder de aandacht blijven brengen.'

4.2.4 Verveling

Het meer dan anders 'rijden op politiemeldingen' kwam vooral voort uit verveling. Het nieuwe werk was er niet voor iedereen in gelijke mate en de verveling bleef een probleem zolang het werkaanbod laag bleef. Door het sterk afgenomen werkaanbod had een deel van de geïnterviewden motivatieproblemen. Dat uitte zich heel soms in wrijving op de werkvloer, maar dat was niet het dominante beeld. Over het geheel wilden de geïnterviewden er wat van maken.

Maar wegens het af en toe naar huis sturen, het staken van oefeningen en afgelasten van teamdagen, misten zij de verbinding waarop zonder een pandemie nadrukkelijk wordt geïnvesteerd door de marechausseemedewerkers. Een enkeling

ging zoals gezegd zelf op zoek naar taken, bijvoorbeeld meldingen rijden van de politie of meer verkeerstaken (op de luchthaven) dan normaal (daar was dan geen tijd voor). Een deel van de werkvloer meent dat er immers 'altijd wel werk is' en als het er niet is zoeken ze het op.

De nieuwe coronagerelateerde taken werden soms lastig en ingewikkeld ervaren, maar boden wel welkome afleiding tegelijkertijd. Men wilde weer aan de slag.

'Je gaat met een bepaald doel op pad, je gaat niet op pad ik ga de wereld redden, maar ook niet een paar rondjes rijden en klaar. Je bent wel aan het scannen en met een doel de straat op. Het is wel leuk als je met bijzonderheden weer thuiskomt.'

'Er was ook niks te doen op straat, bemanningswisselingen waren weinig. Het was gewoon te rustig. Ik heb van de hele COVID niet heel veel meegekregen, ik was ook op uitzending en ik ben van functie gewisseld. Maar het was niet dat je zegt, wat een toptijd.'

4.3 Aangescherpte grenscontrole en handhaving pandemiebeleid

In deze paragraaf gaan we nader in op het grenswerk en de handhaving tijdens de pandemie. We gaan in op voorbeelden waarmee geïnterviewden kwamen over de buitengrenzen en de binnengrenzen, patronen in grensweigeringen alsmede de contacten met andere organisaties. Maar eerst bespreken we wat de geïnterviewden vonden van het Handelingskader dat aan de basis lag van de weigeringen.

4.3.1 Oordeel over het Handelingskader Weigeringen COVID-19

Het werk aan de buitengrenzen werd grotendeels bepaald door het in paragraaf 3.4 reeds toegelichte Handelingskader. Dat bood de werkvloer handvatten over wie aan de grens wegens COVID-19 geweigerd mocht worden en voor wie er in principe een uitzondering was. Het Handelingskader was zoals aangegeven in 3.4 de Nederlandse 'vertaling' van het EU-inreisverbod.

Gemiddeld genomen was de werkvloer neutraal tot gematigd positief over het Handelingskader. Maar niet voor iedere geïnterviewde was het handelingskader van toepassing, bijvoorbeeld omdat zij nauwelijks grenswerk verrichtten aan de buitengrens. Van de 33 geïnterviewde medewerkers van de uitvoering, zijn er 10 kritisch op het Handelingskader. Bezwaren (ook van degenen

die gemiddeld genomen positief waren) hadden vooral te maken met de als ingewikkeld en onduidelijk ervaren juridische taal, heel veel uitzonderingsbepalingen, veel wijzigingen en gebrekkige praktische toepasbaarheid. Een ander bezwaar volgens geïnterviewden is dat het Handelingskader met “Schiphologen” is geschreven en niet of minder praktisch is gebleken voor de doorlaatposten bij de landsbrigades. Anderen waren het daarmee niet eens onder het mom van: een buitengrens is een buitengrens. Maar geïnterviewden die veel met opvarenden hadden te maken vonden dat in het Handelingskader te weinig rekening werd gehouden met de zeevaart en dan met name de positie van opvarenden.

Met name uitzonderingen op de regel dat derdelanders moesten worden geweigerd werden niet altijd begrepen door de grenswachters. Het kader werd daarom moeilijk toepasbaar geacht. Het strookte niet met het in interviews vertolkte uitgangspunt van de werkvloer om iedereen zoveel mogelijk hetzelfde te behandelen. De uitzonderingsbepalingen stonden volgens geïnterviewden haaks op de gedachte van strengere (buiten-)grenscontroles om daarmee de pandemie in te dammen. In de interviews werd hierdoor soms aangegeven dat medewerkers het Handelingskader als te ruim hebben ervaren. Volgens hen liet het nu juist te veel kans aan de werkvloer om hun interpretatie erop los te laten.

‘Ik snap dat het heel complex is. Maar het was te soepel. Als je een pandemie wil stoppen, dat je het land niet inkomt, dan moet je de grens dichtgooien. Bijna iedereen kon nu onder een uitzondering vallen. Er werden steeds meer uitzonderingen bijgevoegd. Dat begrijp ik niet. Het virus maakt het niet uit of je nu een diplomaat bent of niet. Het had veel strenger moeten. Op een moment weten mensen niet meer of het bij de uitzonderingen hoort. Op een bepaald moment weet je het niet meer dan is de makkelijkste manier gewoon een stempel: het zal wel.’

(Opperwachtmeester)

‘In het begin wordt iedereen de hele wereld doorgevloegen door de overheden en dat kan, maar als een zeeman naar huis wil. Dat kon dan niet. Dat schuurt.’ (Wachtmeester)

Volgens geïnterviewden hadden de voornoemde knelpunten kunnen worden ondervangen als het Landelijk Tactisch Commando (LTC) wat meer werk had gemaakt van het betrekken van de werkvloer bij het opstellen van het Handelingskader. Desgevraagd geeft het LTC aan dat er in de praktijk maar weinig

gelegenheid was om de werkvloer steeds maar ‘mee te nemen’ in de opstelling van het Handelingskader en hen te consulteren. Simpelweg, omdat er geen of te weinig tijd voor was en de urgentie groot was om nieuwe versies of wijzigingen betrekkelijk snel in te voeren. Vaak was er wel nog tijd om de input en feedback te vragen van de brigadeleiding, maar niet van de operatie.

Toen we de interviews afnamen was het voor veel medewerkers niet duidelijk of het Handelingskader nog wel van toepassing was. Dat is mogelijk een verklaring voor de afname van het aantal weigeringen in 2022 (zie volgende paragraaf). Het gevaar van die periode en de voorbije tijd was dat medewerkers naar eigen zeggen vaak dachten ‘het zal wel’ en dan vervolgens het kader anders dan bedoeld of helemaal niet toepasten. In tegenstelling tot Schiphol waar steeds minstens een Hoofd Doorlaatpost aanwezig is waarmee grenswachters kunnen sparren en overleggen over casuïstiek, was deze expertise er geregeld niet of veel minder bij de overige (lands)brigades.²⁷

4.3.2 Aantal weigeringen op basis volksgezondheid (2019-juni 2022)

Voor we dieper ingaan op de situatie aan de grenzen tijdens de pandemie, staan we nog even stil bij de aantallen weigeringen aan de grens. Ook dat levert indicaties op over hoe uiteindelijk door de operatie is omgegaan met het Handelingskader. In tabel 4.1 staan de (gecombineerde) weigerreden voor de periode 2019 tot en met juni 2022 die marechausseemedewerkers registreerden bij weigeringen bij toelating aan de Schengen-buitengrens. Het betreft hier registraties van alle zogeheten doorlaatposten bij elkaar.

Tabel 4.1

(Gecombineerde) Weigerreden	2019	2020	2021	2022 tm juni	Totaal
Totaal	3096	1902	3392	1569	9959
waarvan:					
I-7: Gevaar openbare orde, bedreiging volksgezondheid	0 (0%)	818 (43%)	1778 (52%)	377 (24%)	2973 (30%)

Bron: Business Intelligence Koninklijke Marechaussee

²⁷ Een Hoofd Doorlaatpost is een subalterne officier, die fungeert als vraagbaak en autoriteit voor grenswachters op Schiphol. Ook landsbrigades en externe partijen maken geregeld gebruik van de expertise van deze functionarissen rondom vreemdelingenrecht.

Vier zaken vallen op aan het overzicht:

- In het jaar voorafgaand aan de coronapandemie werd volgens de gegevens geen enkele persoon geweigerd wegens gevaar voor de openbare orde of bedreiging voor de volksgezondheid. Dat geeft al aan hoe uitzonderlijk deze weigerreden is.
- In het eerste coronajaar 2020 was 43 procent van alle weigeringen vermoedelijk COVID-gerelateerd, in die zin dat het weigeringen betrof die (ook) betrekking hadden op de volksgezondheid. Dat percentage nam toe tot ruim de helft van het aantal weigeringen in het jaar 2021.
- Het totaal aantal weigeringen nam aanvankelijk (in 2020) wezenlijk af ten opzichte van het jaar ervoor, wegens sterk teruggelopen reisbewegingen. Het jaar erop was het aantal weigeringen weer ruim op het oude niveau, maar zoals gezegd met ongeveer de helft weigeringen wegens COVID-19. In de eerste helft van 2022 was het percentage (mogelijk) pandemiegerelateerde weigeringen al weer nagenoeg gehalveerd vergeleken met het jaar ervoor.
- In de gehele analyseperiode was ongeveer een op de drie weigeringen gerelateerd aan de volksgezondheid en daarmee hoogst waarschijnlijk aan COVID-19.

We ontvingen van de afdeling Business Intel Koninklijke Marechaussee ook gegevens over de weigeringen per doorlaatpost (Bijlage 6).²⁸ Als we specifiek kijken naar de weigeringen per doorlaatpost, dan valt ook weer een aantal zaken op:

- In het eerste coronajaar (2020) waren de weigeringen Volksgezondheid nog afkomstig van een beperkt aantal doorlaatposten. Bij andere doorlaatposten werden derhalve geen personen geweigerd vanwege de volksgezondheid. Een reden kan zijn dat de passagiers er wellicht niet waren wegens een sterk teruggelopen passagiersstroom. Echter, op basis van de interviews weten we dat niet overal het Handelingskader werd toegepast. De meeste weigeringen rondom volksgezondheid kwamen in 2020 voor rekening van Schiphol (914 maal).
- In 2021 waren wederom de meeste pandemiegerelateerde weigeringen op Schiphol, met als tweede en derde plaats Hoek van Holland en Europoort. Daarbij betreft het doorlaatposten voor het ferryverkeer van en naar het

²⁸ Deze gegevens, waarop we onze waarnemingen hierna presenteren, zijn niet (zondermeer) openbaar. De observaties in deze paragraaf zijn daarom bewust op een meer overkoepelend niveau verwoord.

Verenigd Koninkrijk Daarbij moet worden opgemerkt dat begin 2021 het Verenigd Koninkrijk als gevolg van de Brexit geen deel meer uitmaakt van de Europese Unie en onderdanen als ‘derdelanders’ worden beschouwd. En het land was ook geen partner van Schengen met uitzondering van enkele bepalingen over het Schengen Informatie Systeem

- In IJmuiden (met ferryverkeer van en naar Newcastle) werden in dat jaar overigens nauwelijks weigeringen geregistreerd. In bijvoorbeeld het Waddengebied werden helemaal geen weigeringen geregistreerd. Mogelijk omdat er nauwelijks derdelanders waren die niet onder een of andere uitzondering vielen van het Handelingskader. Of: het Handelingskader werd niet toegepast.
- Ten slotte over de nationaliteit van de geweigerde personen: in 2020 stonden ingezetenen van de Verenigde Staten op de eerste plaats, in 2021 stonden de Britten bovenaan (gevolgd door Amerikanen) en in 2022 werden vooral Filippino’s geweigerd (zeer vermoedelijk zeevarenden), gevolgd door Chinezen en Britten. Amerikanen stonden in 2022 op de vierde plaats. Het betreft hier in alle gevallen ingezetenen van zogenaamde derde landen, ofwel landen die geen lidstaat zijn van de Europese Unie of de Schengenruimte.

4.3.3 Casuïstiek: buitengrenzen en binnengrenzen

In deze paragraaf gaan we met wat voorbeelden van geïnterviewden dieper in op het eerstelijnswork tijdens de pandemie aan zowel de buitengrenzen als de binnengrenzen.

Op en rond de luchthaven²⁹

Toen het Handelingskader in maart 2020 werd in gevoerd maakte de toenmalige brigadecommandant Luitenant-kolonel Wolf van de Brigade Grensbewaking op Schiphol voor zijn collega’s een kort filmpje. Daarop is te zien hoe ontzettend leeg de luchthaven dan is en dat zou nog een poos zo blijven.³⁰ Pas later dat jaar nam het aantal reizigers weer wat toe, afhankelijk van de lockdowns in Nederland en het buitenland. De brigade Grensbewaking op Schiphol zou nog veel van doen krijgen met het verscherpte toezicht aan de buitengrenzen. Zoals aangegeven gold

²⁹ Onze focus ligt vooral op Schiphol en minder op de andere luchthavens die (volgens geïnterviewde leidinggevenden en de werkvloer) nog minder reisbewegingen kenden dan de nationale luchthaven tijdens de pandemie.

³⁰ Zie ook <https://www.telegraaf.nl/video/2000776004/tientallen-mensen-extra-geweigerd-aan-grens>, geraadpleegd d.d. 16 januari 2023.

dat ook – maar soms op een andere manier – voor de andere doorlaatposten (waarover zo meer). De brigade Politie en Beveiliging zou vooral ‘als politiedienst’ op de luchthaven toezien op de anderhalve-meter samenleving. Het verrichtte werk leek gezien de aard van deze brigade erg op de handhaving van de coronaregels door de Nationale Politie. Volgens de brigadecommandant was om die reden veel afstemming met de Nationale Politie om de maatregelen zo eenduidig mogelijk te handhaven. Dit bleek overigens binnen de politie zelf al een behoorlijke kluit gezien de grote verschillen soms tussen en zelfs binnen eenheden met het handhaven van coronaregels (Broekhuizen e.a. 2021). Aanvankelijk werd volgens de geïnterviewden op Schiphol nog heel vaak en snel naar de Koninklijke Marechaussee gekeken als handhaving van de coronaregels nodig werd geacht. Maar al snel maakte de KMar duidelijk dat allereerst Schiphol en luchthavenmaatschappijen zelf als private partijen aan zet waren, daarna de buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA’s) van Haarlemmermeer (op wiens mandaatgebied de luchthaven ligt) en pas daarna de Marechaussee. Daarmee koos het bevoegd gezag in samenspraak met private partijen voor een escalatieprincipe. Ook op Schiphol waren de coronamaatregelen voor de medewerkers van de Marechaussee niet altijd duidelijk en consistent. En dat had weer gevolgen voor de wijze waarop coronamaatregelen werden gehandhaafd. Een wachtmeester geeft aan:

‘Dat je op air side wel een mondkapje op moest en op land side niet. Leg mij het maar uit. Op air side is iedereen getest op land side niet. Dan ben je mij echt kwijt.’

