

De mogelijkheden voor een autonome en internationaal inzetbare Beschermings- en Stabilisatie Eenheid

Uitgangspunten

Bij het begin van post-conflict-fases blokkeert vooral het *security gap* de transitie van structureel geweld naar toenemende veiligheid en de opbouw van instituties. Internationale pogingen om dit *security gap* te dichten, leggen doorgaans drie basale tekortkomingen bloot. Ten eerste een *deployment gap*: de (te) trage ontplooiing van eenheden en specialisten. Ten tweede een *enforcement gap*: het onvermogen om de kloof tussen militaire dwang en basale rechtshandhaving te dichten. Ten slotte een *institutional gap*: het bestaan van een institutioneel vacuüm, vooral waar het gaat om veiligheid en rechtshandhaving.

Recent onderzoek definieert het *security gap* als een acuut en heterogeen probleem, dat zowel een systematische als een praktijkgerichte holistische aanpak vraagt.¹ De politieke urgentie van het *security gap* wordt mede bepaald door de politieke risico's die hieraan verbonden zijn en de maatschappelijke eisen ten aanzien van de bescherming van de bevolking.² Ook is het besef gegroeid dat een goede overdracht van de acute stabilisatie met militaire middelen naar de lange-termijn stabilisatie een bepalende factor is om terugval naar conflict te verkleinen.³ Eén oplossing is echter niet voorhanden.

De laatste jaren zijn 'fragiele staten' meer en meer in de internationale belangstelling komen te staan. Belangrijk ijkpunt was de breed gedragen *New deal for engagement in fragile states* uit 2011⁴ dat richtinggevend is voor de inzet van het Budget Internationale Veiligheid (BIV).⁵ Herstel van vrede, veiligheid en rechtsorde in fragiele staten en landen in conflict is primair 'een eerste levensbehoefte' voor mensen maar in veel gevallen ook een Nederlands economisch of veiligheidsbelang.⁶

Deze uitgangspunten vragen om een hybride eenheid die in het gehele spectrum van *community policing* tot en met robuuste gendarmerietaken flexibel en modulair inzetbaar is. Ze is geschikt voor veiligheidstaken op zowel het microniveau (de acute veiligheidsbehoefte van de lokale bevolking) als het macroniveau (in het kader van een bredere regeling). De eenheid beschikt over de noodzakelijke vaardigheden, expertise en middelen. Strikt conventionele militair-operationele taken – zoals offensieve operaties of gebiedsbeveiliging – vallen buiten haar takenpakket.

Een dergelijke eenheid zou uitstekend passen in het Nederlandse fragiele-statenbeleid. De eenheid sluit bovendien aan bij de inmiddels bestaande praktijk van uitzendbare internationale (militaire-) politie-eenheden. Te denken valt aan de UN Formed Police Units (FPU) en Europese initiatieven als de *European Gendarmerie Force* (EGF). De Nederlandse regering staat positief tegenover dergelijke initiatieven. Kenmerkend voor deze initiatieven is echter dat de besluitvorming consensus vergt en traag verloopt. Bovendien lijken deze eenheden meer op militaire eenheden dan op snel uitzendbare *response teams*. De vorming van een daadwerkelijk snel inzetbare hybride civiel-militaire eenheid zou dan ook in dit opzicht een aanvullende en **logische vervolgstap** zijn.

Zo'n eenheid zal niet enkel kunnen bijdragen aan verhoogde veiligheid voor burgers in fragiele staten maar ook **diplomatieke spin-off en een eigen dynamiek genereren** op het terrein van hybride en autonoom opererende beschermings- en stabilisatie-eenheden. Aansluiting bij het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking, bij de belangen van betrokken NGO's en

¹ Bijvoorbeeld Alan Bryden, Timothy Donais en Heiner Hänggi, *Shaping a security governance agenda in post-conflict peacebuilding*, DCAF policy paper nummer 11 (Genève, november 2005) passim.