Deze uitspraak was illustratief voor de houding van veruit de meeste geïnterviewden. Sowieso koos de brigade voor terughoudend optreden ten aanzien van de coronaregels: vooral uitleggen en waarschuwen en alleen optreden indien echt nodig, bijvoorbeeld bij escalatie.

Wat in deze periode op de luchthaven direct ook al duidelijk werd is, hoe de ontwikkelingen op het internationale politieke toneel ook tijdens de pandemie doorgingen. Zo verliet het Verenigd Koninkrijk op 31 december 2020 de Europese Unie en in de tweede helft van 2021 ontstond een vluchtelingenstroom vanuit Afghanistan (die ook op Schiphol merkbaar was) als gevolg van het vertrek van de westerse troepen uit Afghanistan, hoewel de stroom uiteindelijk minder groot

bleek dan verwacht.³¹ Binnen een korte periode namen de Taliban de macht over. Ook als elders nieuwe mutaties ontstonden van het coronavirus – denk aan Omikron in Zuid-Afrika – leidde dat tot veel gevolgen ook voor de nationale luchthaven en de Koninklijke Marechaussee, bovenop de reguliere handhaving van de coronaregels en het verscherpte grenstoezicht. In De Telegraaf stond op 27 november 2021 een nieuwsbericht waarin wordt gesproken over chaos op Schiphol wegens gestrande reizigers uit Zuid-Afrika³². Die mochten pas na een lang oponthoud de Europese Unie in. Eerst moest worden nagegaan of en hoeveel personen besmet waren met het Omikronvirus. Dat zorgde voor de nodige spanningen, doordat boze reizigers zich soms met verbaal en fysiek geweld probeerden af te reageren op marechausseemedewerkers en op elkaar. Die stonden dan bijvoorbeeld bij de draaideuren om deze te blokkeren en personen tegen te houden. De medewerkers die we daarover spraken gaven aan dat zij een humanere oplossing hadden verkozen. Maar ze gaven direct ook aan dat het op dat moment niet echt anders had gekund. Ook omdat (in hun ogen) andere organisaties het lieten afweten en de Marechaussee als handhavende partij in beeld kwam. Het eerdergenoemde escalatieprincipe functioneerde op die dag niet of minder.

‘Ja, misschien had Schiphol zelf ietsje meer kunnen doen, want die zijn normaliter echt een groot expert in crowd management’ (wachmeister 1)

‘Die mensen hadden veel te lange tijd geen eten, geen drinken. Veel te veel mensen in een kleine ruimte, kinderen, baby’s... Mensen begonnen binnen te roken, begonnen te spugen naar elkaar, begonnen elkaar te slaan, mensen gingen helemaal uit hun plaat richting ons.’ (Opperwachmeister)

‘Ja ja, ik heb die dag een heleboel nieuwe woorden geleerd, die naar ons hoofd werden geslingerd. Maar geef ze eens ongelijk. Als ik in hun schoenen zou staan, zou ik precies hetzelfde doen!’ (Wachmeister)

³¹ <https://www.defensie.nl/onderwerpen/evacuatievluchten-afghanistan> geraadpleegd op 23 december 2022.

³² <https://www.telegraaf.nl/nieuws/552450234/vijf-uur-vast-in-klm-vliegtuig-deur-mocht-niet-open>.

De veerboten naar het Verenigd Koninkrijk en overige zeevaart

Ook de overige doorlaatposten, denk onder andere aan de ferryhavens IJmuiden, Europoort en Hoek van Holland leverden uitdagingen op rondom het inreisverbod. Immers:

‘De Brexit zorgde ook voor nieuwe vraagstukken: Britten vielen ook onder het inreisverbod. Ook in IJmuiden en Hoek van Holland is daar kort even wat onduidelijkheid geweest, maar daar waren de uitdagingen toch wat minder dan op Schiphol en ook bij MTV voor de binnengrenzen waren de uitdagingen minder en anders.’ (Brigadecommandant)

Desondanks blijkt uit de gesprekken met zowel leidinggevendenden als de werkvloer dat voor zover bekend maar één echt incident heeft plaatsgevonden bij de ferry's. In Hoek van Holland werd in 2020 een Brits gezelschap van Pakistaanse afkomst dat van het Verenigd Koninkrijk via Hoek van Holland en Schiphol naar Pakistan wilde reizen geweigerd. Dat leidde tot een zitstaking en het nodige duw- en trekwerk. Volgens geïnterviewden is er toen ook een persoon aangehouden voor ordeverstoring. Afgezien van dit voorval was het kennelijk relatief rustig. Illustratief is de veelgehoorde verzuchting dat een goedgevulde ferry normaliter meestal zo'n 1.000 passagiers kent en in de coronatijd waren er vaak slechts enkele tientallen aan boord. Uiteindelijk wenden de Britten aan de nieuwe situatie:

‘Ja, die Britten moesten opeens gestempeld worden. Qua collega's was het verschillend hoe ze erop reageerden. Sommige collega's die moesten er heel erg aan wennen, anderen weten niet beter. Ik heb nog net de switch gemaakt, maar dan heb je ook wel een onderdeel van Ierland dat dan weer niet derdelander is. Tegenwoordig weten de Britten ook wel dat ze een stempel nodig hebben, maar eerst wisten ze dat niet en dan duurde de controle ook langer. Dus dan moest je ook beter controleren en stak je er toch wel iets meer tijd in. De pleziervaart is hier ook vergroot, veel Britten komen hier op hun zeilboten naartoe. Die moeten allemaal gestempeld worden, dus dat deel is vergroot en is een extra taak geworden.’ (Adjutant)

Maar ook de rest van de zeevaart had te duchten van de coronamaatregelen. Er waren in elk geval veel praktische consequenties:

‘Je kon niet een bemanningslijstje ophalen en praatje maken met de kapitein. Want zo’n boot was het veilige gedeelte en ik was het besmettingsgevaar. Dat mensgerichte was er niet meer.’ (Wachtmeester 1)

Er zijn wel meer verhalen: de Filipijnse bemanning van een ferry mocht niet passagieren. Op een gegeven moment werd ik gebeld door de manager: “Is het toch niet mogelijk dat we ze onder begeleiding met een touringcar even naar het strand rijden om uit te waaien met elkaar?” Meteen doen. Doe het asjeblieft! Ik zeg, ik wil er niks van op papier hebben, maar ik vertrouw erop dat ze allemaal weer terugkomen. En dat gebeurde ook. (Teamleider)

Een adjudant zegt over precies dezelfde casus:

‘Officieel mochten we vanwege de COVID-regels de bemanning van schepen niet aan wal laten komen. Toen een rederij ons hierover benaderde, hebben we samen gekeken hoe deze mensen op het strand konden uitwaaien. En dat hebben we later uitgelegd aan ons nationaal tactisch commando LTC. We zullen proberen een menselijke oplossing te vinden. Mijn superieuren waren het informeel eens met mijn beslissing.’ (Adjudant)

Veel geïnterviewden gaven aan zich goed te kunnen inleven in de frustraties van de scheepvaart. Zij waren niet ongevoelig voor de spanning tussen economie en volksgezondheid en een enkeling zag ook wel dat in het Handelingskader was geprobeerd met precies die spanning rekening te houden:

‘De scheepvaart wereld is een hele geregelde wereld, waar roosters soms al een jaar vooruitlopen. Met die veranderende wet- en regelgeving gooi je iemand zijn jaarplanning overhoop. En daar is veel discussie over geweest, omdat er ontzettend veel geld in omgaat. Van de een op de andere dag kon het zomaar zijn dat bepaalde nationaliteiten van bemanningsleden niet meer welkom waren.’ (Opperwachtmeester)

De binnengrenzen

Het Handelingskader was vooral bedoeld voor de buitengrenzen, omdat via de doorlaatposten daar normaliter veel derdelanders het Schengengebied inreizen. Maar ook aan de binnengrenzen verliep de pandemie niet zonder problemen. Zo bleek dat België wezenlijk anders omging met de binnengrenzen dan Nederland. In Nederland maakte de Marechaussee al snel duidelijk aan het bevoegd gezag dat

het onmogelijk was om de binnengrenzen ‘dicht te zetten’. De organisatie is daar helemaal niet (meer) op toegerust volgens de geïnterviewden. Een chef van een Belgische Lokale Politiezone (grenzend aan Nederlands grondgebied) gaf aan dat zij ook met capaciteitsgebrek kampen, maar dat de autoriteiten in de hoofdstad Brussel toch van hen verlangden dat zij de binnengrenzen zouden sluiten.

‘En dat is precies niet te doen. Bij de grotere grensovergangen konden wij of de Federale Politie nog gaan staan om personen tegen te houden en op veel kleinere grensovergangen hebben we toen overal aan de Belgisch-Nederlandse grens betonblokken en andere hindernissen geplaatst om in elk geval autoverkeer ernstig moeilijk te maken. Maar we hebben een nogal poreuze grens met jullie, dus het afsluiten was eigenlijk niet te doen. (Chef Lokale Politiezone België)

Om de Belgische grensblokkades en de steekproefsgewijze controles van de MTV te omzeilen werden langs de grens met België zelfs weer oude smokkelroutes benut³³. Dat gebeurde overigens volgens geïnterviewden ook bij de Duitse grens als reactie op het strenge coronabeleid van de Duitse overheid. Op basis van de geïnterviewde Belgische politiemensen weten we dat het afsluiten van de binnengrenzen zoals nu vaak gebeurde veel discussie opleverde aan Belgische zijde tussen in elk geval de Federale Politie en de Lokale Politiezones. De Federale Politie was hier eigenlijk geen voorstander van. Een teamleider van de Brigade Scheldestromen vertelt:

‘De Belgen plaatsten ineens zonder aankondiging containers op de weg. Dat was ook wel bijzonder, want dan zat je dus gewoon een half jaar van tevoren met elkaar nog in een fysiek overleg en daarna werd er opeens zonder aankondiging een container geplaatst. Dus de eenheden waren daar druk mee. Het heeft super veel gevolgen gehad’.

Aan de Duitse grens was nog een ander opvallend verschijnsel dat niet onbesproken mag blijven. Om met Pasen 2020 de instroom van Duitse toeristen tegen te gaan werd door het LTC besloten om automobilisten aan de grens te stoppen en hen aan te raden om niet de grens over te gaan, maar de eerste afslag rechtsomkeert te maken.³⁴ Medewerkers die we daarover interviewden van de

³³ <https://www.nu.nl/coronavirus/6047602/politiefchef-drugshandel-verplaatst-zich-in-coronatijd-naar-parkeerplaatsen.html> bezocht op 12 december 2022.

³⁴ <https://nos.nl/video/2330041-grenscontroles-moeten-duitse-toeristen-ontmoedigen-om-naar-nederland-te-komen> geraadpleegd op 23 december 2022.

Brigade Brabant Noord/Limburg Noord vonden het ‘ontmoedigen’ aanvankelijk nog wel een prettige onderbreking van de verveling die was ontstaan wegens het teruggelopen werkaanbod. Maar uiteindelijk plaatsten de medewerkers grote vraagtekens bij het nut en de noodzaak van de strategie van het ontmoedigen:

‘Als marechaussee ben je ook politieambtenaar. Dus je gaat altijd na wat de bevoegdheden zijn en op welke wettelijke bepaling een bepaalde handeling of actie is gebaseerd. Nou, bij die ontmoedigingsacties hadden de Duitsers zelf ook al snel door dat het ging om gedragsbeïnvloeding zonder een onderliggende wettelijke bepaling. Ze vroegen ook wat de gevolgen waren als ze gewoon de grens zouden passeren. Tja...nou niks. ’ (Wachtmeester 1)

‘Driekwart van die Duitsers reed gewoon door. Het effect wat we dan mogelijk hebben bereikt is een grote verkeersopstopping waardoor toch nog automobilisten zijn omgekeerd. (Wachtmeester)

Een andere uitdaging betrof de steekproefsgewijze PCR-controles aan de Belgisch-Nederlandse grens in de zomer van 2021.³⁵ Daarbij werden testbewijzen gecontroleerd van (meestal) Nederlanders die terugkeerden van autovakantie. Al vrij snel lukte het de Marechaussee om haar aandeel in deze controles te verminderen: zij leverde nog wel de motorrijders die steekproefsgewijs voertuigen van de weg af haalden. De inzittenden werden dan verder gecontroleerd door buitengewoon opsporingsambtenaren van de gemeente waar de actie plaats had of door BOA's van de Inspectie Leefomgeving en Transport.

4.3.4 Samenwerken met andere partijen op de werkvloer

Als we kijken naar het werkaanbod (paragraaf 4.2.3) en de voorbeelden van grenswerk tijdens de pandemie (paragraaf 4.3.4), dan zien we dat er contact was met diverse (andere) publieke en private partijen. Denk aan rederijen, vliegtuigmaatschappijen, Schiphol Group N.V, inspectiediensten, Douane, de Veiligheidsregio, maar zeker ook de Nationale Politie en de gemeentelijke handhavers. Met name de Hoofden Doorlaatpost van Schiphol hadden zeer geregeld externe partijen aan de lijn. Die belden dan om advies over de toepassing van het Handelingskader op soms zeer specifieke situaties. Dat was vooral op

³⁵ <https://www.parool.nl/wereld/zonder-coronabewijs-loop-je-bij-de-belgische-grens-straks-risico-op-een-boete-van-95-euro~bed8dda0/> geraadpleegd 23 december 2022.

afstand, via de e-mail of telefoon. Naar eigen zeggen hadden zij dan een soort helpdeskfunctie:

‘Die hadden we ook naar de brigades hoor. Geregeld werden we gebeld door collega’s uit het land, want de expertise over het handelingskader was bij het LTC en ook bij ons te vinden.

Toch gaven de meeste geïnterviewden uit de operatie aan dat zij zelf niet veel rechtstreeks van doen hadden met deze partijen. De reguliere samenwerking van voor corona ging vaak wel door. Net als de Nationale Politie had de werkvloer van de Koninklijke Marechaussee te maken met de afwezigheid van bepaalde partnerorganisaties wegens thuiswerken (zie Broekhuizen e.a., 2021). Veel samenwerkingstrajecten lagen stil of werden in digitale vorm voortgezet, hetgeen als gevolg had dat gezamenlijke handhavingsacties dan bijvoorbeeld uitbleven. Maar die waren toch niet kansrijk, omdat er (aanvankelijk) wegens sterk teruggelopen reisbewegingen en publieksstromen weinig te handhaven viel. Van gezamenlijke uitvoering van de politiefunctie (zie hoofdstuk twee) kwam het daarom veelal niet. Een enkeling is niet te spreken over de samenwerking met andere handhavende partijen en spreekt over ‘afschuiven’. Partijen zouden bij herhaling hebben geprobeerd om werk op het bord van de Marechaussee te leggen. Voorbeelden zijn reeds genoemd, zie bijvoorbeeld PCR-controles aan de grens; maar ook het handhaven van de coronamaatregelen op de luchthaven Schiphol.

‘Punt was eigenlijk dat vaak nergens zwart op wit stond wie nu eigenlijk bij al die nieuwe coronataken ergens van was. Daaraan merk je dat sprake is van uitzonderlijke omstandigheden; van een pandemie’. (Teamleider)

4.4 Reactiepatronen en afwegingen

In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op de vraag op welke manier we de reactiepatronen uit de literatuur (hoofdstuk 2) terugvonden in ons onderzoeksmateriaal. Daarbij vallen we soms terug op onze waarnemingen in paragraaf 4.2 en 4.3. Zoals aangegeven gaat het bij reactiepatronen vooral om reacties op veranderde werkomstandigheden als gevolg van COVID-19. We gaan in op werkstijlen bij regeltoepassing, het zogeheten afromen, kritisch de maat nemen van beleid en het omgaan met nieuwe, jonge collega’s die net van de opleiding zijn ingestroomd.

4.4.1 Regeltoepassing: stijlen

Op grond van de literatuur in hoofdstuk twee weten we dat eerstelijnsprofessionals ideaaltypische basiswerkstijlen laten zien bij regeltoepassing. Die stijlen worden bepaald door hoe zij omgaan met (organisatie)doelen en de geldende regels. Kiezen zij bij casuïstiek voor een strikte regeltoepassing of juist een wat ruimere interpretatie (of zelfs schending) van de regels? Juist om daarmee bij een bepaalde casus in een specifieke situatie met een humaan antwoord te komen en een antwoord dat past bij de persoonlijke waarden van een eerstelijnsprofessional. Of juist: hanteren de medewerkers de regels helemaal niet of deels, omdat ze moeite hebben met het beleid? Hierna geven we aan hoe we de vier basisstijlen uit de literatuur (zie analysekader) tegenkwamen in ons onderzoeksmateriaal.

Juridische modus: zorgvuldige afweging

Reeds aangegeven in hoofdstuk twee is dat de ambtenaar bij deze stijl let op geldende regels én op de achterliggende (organisatie)doelstellingen. Zijn professie is zorgvuldige afweging. Geïnterviewden geven aan dat dit toch eigenlijk meer het lastig realiseerbare ideaalplaatje is, ook bij de toepassing van bijvoorbeeld het handelingskader Weigering COVID-19.

‘Je hebt vaak helemaal geen tijd om ergens al te lang bij stil te staan. Je moet op een gegeven moment een knoop doorhakken’.

De Hoofden Doorlaatpost op Schiphol hebben we zelf (tijdens een klein werkbezoek) nog aan het werk gezien bij het uitzoeken van een ingewikkelde casus. Maar ook zij geven aan dat er uiteindelijk grenzen zijn aan het overzicht dat iemand heeft, de expertise veelal toch begrensd is en er hoe dan ook om een tijdige beslissing wordt gevraagd. De Hoofden nemen dan overigens strikt genomen niet zelf de beslissing, maar adviseren de grenswachters bij casuïstiek. Soms is de complexiteit van een zorgvuldige afweging volgens geïnterviewden geen kwestie van niet kunnen, maar van niet willen. Een enkeling geeft aan (zie ook 4.4.3) dat zij of hun collega's soms weerstand voelden bij de toepassing van het Handelingskader. Bijvoorbeeld omdat ze het helemaal niets eens waren met het kader of de aanpak van de coronapandemie. Dan blijken persoonlijke opvattingen van groot belang. Maar toch mogen we uit het materiaal opmaken dat de meeste geïnterviewden de juridische modus actief nastreven. Een wachtmeester en een Hoofd Doorlaatpost:

‘Kijk, beleid is voor richtlijnen, maar het is ook belangrijk dat het niet op iedereen toepasbaar is en dat je altijd gevoel van collega’s hebt en er grijs gebied is.’ (Wachtmeester)

‘Onduidelijkheid was er bijvoorbeeld ook over derdelanders (personen buiten het Schengengebied) en bijvoorbeeld de geliefdenregeling. Dan heb je soms best nog wel twijfelgevallen of zaken die op zich duidelijk zijn maar waarbij je echt moet zorgen voor een humane uitvoering. Anders gaat het moreel wringen. Denk aan personen uit China die in Amsterdam wilden overstappen en (wegens positieve test of hoge bloedwaarden) de Volksrepubliek niet in mochten. Die mochten NL ook niet in wegens het inreisverbod voor derdelanders. (Hoofd doorlaatpost)

Legalisme: strikte regeltoepassing

Een mechanische toepassing van de coronamaatregelen was nauwelijks aan de orde, blijkt uit ons onderzoeksmateriaal. Geïnterviewden geven aan dat een strikte toepassing af en toe voorkomt uit onzekerheid van collega’s. Deze, in hun ogen vaak jonge onervaren collega’s, willen dan geen fouten maken of proberen de kans te verkleinen dat zij later kritisch worden aangesproken op hun werk. Maar een strikte toepassing van de coronamaatregelen ligt volgens de geïnterviewden gewoonweg niet voor de hand. Uit ons materiaal komt immers naar voren dat de werkvloer moeite had met de in hun ogen ontbrekende consistentie van de coronamaatregelen, inclusief het Handelingskader. Hoewel zij over het Handelingskader ook weer niet uitgesproken negatief waren (paragraaf 4.3.1). Dat komt volgens geïnterviewden omdat het kader (meer dan) voldoende ruimte bood om maatwerk toe te passen of definities wat ruimer te interpreteren. Toch spraken we nog een jonge wachtmeester (net van de opleiding) die aangaf:

‘Voor mij is het geen probleem om regels op te volgen. Dat deed ik thuis ook altijd. Dus dat heb ik altijd meegekregen. Er zijn regels opgesteld en ik vind het belangrijk dat je je daaraan houdt.’ (Wachtmeester 1)

Ook andere geïnterviewden voelden soms de twijfel, maar vonden desondanks dat regels strikt moesten worden toegepast, omdat niet (goed) toepassen tot wanorde zou leiden:

‘Grootouders weigeren aan de grens die hun kleinkinderen wilden bezoeken, voelde voor mij niet goed. Maar we moesten ons aan de regels houden.’ (Wachtmeester)

Teamleiders kregen overigens van hun brigadecommandanten door dat het niet de bedoeling was om veel en nadrukkelijk te gaan schrijven voor schending van de coronaregels: het niet dragen van een mondkapje, samenscholingen of de avondklok. Veruit de meeste geïnterviewden konden zich daarin goed vinden, omdat zij daarmee ook zeker moeite hadden. Overigens: deze terughoudendheid kwam bij de Nationale Politie ook voor, alleen werd agenten na een periode van waarschuwend optreden wel degelijk opdracht gegeven om strenger te gaan optreden, wat niet wil zeggen dat elke agent dat ook zondermeer van plan was (Broekhuizen, 2021). Hoe het ook zij: bij de Marechaussee werd door de *management cops* zelf een al te starre regeltoepassing ontraden.

De randen opzoeken

Dan de situatie waarbij ambtenaren proberen hun doelen te realiseren zonder al te zeer acht te slaan op de regels. Zo sterk kwamen we deze stijl niet tegen. Toch spraken we medewerkers die soms welbewust de regels ruimer interpreteerden om zo een humane oplossing te kunnen bieden. Denk aan het reeds genoemde voorbeeld waarbij de Filipijnse bemanning van een schip tegen de geldende regels in toestemming kreeg om aan land te gaan om op het strand even uit te waaien. Zij zaten dan bijvoorbeeld wegens het coronabeleid al langere tijd op het schip en wilden er graag even uit of zelfs het vliegtuig naar huis nemen. Geïnterviewden spreken over enkele gevallen waarbij op deze ‘rekkelijke’ manier met bemanning is omgegaan, omdat medewerkers menselijkheid verkozen boven een strikte regeltoepassing. Maar vaker is het geval dat medewerkers deze stijl wel *willen* toepassen en is er toch iets wat hen ervan weerhoudt. Denk aan de casus met de Omikronvlucht van november 2021 op Schiphol. Een van de betrokken medewerkers die wij hierover interviewden gaf aan moeite te hebben gehad met de situatie, had het graag anders gewild, maar zag ook niet in op welke manier dan wel.

‘De randen opzoeken’ werd vaker toegepast door medewerkers die aangaven veel moeite te hebben met de coronamaatregelen en een creatieve interpretatie van regels noodzakelijk te vinden:

‘Afgelopen week (mei 2022) hadden we 1.000 passagiers van Amerikaanse cruiseschepen, van wie er 49 positief testten. De reisorganisatie deed de

testen op het virus aan boord, vlak voor binnenkomst in Nederland. Ze mochten dus formeel niet worden toegelaten en de grens oversteken. Diezelfde dag zouden ze vanaf Schiphol weer naar de Verenigde Staten reizen. Met een beetje creativiteit hebben we deze mensen allemaal naar huis kunnen laten reizen.’ (NCO, wachtmeester)

Ook komt deze stijl voor bij medewerkers die liefst zorgvuldig willen afwegen, maar humaan optreden en praktisch optreden laten prevaleren en de regelschending die bij deze stijl soms onvermijdelijk is voor lief nemen. Vanuit inleving, begrip en het zich kunnen verplaatsen in personen en organisaties. De houding is bij een enkeling wat onverschillig en tegendraads:

‘Er zijn ook collega’s die vinden het wel best zo. Die vinden wat van die coronamaatregelen en geven er dan een sterke eigen draai aan. Een beetje oude stijl politiewerk eigenlijk’.

Terugtrekking

De vierde stijl, waarbij aandacht voor zowel regels als voor de organisatiedoeleinden ver te zoeken is kwamen we in ons onderzoeksmateriaal niet tegen. Deze stijl gaat uit van pessimisme en cynisme op de werkvloer, alsmede eerstelijns werkers die hun eigen doelen nastreven. Medewerkers hadden soms wel eens de hoop laten varen tijdens de pandemie en ze hadden soms ook wel (grote) moeite met het beleid. Veruit de meesten gaven ook na doorvragen aan dat zij – als militair – gewend zijn om beleid netjes uit te voeren en hun privémening gescheiden te houden van regeltoepassing. Als dit een meer dominante stijl was geweest in de coronatijd, dan zou zich dat zeker ook hebben geuit in incidenten. Denk daarbij aan (openlijke) conflicten tussen werkvloer en chefs, bijvoorbeeld werkweigering. En die hebben we met deze onderzoeksopzet (met onder andere een analyse van openbare bronnen, waaronder nieuwsberichten) niet waargenomen.

‘Ik heb nooit tegen het handelingskader gehandeld, want dat gaat rond in het wereldje, want dan wordt er gebeld naar mij want ik ben coulant. Daar ben ik heel ver weg van willen blijven.’ (Adjutant)

4.4.2 Afromen

Afromen is de situatie waarin eerstelijns werkers voor de makkelijkste weg kiezen, of kiezen voor de casuïstiek die hen het meeste oplevert en het minste inspanning

kost. Af en toe betekent afkomen ook dat actief wordt gezocht naar alternatief werk om ander werk enigszins te omzeilen. Veelal als een zorgvuldige afweging (zoals zo vaak) niet lukt en een 'leffie' gewoonweg te risicovol wordt geacht.

Denk bij deze stijl aan veelal wat minder ervaren marechaussemedewerkers die een ingewikkeld geval liefst doorzetten naar een collega of een Hoofd Doorlaatpost. Die laatsten waren daar naar eigen zeggen scherp op doordat zij voortdurend de wachtmeesters meegaven dat zij alleen adviseren en dat de grenswachters zelf een besluit nemen en daarvoor ook verantwoordelijk zijn. Ook dat is overigens een indicatie van de (in de praktijk) gewenste beleidsruimte bij het baliewerk van de grenswachten op Schiphol. En ook het samenspel tussen grenswachter en een Hoofd Doorlaat Post duidt op het zoeken van maatwerk in individuele gevallen.

Een stille variant van het afkomen kwamen we ook tegen. Dan werd bij twijfel of soms uit weerszin tegen het Handelingskader een visum gewoonweg 'afgestempeld' zonder al te diep onderzoek en verdere zorgvuldige afweging. Onder het mom van 'weg is weg'. Dat was dan zeker niet altijd gemakzucht, maar soms ook een ervaren gebrek aan mogelijkheden om de situatie zorgvuldig af te wegen.

'In Nederland moet heel veel op papier komen, en dat is ook zo bij de grensbewaking, alles moet uitgebreid op papier. En van de ene op de andere dag zijn dat weer nieuwe dingen, in een andere vorm... dan moet je dat eerst helemaal uitzoeken, dan op papier zetten, en dan moet het ook nog eens goed zijn.' (Wachtmeester)

'Er was gewoon veel ingewikkeld en onduidelijk.... Van dat handelingskader werd ik hélemaal gek, wij allemaal trouwens. Dat veranderde zo vaak... En dan moest dit weer in de weigering staan, en dan dat weer en dan moest dat weer aangepast, en dan was je weer een half uur langer bezig. Krankjorum werd je ervan. En dan werd het HK weer niet door gecommuniceerd met de luchtvaartmaatschappijen. Het was één groot drama. Een grote warboel. Koste erg veel werk.' (Opperwachtmeester)

Als eerstelijnsprofessional heb je baat bij niet al te veel complexe casuïstiek, dat kost tijd, het vertraagt en is volgens geïnterviewden ook vervelend. Daar lopen sommigen met een boog omheen.