² *In het belang van Nederland*, Den Haag, 2013, p.11

³ *Veilige Wereld, Veilig Nederland. Internationale Veiligheidsstrategie*, Den Haag, 2013, p.17

⁴ De *New deal* is een initiatief van de *International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding*, bestaande uit de G7+ groep van fragiele en door conflict geteisterde staten, NGO's en internationale organisaties.

⁵ *Wat de wereld verdient: Een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen*, Den Haag, 2013, p.28

⁶ *Veilige Wereld, Veilig Nederland*, p. 17

bij het – in gewicht steeds toenemende – thema *Protection of Civilians/Human Security* is evident. De bescherming en stabilisatie-eenheid kan zich ontwikkelen tot een **unique selling point** en bijdragen aan de bij de inrichting van het BIV beoogde verdere uitbouw van de goede Nederlandse positie op internationaal toneel tot een “gidsland” op gebied van een integrale benadering.⁷

Bouwstenen voor een internationaal inzetbare Beschermings- en Stabilisatie Eenheid

Het hierboven geschetste kader laat zich concreet vertalen in een toegespitst Nederlands initiatief voor een **internationaal inzetbare Beschermings- en Stabilisatie Eenheid**. Nederland neemt met dit initiatief een **voortrekkersrol** op zich, vooral vanwege het **structurele karakter ervan en de brede inzetbaarheid**.

De voorgestelde internationaal inzetbare Beschermings- en Stabilisatie Eenheid heeft, als gezegd, een **hybride civiel-militair karakter**. Ze is opgebouwd uit:

a) civiele politie: deze richt zich primair op advisering, training en mentoring. Indien nodig voert ze ook executieve politietaken uit (handhaving van orde en rust, ‘blauw op straat’). Dit laatste sluit aan bij het Nederlandse beleid om agenten steeds vaker executieve taken in risicovolle gebieden te laten uitvoeren.⁸ Politiepersoneel mag sinds 2010 ook overtredingen onderzoeken, huiszoekingen doen, bewijsmateriaal in beslag nemen en verdachten arresteren en detineren, mits het mandaat hierin voorziet. Deze laatste taakuitbreiding maakt aansluiting bij het werk van de uitgezonden marechaussee-component eenvoudiger.

b) marechaussee: deze richt zich bovenal op taken die zogenoemde *disciplined group action* en eventueel wapengebruik vereisen. Te denken valt aan rellenbestrijding, konvooibegeleiding, interventie en arrestatie, de bestrijding van georganiseerde misdaad en bendes of inzet als *Quick Reaction Force* voor het civiele element. Deze laatste beveiligingstaak is met name relevant omdat de discussie over de inzet van civiele functionarissen in hoge mate draait om het risicoaspect.

c) naar behoefte civiele experts, met name geworven uit betrokken ministeries, NGO’s, universiteiten en onderzoeksinstituten.

Deze samenstelling maakt de eenheid primair tot een geïntegreerd *whole of government*-initiatief, maar ze draagt evenzeer een *whole of society*-kleurschakering. Voor Nederland belangrijke beleidsspeerpunten als mensenrechten en gender dienen als uitgangspunt voor de eenheid. De eenheid dekt alle thema’s voor de internationale politie-inzet af: naast mensenrechten en gender vooral ook *community policing*, vergaren van inlichtingen en de opbouw en training van lokale politieapparaten.