*‘Als de regelgeving complex is, probeer je het werk toch zo makkelijk mogelijk te maken. Je zoekt dan naar omwegen en aanpassingen.’
(Opperwachtmeester)*

Complexe casuïstiek en als onduidelijk ervaren regels werkten afromen in de hand. Dan werd het Handelingskader gewoon niet of ruimer toegepast. De weerstand om het kader toe te passen zien we ook terug in de cijfers (paragraaf 4.3.3).

4.4.3 Beleid kritisch de maat nemen

‘We schrijven niet voor de avondklok.... Er werd hier direct gezegd, we gaan niet schrijven voor avondklok.’ (Wachtmeester 1)

Van de 33 geïnterviewden zijn er 13 het (helemaal) niet eens met de stelling dat de Koninklijke Marechaussee adequaat heeft gehandeld tijdens de pandemie. Zij hadden dan met name kritiek op het tempo (in hun ogen te laag), de complexiteit van het Handelingskader en de inconsistentie van de interne coronamaatregelen. Zo bespraken we reeds in paragraaf 4.2.1. Twaalf van de drieëndertig geïnterviewde eerstelijns werkers zijn het (zeer) eens met de stelling en acht zijn het ‘niet oneens/niet eens’. Deze twee categorieën vinden het lastig om aan te geven wat de Marechaussee in een andere soortgelijke situatie anders zou moeten doen.

Bij doorvragen blijkt dat geïnterviewden de werkvloer ten tijde van de pandemie zagen als een afspiegeling van de rest van de samenleving. Het merendeel was meewerkend en had weinig (openlijke) kritiek op het coronabeleid, en aan weerskanten deden zich dan de wat meer extreme standpunten voor. Denk aan personen die de hele pandemie ‘een farce vonden’ en aan de andere kant marechausseemedewerkers die veel prijs stelden op een juist uitvoeren van de (interne) coronamaatregelen, veelal omdat zij vreesden anderen (vaak kwetsbaren) te besmetten. Maar zoals aangegeven was wel een dominant patroon dat ook de gematigde meerderheid meende dat het coronabeleid soms tegenstrijdig was en hierdoor lastig uit te leggen. Zij leggen de rekening daarvoor veelal bij het kabinet of bij het Ministerie van Defensie, het Ministerie van Justitie en Veiligheid, maar niet zozeer bij de eigen organisatie.

Slechts bij een enkele geïnterviewde leidde de moeite die zij hadden met het coronabeleid tot onwil bij het uitvoeren ervan. Maar ons zicht daarop is beperkt, omdat (uitgebreide) observatie geen onderdeel uitmaakte van de

onderzoeksofzet. We moesten het kortom vooral hebben van wat geïnterviewden ons vertelden. Wel vernamen we van drie geïnterviewden dat hun brigadeleiding wegens het niet naleven van de coronaregels door de werkvloer uiteindelijk dreigde met tuchtrecht. Dat is dan wel weer een indicatie van de moeite die (een deel van) de eerstelijns medewerkers had met het coronabeleid en de moeite die het soms kostte om discipline af te dwingen

‘Je zag dan filmpjes voorbijkomen dat ze elkaar gingen omhelzen en een hand geven en dan denk je ook van ja. Waarom geen mondkapjes, waarom handen geven...’ (teamleider)

‘Dan kom je bij de lunch binnen en zat alles bij elkaar dan denk je ja kom op. Dat was niet leuk. Dan ben je er gewoon klaar mee. Dan heb ik ook momenten gehad van stik er maar in.’ (Adjutant)

Dominant in de interviews was daarentegen dat ‘we uiteindelijk allemaal militairen zijn’ en dat dit maakte dat opdrachten als puntje bij paaltje komt gewoon worden uitgevoerd. Het past volgens de geïnterviewden niet bij een marechaussee-medewerker om openlijk tegen het beleid in te gaan.

‘Op het moment als je zelf de urgentie niet zo ziet van bepaalde situatie, dan kon mijn persoonlijke mening nog best weleens uiteenlopen met die van de organisatie. Dat heb ik als onbelangrijk beschouwd, mijn mening is belangrijk tot de drempel en hier kom ik om de mening van de organisatie te vertolken.’ (Opperwachtmeester)

Maar toch, zo zagen we in paragraaf 4.4.1., werd er af en toe doelbewust van het beleid afgeweken, met name bij de toepassing van het Handelingskader. Echter, zo maakten we op uit onze gesprekken met het LTC, was dat ook wat zij de brigades adviseerden. Niet zozeer om van beleid af te wijken, maar wel om indien nodig een praktische en humane invulling te geven van het beleid binnen de gestelde kaders.

‘Nou we hadden weleens dat je een mondkapje op moest in de auto en dat je die dan niet opdeed en dat vervolgens je TL je zag als je de deur uit reed en dat je dan een belletje kreeg van waarom heb je die niet op. Dat zorgde wel weer voor scheve gezichten. Ik was ook niet blij dat ik gebeld werd. Zodra de regels weer aangescherpt werden, dan werd het verspreid via de mail en werd het ook in de briefing genoemd, dus je kreeg het wel mee.’

Maar soms doe je zelf dingetjes en als het tegen de regels is, dan hoor je het wel. Ik deed het wel altijd op bij burgers, want je hebt een voorbeeldfunctie.’ (Opperwachtmeester)

4.4.4 Opvoeden van de jonge instroomde COVID-generatie

Aangegeven is dat geïnterviewden ervaren dat de stijl van strikte regeltoepassing (4.4.1) en de neiging tot het afromen wegens als te complex ervaren casuïstiek vooral zou voorkomen bij de ‘jonge garde’. De recent ingestroomde wachtmeesters zouden soms nog wat onzeker zijn en dat zou aan de basis liggen van voornoemde reactiepatronen. Het leren inzien dat de wereld niet zwart-wit is, is volgens hen echt een kwestie van ervaring. Een wachtmeester die net van het Opleidings- en Trainingscentrum (OTC) in Apeldoorn komt idealiter volgens geïnterviewden net als een politieagent in het eerste jaar na de opleiding al zoveel mogelijk situaties en casuïstiek tegen. Tevens moeten zij het ook aandurven om vragen te stellen aan meer ervaren collega’s en te informeren naar een in hun ogen verstandige aanpak. Het meemaken en vragen durven stellen ligt wat hen betreft aan de basis van de ervaring die een eerstelijns medewerker van de Marechaussee opbouwt, gecombineerd met een juiste leerhouding. Daarover waren de geïnterviewden met werkervaring (zelfs de medewerkers die niet veel ouder zijn dan de instroom) erg kritisch. Het volgende voorbeeld hoorden we geregeld en is daarom illustratief:

‘Dat zit maar op die telefoons. En als ze dan bijvoorbeeld wetgeving aan het opzoeken zijn zou ik daarvoor nog begrip hebben. Maar vaak gaat het om social media of weet ik veel wat, niet werk gerelateerd. Wij zaten vroeger tijdens het eten te sparren over het werk, over een bepaalde ingewikkelde casus bijvoorbeeld. Vroeger was je echt bij de Marechaussee vanuit een soort roeping, nu is het lijkt wel gewoon een baantje’.

Hoewel de kans bestaat dat dit voorbeeld nogal generaliserend is, dit ‘generatieconflict van alle tijden is en niet per se pandemie-gerelateerd, klomk deze opvatting zoals gezegd door in de interviews met de meer ervaren medewerkers. In relatie tot de pandemie gaven zij aan dat de ‘opvoeding’ van jonge collega’s ernstig is verstoord doordat zij naar eigen zeggen tijdens de opleiding vaker digitaal onderwijs kregen en niet of nauwelijks op stage konden. Eenmaal ingestroomd bij een brigade, waren zij vervolgens wegens de pandemie niet in de gelegenheid om in korte tijd veel ervaring op te doen. Het sterk teruggelopen werkaanbod was daarvan de oorzaak. Diverse brigades hadden daarom aparte programma’s in het leven geroepen om de nieuwe instroom extra te begeleiden en trainingen aan te

bieden. Diverse geïnterviewden spraken van de ‘COVID generatie’: de instroom tijdens de pandemie, die in hun ogen veel werk op zou leveren om ze uiteindelijk vakbekwaam te krijgen:

‘De COVID generatie hebben het grote nadeel gehad dat ze alleen online onderwijs hebben gevolgd, geen stage konden lopen en iets van de KMar vorming hebben gemist, en dus minder hebben meegekregen dan vorige lichteningen. Dan was het onderwijs al teruggevoerd van 2,5 jaar naar 9 maanden, maar wat er dan werd gegeven aan thuisonderwijs daar hadden we als brigade wel veel op in moeten zetten. We hebben een takenboek ontwikkeld met het kennen en kunnen van de nieuwe functie en praktijkleermeesters die zich daarmee bezig moeten houden. Het opleiden van een nieuwe medewerker duurt gewoon een tijd, zeker bij de KMar. Wij hebben 9 maanden opleiding, maar je merkt dat in wetenschappelijke en operationele kennis en bepaalde basis mis. Je moet heel veel bijbrengen. Daardoor ben je ook veel aan het puzzelen met je diensten, omdat ze met een ervaren collega mee moeten. We zien altijd al dat de eerste 3 jaar een leertraject is voor de nieuwe collega’s, maar je overvraagt ze snel.’
(Adjutant)

‘De COVID jongelui die opgekomen zijn, daar had je ook werk van. Die hadden we hier ook. Ik herken het ook. Ze hebben nog extra lessen gehad op Leeuwarden. Een voorbeeld ik had iemand in de groep en die zei ik, spreek die persoon maar even aan. En er wordt gewoon gezegd “Paspoort aub”. Niet voorstellen, niet zeggen waarom. Ze wisten gewoon van niks. Ze waren gewoon vanuit thuisstudie hier terecht gekomen, we moesten ze echt opleiden. Voor hen was het ook niet leuk. Je had ook veel minder collega’s op dienst, de gezelligheid was wel weg. Het was lekker afstandelijk.’ (Opperwachtmeester)

Het betreft hier volgens het OTC waarschijnlijk niet meer dan een of twee cohorten die aangepast onderwijs hebben gekregen. De geïnterviewde jonge wachtmeesters herkennen desalniettemin de situatie en ontkennen zeker niet de hindernissen die zij hebben ervaren tijdens hun opleiding en eerste maanden bij de Marechaussee tijdens de pandemie:

‘Zeker, dan ga ik toch een deel kijken hoe ik uit de opleiding kwam. Ik heb namelijk geen stagegelopen door de COVID. Dus dat is een hele belangrijke

geweest in de stap naar de praktijk. De opleiding was deels in de COVID, dus het was een deel thuis. Dus je was je aan het voorbereiden op iets waar je geen beeld bij hebt, maar dat kon ook niet omdat er geen stage was. Maar omdat je al volwassen was ga je er toch iets anders mee om, maar ik kan me voorstellen dat het anders is als je 18 bent, dat kan dan een flinke switch zijn.’ (Wachtmeester)

‘Dat is bij ons ook zo. Opleiding was al digitaal. Veel werd ook geschrapt. Sommigen kwamen na 4 maanden digitaal les hier. Ze kwamen op de brigade hier met een gigantische achterstand. Hier ook weinig te doen. Lastig. Wij gaven oefencasussen. Ze moesten het helemaal uitwerken in het Demosysteem. Dan feedback geven, nabespreken, et cetera. Doen we nog steeds trouwens.’ (Wachtmeester)

4.5 De buurlanden: opvallende verschillen en overeenkomsten

Het meest fundamentele verschil tussen het grenstoezicht in Nederland en dat in de buurlanden, is dat alleen in Nederland de daarmee belaste organisatie een militaire status heeft. De Federale Politie in België, de *Bundespolizei* in Duitsland en de *UK Border Force* in het Verenigd Koninkrijk hebben allen een civiele status. Maar toch sprongen vooral de overeenkomsten in het oog. Uit de interviews blijkt dat ook in de buurlanden de regelgeving en maatregelen in het kader van de pandemie het werk van de grenswacht het er zeker niet gemakkelijk op maakten. De Duitse, Britse en Belgische grenswachten herkenden de afwegingen van hun Nederlandse collega's. Zeker ook ten aanzien van de moeite met de maatregelen, het omgaan met persoonlijke opvattingen en het voorrang geven aan humane oplossingen. Een Vlaamse chef van een lokale politiezone gaf aan dat ze haar mensen heeft willen beschermen tegen al te veel ingewikkelde besluitvorming 'van boven' en van het lokaal bestuur. Dat deed zij door met haar collega-chefs een soort Coronakrant te maken waarmee de werkvloer goed en op toegankelijke wijze werd bijgepraat en door het negeren van besluiten die gewoonweg niet uitvoerbaar waren. Denk dan (voor de lokale politiezones) aan het handhaven van de quarantaineplicht door burgers thuis op te zoeken. 'We zijn echt ons gezond verstand blijven gebruiken' is een boodschap die niet alleen van deze operationele Belgische politiechef kwam. Ook in de interviews met marechaussemedewerkers rijst het beeld op dat de beleidsvrijheid (discretionaire bevoegdheden) werd ingezet om het werk praktisch uitvoerbaar, moreel uitlegbaar en humaan te houden.

4.6 Tot slot

In dit hoofdstuk bespraken we de uitdagingen voor de operatie, de daadwerkelijke uitvoering van het coronabeleid en het aangescherpte grenstoezicht door de Koninklijke Marechaussee. We bekeken de meest in het oog springende gevolgen van de pandemie voor het werkaanbod met een focus op grenscontrole en handhaving. Op basis daarvan zijn we nader ingegaan op reactiepatronen en afwegingen op de werkvloer. Daarnaast maakten we wederom een korte vergelijking tussen de situatie aan de grens in Nederland en die van de buurlanden – alleen nu op operationele niveau.

5. Conclusies, beschouwing en adviezen

5.1 Inleiding

De COVID-pandemie was ook voor de Koninklijke Marechaussee een bijzondere periode: het werkaanbod veranderde (tijdelijk, maar wezenlijk), er kwamen nieuwe pandemiegerelateerde taken bij en geregeld werden medewerkers naar huis gestuurd om de kans op besmetting en uitval van personeel tegen te gaan. Bovendien, zo gaven marechausseemedewerkers eerlijk aan: niet zelden was er op de werkvloer sprake van verveling wegens teruggelopen werkaanbod. Soms werden werkopdrachten hierdoor verwelkomd, hoewel het enthousiasme soms slonk omdat de uitvoerbaarheid gering werd geacht. Denk aan het ‘ontmoedigen’ van grensoverschrijdend verkeer op de Nederlands-Duitse grens met Pasen in april 2020. In deze rapportage gingen we nader in op het grenswerk en de handhaving door de Koninklijke Marechaussee tijdens de pandemie en dan met name hoe uiteindelijk vanuit het eerstelijnswork werd omgegaan met de coronamaatregelen en het (deels veranderde) werk aan de basis. In dit hoofdstuk worden de antwoorden op de onderzoeksvragen samengevat met eindconclusies. Deze benutten we als opstap naar een beschouwing waarin we met afstand naar het onderzoeksthema kijken en we benoemen enkele adviezen voor de Koninklijke Marechaussee.

5.2 Conclusies

5.2.1 Reactiepatronen in het eerstelijnswork

Dit onderzoek ging niet over een kloof tussen beleid en uitvoering: die is er immers bij organisaties altijd en zou een clichématig onderzoek hebben opgeleverd. Het onderzoek legde vooral de nadruk op reacties van de werkvloer op veranderde omstandigheden als gevolg van COVID-19. Zoals aangegeven rijst uit dit onderzoek het beeld op dat de feitelijke beslissingsruimte werd ingezet om het werk tijdens de pandemie praktisch uitvoerbaar, moreel uitlegbaar en humaan te houden. Zorgvuldig afwegen en onderzoeken van elke casus (de juridische stijl) bleek weliswaar een ambitie, maar was in de praktijk erg tijdrovend en weinig praktisch. Feitelijk werden daarom soms de randen van de regels (o.a. Handelingskader

Weigering COVID-19) opgezocht om een passende oplossing te vinden voor een specifieke casus. De medewerkers handelden dan eerst en legden hun commandanten achteraf uit wat ze hadden gedaan. Zij hadden het er dan voor over om ‘formeel op het matje te worden geroepen’. Maar geregeld gaven teamleiders en commandanten aan het informeel dan wel eens te zijn met de door de uitvoering gekozen oplossing. Sterker nog: het Landelijk Tactisch Commando (LTC) zelf benadrukte dat handelingskaders toch vooral als richtlijnen moesten worden opgevat zijn en niet als protocollen die naar de letter moesten worden nageleefd.

Bedoeling was dat de werkvloer handelde in de geest van het Europese inreisverbod en niet naar de letter. Dat maakt duidelijk dat ook van de ogenschijnlijk meer ‘machinebureaucratische’ organisatieonderdelen zoals de balie op Schiphol werd verwacht dat zij juist niet zoals in een echte machinebureaucratie mechanisch en geprotocolleerd alle casuïstiek tegemoet traden. Ook bij geprotocolleerd (grens)politiewerk zijn een moreel kompas en beoordelingsvermogen essentieel (vgl Landman, 2022).

Ook waren de commandanten en het LTC zich ervan bewust dat veel opdrachten, kaders en regels tot stand waren gekomen in een periode van grote onzekerheid en onder enorme tijdsdruk. Ook dat zorgde grotendeels voor begrip van de leiding jegens het handelen van de werkvloer. Een enkeling onder de leidinggevendenden echter vond het (in diens ogen) afwijken van het coronabeleid storend, omdat het de bevelvoering in de weg stond en ondermijnde. De zorg van deze enkelingen betrof hierbij echter eerder het overtreden van de interne coronaregels en minder afwijkingen van bijvoorbeeld het aangescherpte grenstoezicht en de handhaving van coronaregels bij burgers. In de interviews zijn gevallen genoemd waarbij commandanten trachtten de werkvloer in het gareel te houden door tuchtrecht te overwegen.

De dominante stijl was derhalve een combinatie van (het nastreven van) de juridische modus en een ‘de randen opzoeken’ van opdrachten en kaders. Dat laatste werd tot op zekere hoogte gedoogd door de leiding. Het gedogen kwam voort uit de reeds genoemde tijdsdruk en grote onzekerheid waarin regels en kaders tijdens de pandemie werden opgesteld. De *management cops* verlangden van de werkvloer dat ze toch echt zelf ‘het gezond verstand’, het moreel kompas en de nodige creativiteit zouden gebruiken bij de regeltoepassing. Dat vergt echter groot vakmanschap en lef. Jongere collega’s neigden wegens gebrek aan ervaring af en toe wat meer naar strikte regeltoepassing of zelfs het afromen (negeren) van beleid, gewoonweg omdat ze toepassing te ingewikkeld vonden. Voor wat jongere

collega's betreft: volgens de wat meer ervaren marechausseemedewerkers is sprake van een heuse COVID-generatie onder de nieuwe instroom. Deze generatie, waarschijnlijk een of twee lichten, heeft een aangepaste opleiding gevolgd en was wegens het teruggelopen werkaanbod niet in de gelegenheid om snel veel ervaring op te doen. Volgens zowel de ervaren collega's als de nieuwe instroom zelf is dat reden tot zorg.

Correctief handelen: een filter op het beleid

Het opzettelijk omwille van het eigenbelang negeren van regels - zogeheten 'terugtrekking' - hebben we (met deze onderzoeksoepzet) niet waargenomen, hoewel een deel van de werkvloer - net als een deel van de samenleving - erg kritisch was over het landelijke coronabeleid. Dat beleid, en ook de vertaling daarvan bij Defensie, botste dan wezenlijk met hun kernwaarden en persoonlijke opvattingen. Maar ook door de rest van de werkvloer werd het beleid kritisch de maat genomen, niet zozeer om het te frustreren (zoals bij een enkele 'rebel'), maar om het beleid praktisch uitvoerbaar en humaan te houden. We mogen concluderen dat de beleidsvrijheid door marechausseemedewerkers werd gebruikt om de in alle onzekerheid en onder tijdsdruk genomen besluiten op hoger niveau (bij de *management* en *policy cops*) bij te stellen en zelfs af en toe te corrigeren. Er werd als het ware geprobeerd de lens scherp te stellen tijdens de uitvoering en daarmee een scherpe(re) blik te krijgen op hoe het beleid het best kan worden uitgevoerd. Dit is een meer dan bekend mechanisme in de wereld van eerstelijns professionals.

5.2.2 Intern management: management cops of management soldiers?

In een militaire omgeving wordt dit 'scherpstellen' en 'corrigeren' van beleid door uitvoerenden vaak wat minder snel aangemoedigd, omdat het de bevelsstructuur doorkruist en mogelijk in gevaar brengt. Precies daar schulde de reden voor de moeite die sommige commandanten desondanks hadden met de reactiepatronen van de werkvloer. In een militaire omgeving kan het niet goed opvolgen van orders fatale gevolgen hebben. Evengoed kan het praktisch laten invullen van besluiten ook in een militaire context goede resultaten opleveren. Denk aan het inmiddels bij veel krijgsmachtonderdelen benutte principe van *opdrachtgerichte commandovoering* (Soeters, 2003; Klumper, 2014). Daarbij bepalen commandanten aan de hand van kaders wat er moet gebeuren en bedenken de onderofficieren en manschappen hoe de opdracht precies wordt vormgegeven.³⁶ Ook de

³⁶ Overigens zijn soms ook situaties denkbaar (met name als er nood of spoed is) waarbij zij ook feitelijk over het 'wat' gaan.

Marechaussee heeft gepoogd om in de coronatijd het 'wat' en 'hoe' van elkaar te scheiden. In die zin dat de leiding zich voornam om niet al te veel over het 'hoe' te gaan. En dat bleek erg nodig in een tijdvak waarin onzekerheid overheerst en het (dus) voor de leiding nog ingewikkelder is om besluiten te nemen dan in 'normale' omstandigheden. In een politieorganisatie als de Marechaussee lijken *street level*-elementen zich dan nog krachtiger voor te doen dan anders (zonder een pandemie). Daarbij week de Marechaussee niet bijster af van de Nationale Politie (Broekhuizen e.a., 2021). Besluiten van boven werden ook daar pas echt vormgegeven in de praktijk en als besluiten uitblijven of van matige kwaliteit zijn (volgens de werkvloer) zoeken de *street cops* van zowel Marechaussee als van Nationale Politie zelf naar oplossingen. Dat gold ook voor de grenswachten aan de balie op Schiphol. Vóór de pandemie was hun werk verhoudingsgewijs sterk geprotocolleerd, maar nog steeds met een zekere ruimte om maatwerk te verrichten voor individuele en complexe(re) casuïstiek. Tijdens de pandemie werd het machinebureaucratische element van dit baliewerk minder, doordat de casuïstiek vele male complexer werd wegens het Handelingskader.

De neiging om 'processen dicht te timmeren' is vanuit de leiding een begrijpelijke, maar in het kader van het speciale karakter van een eerstelijnsorganisatie een onverstandige strategie. Hoewel de managementlaag zelf aangaf juist genoeg ruimte te hebben willen overlaten aan de uitvoering, werden kaders en opdrachten door de uitvoerende werkers nogal eens gezien als dwingende en veel te gedetailleerde regels. Uit de interviews met de werkvloer mogen we opmaken dat zij de leiding toch nog te veel vinden opereren in een 'systeemwereld' die nog te ver van de praktijk van alledag afstaat. Maar onderzoek wijst ons erop dat deze opvatting breed wordt gedeeld door eerstelijns professionals, ongeacht plaats en tijd (Lipsky, 2010; Hupe, 2018; Moors en Bervoets, 2013).

5.2.3 Extern management en plurale politiezorg: politiepolitiek

Bij het externe management liet de Koninklijke Marechaussee aanvankelijk een oude reflex zien: als het erop aankomt stapt zij in de leemten die andere organisaties laten vallen. Tevens probeert zij te voldoen aan gegeven opdrachten, hoe ingewikkeld ze ook zijn. Hierdoor heeft de Marechaussee tijdens de COVID-19 pandemie soms taken verricht die uiteindelijk toch niet bij haar takenpakket bleken te horen en die vroeger wellicht hoe dan ook werden uitgevoerd. Het heeft er alle schijn van dat de Koninklijke Marechaussee (ook) in de coronatijd heeft geleerd om indien nodig 'neen' te verkopen aan het bevoegd gezag en de netwerkpartners. Of

preciezer: een milde neen, door meteen de partners ook een alternatief aan te bieden. Denk aan de controle van PCR-testen aan de grens bij terugkerende Nederlandse vakantiegangers. De Marechaussee bleef betrokken door met motoren steekproefsgewijs voertuigen te selecteren voor controle. Het uiteindelijke bekeuren (indien nodig) gebeurde dan voortaan door buitengewone opsporingsambtenaren van gemeenten en inspecties en niet meer door de Marechaussee. Of denk aan de instelling en uitvoering van een escalatieprincipe op Schiphol bij de handhaving van coronaregels. Allereerst zou Schiphol als private partij zelf handhaven, eventueel bijgestaan door de handhavers van de gemeente Haarlemmermeer (op wiens grondgebied de luchthaven ligt). Pas als de situatie echt escaleerde en er geen andere partijen aan zet waren zou de Koninklijke Marechaussee optreden. Een wat hardere neen deed zich voor bij het verzoek van het bevoegd gezag (althans zo werd het ervaren) om de binnengrenzen te sluiten en bij elke overgang marechaussee beschikbaar te hebben. Dat werd al snel beantwoord met een ‘neen, want daarop zijn we vandaag de dag niet (meer) toegerust’.

Al met al heeft de Koninklijke Marechaussee in de coronatijd (nog meer) geleerd om de oude ‘can do’-reflex wat meer onder controle te krijgen en nuchter te bezien wat ook daadwerkelijk tot haar takenpakket behoorde en waarvoor zij de capaciteit had. Maar zelfs dan schuilt er in een bijzondere omstandigheid als een pandemie nog een addertje onder het gras. Immers, vaak was nergens formeel en duidelijk vastgelegd welke organisatie welke rollen en taken had bij een mondiale crisis als een pandemie (zie ook Onderzoeksraad voor de Veiligheid, 2022b). Het is dan extra ingewikkeld en tijdrovend – zo is gebleken volgens de geïnterviewde stafmedewerkers – om uit te leggen waarom je er als Koninklijke Marechaussee niet van bent en anderen eerder aan zet zijn.

In het algemeen werd de samenwerking met andere partijen door het niveau van de *management cops* positief ervaren. Alleen werd door de werkvloer de samenwerking met andere partijen soms als wat minder beoordeeld omdat (net als bij de Nationale Politie) veel netwerkpartners een stap terug deden en bijvoorbeeld thuis werkten tijdens de pandemie. Verder was het ook de werkvloer die de directe gevolgen ervoer van een soms ingewikkelde samenwerking tussen publieke en private partijen. Denk aan de casus met de Omikronvlucht vanuit Zuid-Afrika waarbij Schiphol, de Veiligheidsregio en de Koninklijke Marechaussee toch (zo bleek) wat uiteenlopende verwachtingen hadden over elkaar.

5.2.4 Vergelijking met de buurlanden

Uit onze gesprekken met buitenlandse grenspolitie in vooral België, Verenigd Koninkrijk en Duitsland blijkt dat de reactiepatronen van hun grenswachten sterk overeenkwamen met die van de Nederlandse marechausseemedewerkers: een correctie op een met stoom en kokend water tot stand gekomen beleid. Het wel of niet hebben van een militaire status deed daar niets aan af. Dat speelde verder voor zover we konden waarnemen geen rol van betekenis. Ook elders was het coronabeleid (met o.a. richtlijnen voor de grens) vaak gecompliceerd en geregeld ook inconsistent. Nergens waren draaiboeken beschikbaar voor een uitzonderlijke situatie als deze. Weliswaar hadden onze directe buurlanden Duitsland en België het extra lastig wegens hun federale staatsbestel. Hierdoor waren er vaak meerdere bestuurlijke lagen bezig met het coronabeleid, wat maakte dat Duitse en Belgische politiechefs vaak zelf al 'de al te gekke en onrealistische besluiten' vanuit de hoofdsteden en bestuurlijke centra uit het beleid filterden. Die werden dan gewoon niet uitgevoerd en dus niet verder 'in de lijn gebracht'. Wel zien we dat soortgelijke opdrachten soms heel anders werden ingevuld. Waar de Nederlanders en Duitsers aangaven dat het hermetisch afsluiten van de binnengrens onmogelijk was, hebben de Belgen het desondanks (vaak ook maar tijdelijk) geprobeerd. Want ook in België werd veel verwacht van eerstelijnsorganisaties met een haast permanent gebrek aan capaciteit.