Nederland kan bij de oprichting van een Beschermings- en Stabilisatie Eenheid gebruik maken van het unieke **relatief sterke civiele karakter van de Koninklijke Marechaussee**. In combinatie met de recente taakuitbreiding van uitgezonden politiefunctionarissen (zie boven), vergemakkelijkt dit de **vloeibare overgang (*downscaling*) van het marechausseeniveau naar het politieniveau en omgekeerd**. De praktijk heeft dit inmiddels bevestigd. De Koninklijke Marechaussee is bijvoorbeeld relatief probleemloos inzetbaar voor *community policing*. Dit is een duidelijke meerwaarde ten opzichte van de in hogere mate gemilitariseerde gendarmerie-zusterdiensten in het buitenland, die qua bewapening en optreden lichte infanterie vertegenwoordigen. Zo wordt de kloof tussen *community policing* en *military policing* (althans deels) overbrugd en wordt het aloude gevaar van ‘militarisering van de hulp’ gedempt. Door haar tegelijk robuuste karakter kan met name de marechaussee-component bijdragen aan de –

⁷ Kamerbrief Budget Internationale Veiligheid, 12 juli 2013

⁸ Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 5 november 2008, TK 2008-2009, 27476 nummer 14.

door de lokale bevolking zo cruciaal geachte – *security first*-gedachte. Ze is militair getraind en voelt zowel internationale als lokale militaire eenheden dus beter aan.

Het is belangrijk op te merken dat de bedoelde internationaal inzetbare Beschermings- en Stabilisatie Eenheid nadrukkelijk niet bedoeld is als ‘interne politie’ voor uitgezonden (militaire) eenheden of vredesmachts. Ze doubleert evenmin als een provinciaal reconstructieteam. Wel kan de eenheid taken uitvoeren op terreinen als *Disarmament, Demobilization and Reintegration* (DDR) en *Security Sector Reform* (SSR). Het accent ligt dan bij voorkeur wel op de civiele werkzaamheden: de eenheid traint bijvoorbeeld liefst geen lokale militairen. Ze valt normaliter onder civiele leiding in het inzetgebied, onder militair commando indien de (veiligheids)situatie dit vereist.

Flexibiliteit en maatvoering

Een Beschermings- en Stabilisatie Eenheid wat betreft omvang flexibel inzetbaar. Maatvoering is inherent aan de opzet van de eenheid omdat deze het gehele spectrum van *community policing* tot robuuste gendarmerie taken bestrijkt en kan *up-* of *downscalen* in reactie op behoefte en situatie. Het ligt voor de hand om bij kleinere missies te werken met modules ter grootte van pelotons die afzonderlijk uitzendbaar zijn.

Behoeftte aan een snel inzetbare eenheid

Afgaande op de geschetste problematiek rond het *security gap* is er zeker behoefte aan een eenheid die snel inzetbaar is, gedacht wordt aan een termijn van 30 dagen, en kan bijdragen aan het dichten van deze *gap*. Fragiele staten en het *security gap* staan momenteel hoog op de internationaal-politieke agenda. Dit zal naar verwachting voorlopig zo blijven. Omdat het gaat om een *dedicated unit* die snel en breed, zowel in multilateraal als bilateraal verband inzetbaar en bovendien ook ‘aanbiedbaar’ is zal de eenheid **voldoende emplooi** vinden. Zo stelde ODI recent vast dat er consensus bestaat “*that international police and gendarmerie forces can make a unique contribution to the protection of civilians*”, maar ODI wijst ook op de “*major gaps in the allocation of resources, including force numbers and composition as compared to the mandates under which many of these forces are deployed.*”⁹ In de ontwikkelingsfase van dit initiatief zullen consultaties plaatsvinden op politiek niveau en met experts binnen de donorgemeenschap en academische wereld om zowel de behoefte aan en de latente vraag naar een snel inzetbare eenheid overtuigend te onderbouwen.

Omvang, personele vulling en materieel

De gewenste **omvang** van de Beschermings- en Stabilisatie Eenheid bedraagt circa 120 marechaussees en politieagenten, plus een klein aantal civiele deskundigen. Op basis van recente ervaringen, zien ook de VN deze omvang als het operationele minimum voor hun *Formed Police Units*.¹⁰ Een modulering in gelijkgevormde en afzonderlijk inzetbare subeenheden (pelotons) ligt voor de hand. Ook de FPU’s volgen deze praktijk.