5.2.5 Militaire status

In hoofdstuk twee gaven we al aan dat we er op basis van de literatuur over politiewerk van uit mogen gaan dat de Koninklijke Marechaussee dezelfde bekende patronen laat zien als andere eerstelijnsorganisaties met 'praktische professionals' (waaronder de Nationale Politie). Dat was het theoretische vertrekpunt van dit onderzoek. We beloofden echter om ook oog te hebben voor het tegelijkertijd militaire karakter van deze gendarmerieorganisatie. Omdat we anders de kans zouden lopen om de beslissingen van de leiding en de reactiepatronen van de uitvoering toch nog niet helemaal te kunnen snappen en duiden. We hebben in het veldwerk daarom ook oog gehad voor onderscheidende kenmerken van de militaire status. Marechausseemedewerkers verschillen van de werkvloer van de Nationale Politie doordat zij wegens hun militaire achtergrond (veel) meer nadruk leggen op teamspel, discipline, onderlinge solidariteit, loyaliteit (aan de organisatie) en opofferingsgezindheid naar collega's en burgers (zie ook Leijtens, 2008). We merkten dat in de interviews. Waar politiemensen vaak van hun hart geen moordkuil maken, toonden de marechausseemedewerkers zich bovendien in

eerste aanleg ook vaak wat genuanceerder over bijvoorbeeld de leiding en de organisatie. Dat zagen we terug in de beantwoording van de vragenlijst. Maar na een poos praten, doorvragen en het breken van het ijs bleek dan toch dat er meer overeenkomsten dan verschillen zijn tussen uitvoerende ambtenaren van de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee. Ook de marechausseemedewerker neemt dan geen blad voor de mond, afgezien van een enkeling die 'geen gedoe wil met de baas' en wat terughoudender is.

Meer verschil is er tussen de *management cops* van beide politieorganisaties. Hoewel tegenwoordig de opleiding voor leidinggevenden is veranderd (met een eigen officiersopleiding aan de Nederlandse Defensieacademie in Breda) domineert nog altijd het militaire karakter in de socialisatie van leidinggevenden. Veel wat oudere officieren hebben eerst nog gediend bij een ander krijgsmachtonderdeel en zijn (naar eigen zeggen) daarom altijd nog meer militair dan politieambtenaar. Zij zijn degenen die soms wat meer moeite hebben met een al te grote eigen beleidsruimte voor de werkvloer. Precies de beleidsvrijheid, het 'zelf denken' en het improvisatievermogen zijn de kracht van politieorganisaties (Van der Torre, 1998; Reiner, 2000; Landman, 2015). Maar dat maakt de politie vergeleken met militaire organisaties hierdoor soms wel een wat chaotische organisatie waar een opdracht met veel (kritische!) vragen door de werkvloer wordt verwelkomd. We schrijven dit op met het gevaar ongewild bij te dragen aan karikaturen, maar bedoeld om twee soorten organisaties te typeren die uiteindelijk ook veel verwantschap vertonen (Bervoets e.a., 2018).

Het lijkt erop dat op uitvoerend niveau veel meer dezelfde 'taal' wordt gesproken en dezelfde waarden worden gehanteerd dan op het niveau van de leiding. Maar daarover zijn we voorzichtig, omdat we ons baseren op een enkel onderzoek en er nog weinig (andere) studies zijn gedaan die dat beeld ondersteunen (dan wel tegenspreken!).

5.3 Beschouwing: politieleiderschap in een gendarmerie

De ideale politiemanager – of beter: politieleider³⁷ - heeft zowel tijdens de opleiding als in de praktijk geleerd wat het betekent om een eerstelijnsorganisatie aan te sturen waarbij de werkvloer beschikt over een zekere mate van beleidsvrijheid. Vaak met vallen en opstaan hebben zij ondervonden hoe

³⁷ De term politiemanager verwijst (volgens ons) meer naar het bijna op bedrijfsmatige wijze willen aansturen van een politieorganisatie. De term politieleider heeft (volgens ons) meer betrekking op het beïnvloeden van gedrag (sturing) aan de hand van cultuuraspecten zoals genoemd in deze paragraaf.

weerbarstig de politiepraktijk soms kan zijn en dat het op voorhand verstandig is om de reactiepatronen en de beroepscultuur van de uitvoering te kennen, en zich daar ook in doen en laten bewust van te zijn bij het leiden van een bureau, een post, een district of een brigade. Het aansturen van een team, post of brigade verschilt toch echt van het aansturen van een peloton of een compagnie infanteristen, om maar eens wat te noemen. Daarbij zien we zelfs de laatste jaren de beweging dat steeds meer wordt vertrouwd op het vakmanschap en de vindingrijkheid van onderofficieren en manschappen. Daar waar de militaire cultuur vroeger haar basisassumpties wat meer leek te ontleen aan een meer dwingende bureaucratie, is tegenwoordig veeleer sprake van een faciliterende bureaucratie, die de ruimte geeft aan professionele waarden en normen als basis voor de organisatiecultuur voor de krijgsmacht (Soeters, 2003; Leijens, 2008). Langzaamaan wordt ook daar (zeker bij de zogeheten *special forces*) meer nadruk gelegd op iets wat doet denken aan de beleidsvrijheid van politiemensen. De ideale gendarmerie-officier is daarom zowel in staat om militairen die politiewerk verrichten als politiemensen met een militaire status te leiden in een tijdperk waarin de krijgsmacht blauwer wordt en de politie groener (Bervoets, 2017; Den Boer, 2022).

De ideale leiders weten dat het managen van politiewerk betekent dat het soms beter is om 'los te laten', vertrouwen te hebben in de professionaliteit op de werkvloer en daarbij – dus – een zeker lef in huis te hebben. Een effectieve politieleider is geen bangerik die uit vrees voor falen en uit wantrouwen richting werkvloer grijpt naar instrumenten om de uitvoering te beheersen, te controleren en daarbij de beleidsvrijheid te minimaliseren. Het is daarom verstandig om bij de opleiding van politieleiders (ook bij de Koninklijke Marechaussee) veel aandacht te besteden aan de stuurkunst die nodig is om in een (militaire) politieorganisatie ook daadwerkelijk het gewenste effect te bereiken. De teugels aantrekken kan soms verstandig zijn, maar meestal is het beter om te erkennen dat de leiding over het 'wat' gaat en de uitvoering over het 'hoe'. Soms zullen de uitvoerders daarbij een 'leffie pakken', iets meer op het 'wat' gaan zitten en je achteraf als commandant of chef vertellen hoe zij een bepaalde casus hebben aangepakt. Het is dan de kunst om te zien waar de beleidsvrijheid en het vakmanschap tekort schieten en het beoogde effect hinderen. En waar zij juist helpend zijn, zoals bijvoorbeeld wanneer de beleidsvrijheid en het daarbij horende vakmanschap feitelijk fungeren als een praktische correctie van politiebeleid, zoals bij de coronapandemie. Daarbij was de onzekerheid groot en de snelheid van besluitvorming zo hoog dat het eerder een zegen dan een vloek was om te kunnen terugvallen op de extra *reality check* door de werkvloer. Als correctie op de systeemwereld, want op de beleidstafel lijkt alles

beheersbaar en bestuurbaar. Dat is zeker geen verwijt naar het ‘hogere dek’, maar eerder een nuchtere vaststelling die ook door buitenlandse collega’s werd geuit tijdens de expertsessie van 24 juni 2022 te Breda.

Met deze beschouwing wordt allerm minst gepleit voor minder standaardisering van processen zie zich daarvoor nu juist goed lenen, zoals bijvoorbeeld aan de buitengrens op Schiphol. Automatisering kan daarbij enorm bijdragen aan efficiency. Alleen zal ook daar in de toekomst ruimte nodig blijven om met complexe casuïstiek te kunnen omgaan (vgl Landman, 2022).

Bij deze stuurkunst zou het fijn zijn als politieleiders (ook bij de Marechaussee) kunnen steunen op ervaren krachten onder de tactisch en operationeel leidinggevenden. Denk aan de jonge luitenant die als teamleider advies inwint en spart met meer ervaren subalterne officieren en onderofficieren. Het lijkt erop dat bij de Koninklijke Marechaussee sterk de behoefte bestaat bij met name jonge aankomende leiders om te kunnen terugvallen op deze ervaren krachten. Het principe ‘vrijdag was je nog cadet, maandag ben je ervan als teamleider’ heeft zijn charme, maar levert toch ook een risico op voor jonge mensen die zich nog persoonlijk aan het ontwikkelen zijn. Zij geven aan soms erg zoekende te zijn en deze ondersteuning en sparring-mogelijkheid te missen. Dit maakt sturingsprocessen bovendien kwetsbaar.

De Koninklijke Marechaussee is een goede leerling waar het gaat om het leren beheersen van nog een andere kunst: politiepolitiek. Waar officieren geregeld in interviews aangeven dat het effectief opereren in een politiek-bestuurlijke context (soms ervaren als een mijnenveld) nog erg moeilijk is voor onze Nederlandse gendarmerie, hebben we als onderzoekers toch mooie voorbeelden mogen optekenen van effectieve en handige politiepolitiek. Het beteugelen van de ‘can do’-reflex was deels uit nood geboren, omdat ook bij de Koninklijke Marechaussee de capaciteit haar grenzen kent. En dan is het ook in buitengewone omstandigheden soms verstandig om aan te geven waarom aan een opdracht maar moeilijk kan worden voldaan en wat dan – meteen – het alternatief is. Het lijkt erop dat de militaire socialisatie van officieren maakt dat deze politiepolitiek soms botst met hun kernwaarden van loyaliteit en opofferingsgezindheid.

Wetenschappelijk bezien draagt dit empirisch onderzoek bij aan de kennis over besluitvorming (reactiepatronen) door eerstelijns politiemensen (zie hoofdstuk 2), meer specifiek politiemensen die deel uitmaken van een gendarmerieorganisatie als de Koninklijke Marechaussee. Daarbij hebben we rekening gehouden met het dynamische karakter van een beroeps cultuur. Met enige geruststelling naar

auteurs als Terpstra en Schaap (2011) en Landman (2015) kunnen we constateren dat zelfs politiemensen met een militaire status geen mechanische uitvoerders zijn van politiebeleid en de marechaussee cultuur hen niet met handen en voeten bindt. Het aanwenden van het eigen gezond verstand staat voorop en (ondanks de grote moeite die sommigen hadden met het coronabeleid) maakt juist de loyaliteit naar de organisatie dat zij dat beleid kritisch de maat nemen. Wegens haar rollen en taken wordt de Koninklijke Marechaussee vaak aangeduid als 'Politie van de Staat' en de Nationale Politie als 'Politie van de Straat'. Ook dat staat niet in de weg dat de Marechaussee feitelijk (ook) kenmerken heeft van een professionele, *street level* bureaucratie. Grenswerk (inclusief het baliewerk!) en handhaving door de Marechaussee en de basispolitietaken door de Nationale Politie zijn heel goed te duiden en te begrijpen met theorie over feitelijke beleidsvrijheid. Vermeldenswaard is dat dit bij de wachtmeesters zelf in de interviews geen punt van discussie was. Die herkennen die beschrijving van hun werk.

Toegespitst op de militaire wetenschap of krijgswetenschap is dit onderzoek relevant, omdat het immers een politieorganisatie betreft, een eerstelijnsorganisatie, binnen de context van de krijgsmacht. Het onderzoek heeft ook kennis opgeleverd over hoe om te gaan met militaire organisaties met (tevens) trekken van een zogeheten professionele bureaucratie. Ook daar is moed geboden om in het leiderschap, af en toe waar het kan en bijdraagt aan effect, te vertrouwen op het improvisatievermogen van het operationele level. Deze kennis is zoals reeds aangegeven in het inleidende hoofdstuk van belang in een wereld waarin de krijgsmacht (weer) vaker ook politietaken op zich neemt, zoals bijvoorbeeld in het kader van expeditieaire missies (Neuteboom, 2014; Bervoets e.a. 2018).

5.4 Lessen en adviezen voor de toekomst

Dan nu de laatste van vier onderzoeksvragen: wat zijn lessen voor de toekomst waar het de relatie betreft tussen beleid en uitvoering binnen de Koninklijke Marechaussee tijdens buitengewone omstandigheden (als een pandemie, meer in het algemeen: rampen en crises)?

1. **Organiseer** als Nederlandse Defensie Academie in het onderwijs aan marechaussee-officieren (initieel en post-initieel) voldoende ruimte voor onderwerpen als leiderschap, beleidsvrijheid, beroeps cultuur en een diversiteit aan zogeheten werkstijlen op de werkvloer. Doel daarvan is:

- effectief leren omgaan met beleidsvrijheid bij de aansturing van de operatie.
2. **Zorg ervoor** als Koninklijke Marechaussee dat (aankomend) officieren meer dan nu kunnen terugvallen op de ervaren subalterne officieren en onderofficieren. Creëer daarmee een veilige en effectieve leeromgeving voor deze (politie)leiders van de toekomst.
 3. **Koester** – in het verlengde van het vorige advies – als Marechaussee de ervaring van deze ervaren marechaussee-collega's die zelf vaak ook meer dan eens zijn doorgestroomd vanaf de werkvloer. Zij zijn bij uitstek aangewezen om bij te dragen aan een *reality check* van beleidsvoornemens. Organiseer daar (bijvoorbeeld ook als Opleidings- en Training Centrum OTC) werkvormen voor om de verbinding met deze categorie te leggen en te onderhouden.
 4. **Organiseer** als NLDA in het onderwijs (initieel en post-initieel) aan marechaussee-officieren genoeg ruimte voor bestuurskundig onderwijs op basis waarvan zij leren te opereren in soms ingewikkelde politiek-bestuurlijke omgevingen. Gezien de trend bij de Koninklijke Marechaussee (zie ook Den Boer, Muller e.a. 2022) zal deze organisatie de komende jaren alleen maar nog meer behoefte hebben aan politiek-bestuurlijke sensitiviteit. Dit is al een leerdoel dat wordt nagestreefd in de *Minor Joint Constabulary Operations*, maar bekijk waar nog meer aandacht mogelijk is voor dit belangrijke facet van een moderne gendarmerieorganisatie.
 5. **Betrek**: in buitengewone situaties als een pandemie of andere crises spelen per definitie vaak grote onzekerheid en is snelheid van handelen geboden. Terugblikkend op de pandemie is het verstandig voor de staf en LTC om dan nog meer dan destijds te zien waar de operationele laag (op een efficiënte manier) kan worden betrokken bij de beleidsvorming, ondermeer bij het opstellen van kaders. Zie ook punt 3. Kijk of daarbij ook samen kan worden geleerd van en met de buurlanden.³⁸
 6. **Onderzoek** als staf hoe de interne logistiek (i.c. het leveren van beschermende materialen zoals mondkapjes) binnen het defensieapparaat kan worden verbeterd, en op een abstracter niveau hoe vanuit defensie meer rekening kan worden gehouden met het 24/7 karakter van een politieorganisatie als de Koninklijke Marechaussee. Nu waren niet alle defensiebrede (corona)maatregelen even handig voor deze organisatie.

³⁸ Zie evaluaties van de Europese Commissie van die strekking.

7. **Kijk** als LTC nog eens goed naar de functie en het te verwachten effect van een *Operational Planning Group* (OPG) en vergelijk die met een Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (SGBO). Neem externe (politie)partners mee in de terminologie, opzet en doel van een OPG om daarmee een effectieve communicatie te bevorderen.
8. **Neem – voor zover nog niet gebeurd – concrete maatregelen** als brigades en OTC om de marechausseemedewerkers die tijdens de pandemie instroomden te voorzien van voldoende extra training en bijscholing. Evalueer deze trainingen en bijscholingen om te zien of de (mogelijke) achterstanden in professionele ontwikkeling ook daadwerkelijk afnemen en bezie waar eventueel nog meer ondersteuning nodig is.
9. Nog los van de uitzonderlijke situatie van een pandemie, stellen wij voor om **meer onderzoek te laten doen naar het karakter van de Koninklijke Marechaussee als eerstelijns uitvoeringsorganisatie**, vooral in relatie tot de uitdagingen die de samenleving van nu stelt aan een politieorganisatie met militaire status. Daarbij kan worden gekeken naar eerstelijns optreden in buitengewone situaties (zoals crises, oorlogssituaties). Maar ook het meer reguliere werk aan de grens, de handhaving, de informatiegestuurde werkzaamheden en de opsporing. Denk aan de realiteit van het Informatiegestuurde Optreden (IGO) in relatie tot de ambities om de processen Handhaving, Opsporing en Intel/Informatie (verder) te ontschotten dan wel bij elkaar te brengen. Denk daarbij ook aan het steeds vaker werkzaam zijn in een digitale omgeving.

Bij dit type onderzoek zouden politieonderzoekers kunnen samenwerken met onderzoekers met een militair-wetenschappelijke achtergrond. Dit, om te bezien hoe concepten uit de politiewereld zouden kunnen worden gebruikt bij de Krijgsmacht en militaire concepten bij kunnen dragen aan professioneel politiewerk in de samenleving van nu.

Literatuur

Bervoets, E., J. Broekhuizen, H. Ferwerda & W. Landman (2023). Policing with the Help of Data: The Use of CoroPol in the Pandemic's Early Stages in The Netherlands. In: Den Boer, M.; E. Bervoets & L. Hak (eds) *Plural Policing, Security and the COVID Crisis: Comparative European Perspectives*, pp. 33-66.

Bervoets, E. J. Clayden & W. Woudstra (2022). De Koninklijke Marechaussee en onveiligheid op het vliegveld en in de haven, In: Den Boer e.a. (eds). *Marechaussee: studies over de werkwijze en organisatie van de Koninklijke Marechaussee*, Deventer: Wolters Kluwer, pp. 565-588.

Bervoets, E., Eijgenraam, S., Smeets, J. Neuteboom, P. Hovens, H. Voetelink, J. Timmer, E. van Veenendaal, J. Noll (2018). Krijgsmacht en politietaken, *Justitiële Verkenningen*. Den Haag: WODC.

Bervoets, E., E. van der Torre en J. Dobbelaar (2009). *Een empirisch onderzoek naar politieke signalering & advisering*. Politiekunde 26a. Apeldoorn: Politie en Wetenschap.

Den Boer, M., E. Bervoets & L. Hak (2022). Preparing for Future Pandemic Policing: First Lessons Learnt on Policing and Surveillance during the COVID-19 Pandemic. *Special Issue 5 Eur. Police Sci. & Res. Bull.* 261

Den Boer, M., E. Bervoets & L. Hak (eds.) (2023). *Plural Policing, Security and the Covid Crisis: Comparative European Perspectives*. London: Palgrave Macmillan.

Braun, D. (1999). *Sturingsperikelen in de politieorganisatie. Een verkennende antropologische studie*. Ernst & Young Consulting

Broekhuizen, J., E. Bervoets, H. Ferwerda en W. Landman (2020) Lessen uit een onverwacht experiment. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 6, p. 10-16.

Bronitt, S. & P. Stenning (2011). Understanding discretion in modern policing, *Criminal Law Journal*, 35, 319-332.

Chan, J.B.L. (1997). *Changing police culture. Policing in a multicultural society*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.

Doring, M. & S. Jilke (2022) Cream-Skimming at the frontline: The role of administrative literacy. *Public Administration*, 18.

Draaisma, A. (1990), *Cultuuronderzoek Koninklijke Marechaussee*, Directie Personeel Koninklijke Landmacht/Afdeling Gedragwetenschappen, Den Haag.

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

Engbersen, G. (1990). *Publieke Bijstandsgeheimen: het ontstaan van een onderklasse in Nederland*. Leiden: Stenfert Kroese.

Ericson, R.V. (1982). *Reproducing Order. A Study of Police Patrol Work*. Toronto/Buffalo: University of Toronto Press.

Freeman, D., D. Ho, C. Sharkey & M. Cuéllar (2020). *Government by Algorithm: Artificial Intelligence in Federal Administrative Agencies*. Stanford University.

Giddens, A. (1984). *The constitution of society: outline of the theory of structuration*. Cambridge: Polity Press.

Hartman, C. & P.W. Tops (2005). *Frontlijnsturing, uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. Den Haag: Nicis.

Herbert, S. (1997). *Policing Space. Territoriality and the Los Angeles Police Department*. Minneapolis/London: University of Minnesota Press.

Holdaway, S. (1983). *Inside the British Police. A Force at Work*. Oxford: Blackwell.

Hupe, P., M. Hill en A. Buffat (2015). *Understanding Streetlevel Bureaucracy*. Bristol University Press.

Janssen, J., B. Defrancq, D. Schaap en P. Ponsaers (2022). Politiecultuur. *Cahiers Politiestudies* jaargang 2022-03.

Jones, T & T. Newburn (eds.) (2006), *Plural Policing: A Comparative Perspective*, Londen: Routledge.

Kalkman, J.P., Bollen, M.T.I.B. and De Waard, E.J. (2018). Helping Migrants While Protecting Against Migration: The Border Security Team in Crisis. In: Monsuur, H., Jansen, J.M. and Marchal, F.J. (Eds.) *NL ARMS Netherlands Annual Review of Military Studies 2018: Coastal Border Control: From Data and Tasks to Deployment and Law Enforcement*, Asser Press: Den Haag.

Onderzoeksraad voor de Veiligheid (2022a). *Aanpak coronacrisis; Deel 1: tot september 2020*

Onderzoeksraad voor de Veiligheid (2022b). *Aanpak coronacrisis; Deel 2: september 2020 - juli 2021*

O'Neill, M. & N. Fyffe (2017). Plural policing in Europe: relationships and governance in contemporary security systems, *Policing and Society*, p. 1-5.

Kagan, R. (1978). *Regulatory justice: implementing a wage-price freeze*. New York: Russell Sage.

Klumper, W. (2014). *De effects-based approach to operations in Afghanistan: meten van het onmeetbare*, Dissertatie Universiteit Leiden.

Koninklijke Marechaussee (2022). *Evaluatie OPG (Operational Planning Group) in coronatijd*.

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

Landman, W. (2015). *Blauwe patronen: betekenisgeving in politiewerk*. Den Haag: Boom Lemma.

Lipsky, M (2010). *Street-Level Bureaucracy Dilemmas of the Individual in Public Services, 30th Anniversary Expanded Edition*. Russel Sage Foundation.

Lobnikar, B., L. Christián, J. Balla, Á. Kalmár, I. Cajner Mraović, K. Borovec & A. Sotlar (2023); *Police and other Plural Policing Institutions in Central and Eastern*

Europe facing the COVID-19 Pandemic. In: Den Boer, M.; E. Bervoets & L. Hak (eds) *Plural Policing, Security and the COVID Crisis: Comparative European Perspectives*, pp. 107-138.

Manning, P.K. (1997). *Police Work. The Social Organization of Policing*. Illinois: Waveland Press Inc

Maynard-Moody, S. & M. Musheno, (2022). *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service*. Second Edition, New and expanded edition, University of Michigan Press.

Meurs, T. (2021). *Tussen de linies Werken aan kennisintensieve en verbindende (politie)professionaliteit*. Proefschrift in eigen beheer.

Mintzberg, H. (1993). *Structure in fives: Designing effective organizations*. Prentice-Hall, Inc.

Molen, E. van der & P. Bos (2022). De Koninklijke Marechaussee en publiek-private crisissamenwerking in het veiligheidsdomein op Schiphol, In: M. den Boer e.a. (eds). *Marechaussee: studies over de werkwijze en organisatie van de Koninklijke Marechaussee*, Deventer: Wolters Kluwer, pp. 193-216.

Moors, H. & E. Bervoets (eds.) (2013). *Frontlijnwerkers in de veiligheidszorg: gevalstudies, patronen, analyse*. Den Haag: Boom.

Nationale Politie (2022). *Verbinding tussen politie en wetenschap: een overzicht van bestaande samenwerkingen*.

Neuteboom, P. (2014). *Beyond borders : the role of the Netherlands Army in public security during crisis management operations*. Oisterwijk : Wolf Legal Publishers.

Osborne, D. and Gaebler, T. 1992. *Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Punch, M. (1983). *De Warmoesstraat. Politiewerk in de binnenstad. Een etnografische studie van politiewerk in Amsterdam*. Deventer: Van Loghum Slaterus.

- Reiner, R. (2000). *The Politics of the Police*. Oxford: Oxford University Press.
- Reenen, P. van (2020). *Politieonderzoek: Inventarisatie en perspectief (2020)*. Den Haag: Politie & Wetenschap.
- Reuss-Ianni, E. (1983). *Two Cultures of Policing. Street Cops and Management Cops*. New Brunswick/ New Jersey: Transaction Publishers.
- Ringeling, A. (1978). *Beleidsvrijheid van ambtenaren: het spijtoptantenprobleem als illustratie van de activiteiten van ambtenaren bij de uitvoering van beleid*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Scholten, A., Helsloot, M., & Helsloot, I. (2021). *Noodhulp als specialisme: Een theoretische verkenning naar de mogelijkheden voor een aparte specialistische noodhulporganisatie*. Politie Nederland / Crisislab.
- Shearing, C.D. & R.V. Ericson (1991). Culture as figurative action. *The British Journal of Sociology*, 42(4): 481-506.
- Joseph Soeters, (2000) "Culture in Uniformed Organizations," in Handbook of Organizational Culture and Climate, ed. N. M. Ashkanasy, C. P. M. Wilderom, and M. F. Peterson, Thousand Oaks, Calif.: Sage, 465-81.
- Soeters, J., D. Winslow & A. Weibull, (2003), 'Military culture', in: *Handbook of the Sociology of the Military*, ed. G. Caforio, Kluwer, New York, pp. 237-254.
- Staal, B. (2005). *Rapport onderzoek Cultuur en Integriteit bij de Koninklijke Marechaussee*.
- Terpstra, J. (2008). *Wijkagenten en hun dagelijks werk. Een onderzoek naar de uitvoering van het gebiedsgebonden politiewerk*. Den Haag: Reed Business.
- Terpstra, J. (2019). *Wijkagenten en veranderingen in hun dagelijks werk: verslag van een onderzoek*, Politiewetenschap nr. 109. Apeldoorn: Politie en Wetenschap.
- Terpstra, J & R. Kouwenhoven (2004). *Sturing van politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*. Zeist: Kerckebosch.

Terpstra, J. & D. Schaap (2011). Politiecultuur: een empirische verkenning in de Nederlandse context. *Proces*, 90(4): 183-196.

Terpstra, J., Stokkom, B. Van & Spreeuwers, R. (2013). *Who Patrols the Streets? An International Comparative Study to Plural Policing*, The Hague: Eleven.

Torre, E.J. van der (1999). *Politiewerk. Politiestijlen, community policing, professionalisme*. Alphen aan den Rijn: Samson.

Tummers, L., Bekkers, V., Vink, E., & Musheno, M. (2015). Coping During Public Service Delivery: A Conceptualization and Systematic Review of the Literature. In *Journal of Public Administration Research and Theory* (Vol. 25, Issue 4, pp. 1099–1126).

Verhage, A., R. Salet, F. Schuermans en J. Nap (eds.) (2022). *Discretionaire ruimte in de handhaving*. Cahiers Politiestudies jaargang 2022-4.

De Waard, E.J., Kalkman, J.P. and Bollen, M.T.I.B. (2018). Flexibility in Border Security: A Case Study of the Dutch Border Security Team. In: Monsuur, H., Jansen, J.M. and Marchal, F.J. (Eds.) *NL ARMS Netherlands Annual Review of Military Studies 2018: Coastal Border Control: From Data and Tasks to Deployment and Law Enforcement*. Asser Press: Den Haag

Waard, E. de, P. van Kuijk en J. Witte (2022). Informatiegestuurd Optreden vanuit het perspectief van de Koninklijke Marechaussee, In: M. den Boer e.a. (eds). *Marechaussee: studies over de werkwijze en organisatie van de Koninklijke Marechaussee*, Deventer: Wolters Kluwer, pp. 193-216.

Waddington, P.A.J. (1999). Police (canteen) Subculture. An Appreciation. *British Journal of Criminology*. 39(2): 287-309.

Bijlagen

Bijlage 1: Begrippenlijst

Aanpassingsmechanisme: mechanismen (reactiepatronen) bij functionarissen wanneer zij zoeken naar een oplossing voor het immer ervaren gebrek aan tijd, capaciteit en een niet aflatende stroom complexe individuele gevallen die om maatwerk vragen.

Afromen: zoeken naar een eenvoudig(er) casus, omdat ingewikkelde casuïstiek veel tijd kost of kiezen voor casuïstiek waarmee te meeste eer te behalen valt.

Beroepscultuur: veelal ongeschreven regels en waarden (inclusief aanpassingsmechanismen; eisen aan nieuwe instromende vakgenoten)

Discretionaire ruimte: de ruimte die is geboden door de wetgever aan uitvoerende ambtenaren om regelgeving al dan niet toe te passen of op een bepaalde manier toe te passen bij individuele casuïstiek.

Eerstelijns werk: werk door uitvoerende ambtenaren waarin complexe (en soms tegenstrijdige) regelgeving wordt toegepast op individuele casuïstiek

Eerstelijnsorganisatie: een organisatie waarin uitvoerende ambtenaren beschikken over een (feitelijke) beleidsvrijheid en/of discretionaire ruimte, waarbij de invulling van die vrijheid/ruimte sterk wordt bepaald door de geheel eigen beroepscultuur.

Extern management: omgevingsmanagement door middel van het aanwenden van de externe netwerken

Feitelijke beleidsvrijheid: de handelingsruimte die een uitvoerende eerstelijnswerker in de praktijk heeft, ongeacht de juridische discretionaire bevoegdheid en ruimte.

Intern management: sturingsactiviteiten die zijn gericht op de interne organisatie c.q. interne netwerken

Machinebureaucratie: een (uitvoerings)organisatie waarbij de taken worden in hoge mate gestandaardiseerd worden uitgevoerd conform vaststaande protocollen. De medewerkers beschikken niet of nauwelijks over handelingsruimte om van de standaarden en protocollen af te wijken.

Management cops: de laag van leidinggevend, stafmedewerkers en beleidsmedewerkers. Soms wordt nog een onderscheid gemaakt tussen policy cops en management cops, maar dat hebben we omwille van de duidelijkheid

Plurale politie: invulling van de politiefunctie waarbij meerdere partijen zijn betrokken dan uitsluitend de reguliere politie. Denk bijvoorbeeld aan bijzondere opsporingsdiensten, gemeenten of inspectiediensten. Ook wel meervoudige politiezorg genoemd.

Politiepolitiek: extern management gericht op de doelgerichte beïnvloeding van politiek-bestuurlijke actoren door een politieorganisatie

Praktische professionals: contactfunctionarissen die complexe wet- en regelgeving toepassen op individuele gevallen en daarbij beschikken over een (zekere) feitelijke handelingsvrijheid, nog los van een formeel-juridische discretionaire bevoegdheid.

Reactiepatronen: de wijze waarop eerstelijns werkers omgaan met dilemma's en casuïstiek, gegeven de werkomstandigheden en hun (feitelijke) beleidsvrijheid

Tegenmacht: een specifiek reactiepatroon waarbij beleid niet wordt uitgevoerd of sterk aangepast, omdat eerstelijns werkers moeite hebben met het beleid

Werkstijl: de manier waarop een specifieke uitvoerende ambtenaar geneigd is om te gaan met diens feitelijke beleidsruimte.

Bijlage 2: Vragenlijst Border Policing en COVID-19 - Versie 5 april 2022

1. Reageer op de stelling: de pandemie **had** veel gevolgen voor mijn werk
 - a. zeer oneens
 - b. oneens
 - c. niet eens/niet oneens
 - d. eens
 - e. zeer eens
 - f. NVT
2. Reageer op de stelling: de pandemie **heeft ook NU nog** veel gevolgen voor mijn werk
 - a. zeer oneens
 - b. oneens
 - c. niet eens/niet oneens
 - d. eens
 - e. zeer eens
 - f. NVT
3. Hoe zat het met je eigen veiligheid c.q. besmettingskans? Hoeveel zorgen maakte je jezelf hierover?
 - a. Zeer veel
 - b. Veel
 - c. Niet veel, niet weinig
 - d. Weinig
 - e. Zeer weinig
 - f. NVT
4. Indien van toepassing, wat is je oordeel over het Handelingskader Weigeringen COVID-19 Buitengrenzen?
 - a. Zeer positief
 - b. Positief
 - c. Niet positief, niet negatief (geen mening)
 - d. Negatief
 - e. Zeer negatief
 - f. NVT
5. Hoe was de samenwerking met de externe partners? (bv beveiliging, Douane, politie etc)
 - a. Zeer positief
 - b. Positief

- c. Niet positief, niet negatief (geen mening)
 - d. Negatief
 - e. Zeer negatief
 - f. NVT
6. De Koninklijke Marechaussee heeft als organisatie adequaat gehandeld in de COVID-19 periode
- a. zeer oneens
 - b. oneens
 - c. niet eens/niet oneens (geen mening)
 - d. eens
 - e. zeer eens

vraag	Score vijfpuntsschaal 1 (zeer eens/zeer veel/Zeer positief)- 5 (zeer oneens-zeer weinig-zeer negatief)
1. Reageer op de stelling: de pandemie had veel gevolgen voor mijn werk	4,36 (eens, zeer eens)
2. Reageer op de stelling: de pandemie heeft ook NU nog veel gevolgen voor mijn werk	3,09 (niet veel, niet weinig)
3. Hoe zat het met je eigen veiligheid c.q. besmettingskans? Hoeveel zorgen maakte je jezelf hierover?	3,75 (weinig)
4. Indien van toepassing, wat is je oordeel over het Handelingskader Weigeringen COVID-19 Buitengrenzen?	3,13 (neutraal)

<p>5. Hoe was de samenwerking met de externe partners? (bv beveiliging, Douane, politie etc)</p>	<p>2,46 (positief-neutraal)</p>
<p>6. De Koninklijke Marechaussee heeft als organisatie adequaat gehandeld in de COVID-19 periode</p>	<p>3,00 (neutraal)</p>

Bijlage 3: Interviewprotocollen

I. Vragenprotocol oriënterende gesprekken Onderzoek Border Policing en COVID-19

Versie 26 januari 2022

Introductie: Research Fellow,

Het beoogde doel van voorgesteld onderzoek is:

- a) inventariseren wanneer welke maatregelen werden genomen die effect hadden op de grenspolitietoekant;
- b) beschrijven en duiden van reactiepatronen en professionele dilemma's als bijdrage aan de professionalisering van de grenspolitietoekant en de grensoverschrijdende samenwerking.
- c) het (daaruit) distilleren van geleerde lessen voor de toekomst.

Doel van dit gesprek: oriënteren, vragen naar relevante contacten/ingangen en bronnen

1. Wat waren sinds het begin van de COVID-19 pandemie de voornaamste uitdagingen voor de grenstaak (grenstoezicht) door de Koninklijke Marechaussee?
2. Welke van die uitdagingen waren (vooral) op beleidsniveau en niveau van wetgeving?
3. Welke uitdagingen waren er (vooral) op de werkvloer bij de grenswachters?
4. Was er een onderscheid in uitdagingen voor:
 - a. Luchthavens
 - b. Zeehavens
 - c. Mobiel Vreemdelingen Toezicht (MVT)
 - d. Overig
5. Hoe werd de uitdagingen het hoofd geboden? Waarom op die manier? Was er variatie (op werkvloer niveau) in hoe uitdagingen het hoofd werd geboden?
6. Wat waren de voornaamste dilemma's in het uitvoerende werk?
7. Hoe was de samenwerking met publieke en private partners?
8. Met wie zou ik nog meer over deze vragen kunnen spreken?
9. Heb je internationale ingangen? Met name België en Duitsland?
10. Wat zijn wat jou betreft lessen voor de toekomst?

II. Protocol Border Policing en COVID-19: casuïstiek

Versie 5 april 2022

Introductie onderzoeker en onderzoek

Deel 1: (15 min)

7. Welke functie heb je momenteel? Hoe lang werk je bij de KMar en in welke functies?
8. Wat is voor jou het allerbelangrijkst in het werk? (kernwaarden? hoe zit je als mens in elkaar?)

Deel 2 : Vragenlijst laten invullen (ong 10 min)

Deel 3: Doorvragen op vragenlijst en casuïstiek (ong 60 min)

o.a.

9. Hoe had de pandemie invloed op je werk? Noem eens voorbeelden? Welke interne gevolgen waren er en welke gevolgen waren er extern (contact publiek)?
10. Wat zijn/waren de (bv drie) grootste verschillen tussen je werk tijdens de pandemie en de periode ervoor?

11. CASUISTIEK: Jij weet veel van de situatie

- a. Britse passagiers in Hoek van Holland/IJmuiden gevaarsbeheersing (B)
- b. Controle zeevarenden (B)
- c. Passagiers uit Zuid-Afrika ivm Omikron (A)
- d. Escalatiemodel op Schiphol (A)
- e. Casus Den Haag Airport (A)
- f. Ontraden aan de grens (C)
- g. Controle PCR binnengrens (C)
- h. Eurostar (C)
- i. The terminal: transfer passagiers (A)
- j. Anders, namelijk...

Kun je daar wat meer over vertellen? Hoe werd dat aangepakt? Wat was het resultaat? Wat zou je (nu) anders hebben gedaan?

12. Los van de net besproken voorbeelden/situaties: heb je ook wel eens twijfels gehad over een beslissing/aanpak in de pandemie-periode? Waarom wel/niet?
13. Zijn er situaties geweest waarin je dacht: dit botst met mijn professionele kernwaarden? En met je persoonlijke opvattingen?
14. Hoe ging jij daarmee om? En je collega's? Zou je dat de volgende keer weer zo hebben gedaan? **JA/NEE/WEET NIET**

Zijn we nog onderwerpen vergeten wat jou betreft?

- DANK -

Bijlage 4: Deelnemers expertmeeting juni 2022

1. S. Dorbach German Federal Police,
2. A. Verachtert, Belgian Federal Police,
3. M. Beckingham, UK Border Force,
4. Dutch Tactical Command, the Operation and Planning office of the Royal Marechaussee (KMar),
5. KMar Commands in Amsterdam and in Noord Holland
6. B. Dreno Frontex Liaison Office for the BENELUX and Iceland.
7. R. de Winter, NLDA
8. E. de Waard, NLDA
9. M. Helgers, NLDA
10. B. Wielders, NLDA
11. R. Eichelsheim, NLDA
12. P. Maggioni NLDA
13. M. den Boer, NLDA
14. E. Bervoets, Bureau Bervoets, NLDA

Bijlage 5: Tijdlijn coronapandemie in Nederland

Januari 2020: Eerste signalen corona

Februari 2020: Eerste coronabesmetting in Nederland

Maart 2020: Maatregelen tegen verspreiding coronavirus, intelligente lockdown

- Generaal-majoor Egbers geeft in het Marechaussee Magazine aan dat hij aan tafel zit bij de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing voor het beteugelen van de pandemie. Hij stelt : “We laten de processen zo lang als verantwoord is doorgaan.”;
- Vanuit het LTC werd op 9 maart 2020 een Operational Planning Group (OPG COVID 19) ingesteld, speciaal om de interne en externe doelen (effecten) te behalen van het coronabeleid voor de marechaussee: voorzetting, werkgeverschap, maar uiteindelijk ook de (andere) coronagerelateerde taken zoals het verscherpte grenstoezicht.
- Luitenant-kolonel Pascal Wolf van de Brigade Grensbewaking op Schiphol neemt voor zijn collega’s een kort filmpje op. Daarop is te zien hoe ontzettend leeg de luchthaven dan is en dat zou nog een poos zo blijven.
- Eerste versie handelingskader Weigeringen COVID-19 van toepassing.

April 2020: Verlenging maatregelen aankondiging en uitbreiding testbeleid;

- Lanaken sluit grens Maastricht met hekken hermetisch af.
- Duitsers die naar Noord- en Midden-Limburg willen komen, moeten er rekening mee houden dat ze door de Marechaussee worden ‘ontmoedigd’ om de grens over te steken. Deze maatregel tegen de verspreiding van het coronavirus, geldt vanaf Witte Donderdag tot en met het paasweekend. Alleen als zij een dringende reden hebben, mogen ze doorrijden.

Mei 2020: Economische gevolgen, financiële steun en versoepeling maatregelen

Juni 2020: Versoepeling coronamaatregelen en testen voor iedereen

Juli 2020: Een ‘anderhalvemeter zomer’ en langzaam oplopende besmettingen

Augustus 2020: ‘Wij zijn klaar met het virus, maar het virus is nog niet klaar met ons’

September 2020: Toch aangescherpte maatregelen nodig

Oktober 2020: Tweede golf en gedeeltelijke lockdown

November 2020: Verzwaring en verlenging van de gedeeltelijke lockdown

December 2020: Lockdown tijdens feestdagen en mutatie van virus duikt op in Verenigd Koninkrijk

Januari 2021: Invoering avondklok en start vaccinatie

Februari 2021: Verlenging lockdown en meer aandacht voor de sociaaleconomische gevolgen

Maart 2021: Oplopende besmettingen, derde golf

April 2021: De maand van het volhouden en eerste stap openingsplan

Mei 2021: De besmettingen lopen terug, einde lockdown in zicht

Juni 2021: De samenleving gaat weer open

Juli 2021: Stap 4 Openingsplan en snel stijgende besmettingen

Augustus 2021: Geen aanvullende maatregelen, hoger onderwijs weer open

September 2021: Aantal besmettingen blijft dalen, loslaten verplichte anderhalvemetermaatregel

Oktober 2021: Coronabesmettingen lopen op

November 2021: Meer coronamaatregelen en avondlockdown; chaos op Schiphol wegens gestrande reizigers uit Zuid-Afrika

December 2021: Harde lockdown vanwege zorgen omikronvariant

Januari 2022: De eerste versoepelingen na de harde lockdown

Februari 2022: Het coronatoegangsbewijs en de openstelling van de samenleving

Maart 2022: Laatste maatregelen vervallen en Comité 'Stilstaan bij corona' wordt ingesteld

April 2022: Maatregelen zijn zo goed als weg en langetermijnstrategieën

Mei 2022: Corona gaat steeds meer naar de achtergrond en voorbereiding voor eventuele nieuwe golf

Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-tijdlijn/>
geraadpleegd op 23 januari 2023, aangevuld met waarnemingen in dit onderzoek naar Koninklijke Marechaussee.

Bijlage 6: Overzicht doorlaatposten (2022)

Doorlaatposten die zijn genoemd in overzicht Business Intelligence Koninklijke Marechaussee t.a.v. weigeringen:

- Amsterdam Centraal Station
- Amsterdam-Radarweg
- Amsterdam IJmond
- Brabant Zuid, locatie Eindhoven
- Brigade Scheldestromen
- Den Helder Bastiondreef
- Dordrecht
- Europoort
- Gent-Terneuzen
- Hoek van Holland
- IJmuiden Brigade
- IJmuiden Felison Terminal
- Maastricht-Aachen Airport
- Moerdijk
- Rotterdam-Airport
- Rotterdam Centraal station
- Schiphol
- Scheveningen
- Vlissingen
- Waddengebied locatie Delfzijl
- Waddengebied locatie Eemshaven
- Waddengebied locatie Harlingen



Sectie Militair Politie Optreden (MPO)
Faculteit Militaire Wetenschappen
Nederlandse Defensieacademie
© 2023, Ministerie van Defensie

ISBN: 9789493124318