De (nu gangbare) uitzendtermijn van zes maanden of een jaar is een politiek en feitelijk gegeven. Nederland zendt zelden personeel langer uit. Om toch een minimum aan **voortzettingsvermogen** te creëren, is de vorming van twee afzonderlijke parallelle eenheden wenselijk. Dit maakt het mogelijk om over een langere termijn aan *police peacekeeping* (monitoring, mentoring, training en eventueel executieve taken) en aan *police peacebuilding* (hervorming en herstructurering) te doen.

⁹ *Roundtable on Civil-Military Coordination, The Police, Humanitarians and the Protection of Civilians: Coordinating ‘Civilian’ Contributions*, Humanitarian Policy Group, ODI, March 2012

¹⁰ United Nations Department of Peacekeeping Operations/Department of Field Support, *Policy (revised) on Formed Police Units in United Nations Peacekeeping Operations*, ref. 2009.32, 1 maart 2013, punt 21.

De **Koninklijke Marechaussee** zal de grootste toeleverancier van personeel zijn. Het is voor de marechaussee eenvoudiger om uitzendbaar personeel te leveren dan voor het civiele politieapparaat. Te denken valt aan een verhouding van 2:1. De aantallen weerspiegelen de huidige beleidsdoelstellingen. De regering streeft er inmiddels naar om maximaal honderd politiefunctionarissen uit te zenden per jaar. Momenteel nemen jaarlijks dertig tot veertig politiefunctionarissen deel aan missies, waarbij vrijwilligheid het uitgangspunt is.

De hybride Beschermings- en Stabilisatie Eenheid opereert zo **autonoom** en zo **collectief** (organiek) mogelijk. De inzetbaarheid en kwaliteit van de eenheid hangt uiteraard in hoge mate af van haar coherentie, uitrusting en opleidingsniveau, dat zal in een later stadium nader uitgewerkt moeten worden. Alle functionarissen (politie, marechaussee, experts) doorlopen een **uniform opleidings- en trainingsprogramma**. Zo leren ze vooral elkaars vaardigheden en procedures kennen. De teamvorming, specifieke taken en snelle inzetbaarheid vragen om continuïteit in structuur en middelen. Het is daarom wenselijk dat de Beschermings- en Stabilisatie Eenheid tot op zekere hoogte een **standby-status** krijgt. Uiteraard vereist dit een goede afstemming met de betrokken politie- en marechausseeersorts.

Besluitvorming

De minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking treedt op als initiërend en coördinerend bewindspersoon, in overeenstemming met de ministers van Buitenlandse Zaken, Defensie en Veiligheid & Justitie.

Bij (voorziene) inzet van de eenheid is **artikel 100 GW normaliter van toepassing**, waarmee ook de parlementaire betrokkenheid en evaluatie is gegarandeerd. Uitzonderingen zijn denkbaar (inzet voor een strikt civiele missie bijvoorbeeld), maar niet erg waarschijnlijk. Het kabinet hanteert sowieso de geldende praktijk dat het parlement ook over non-artikel 100 operaties snel en zo uitgebreid mogelijk geïnformeerd wordt. Voor politiemissies hanteren regering en Tweede Kamer nu reeds de relevante elementen (zoals de toepassing van geweldsregels) van het Toetsingskader. Zeker in een acuut humanitair scenario is haast geboden. **Versnelde afwerking van de besluitvormingsprocedure** is dan uiteraard geboden.

Beheer en kosten

Alleen al vanwege het specifieke karakter en de langere-termijnblik van de eenheid is een **afzonderlijke en structurele begrotingspost onontbeerlijk**. Het is zal duidelijk zijn dat Gezien bovenstaande karakteristieken en voorziene taken ligt **beheersmatige onderbrenging van de eenheid bij de Koninklijke Marechaussee** voor de hand. De secretaris-generaal van het ministerie van Defensie fungeert als korpsbeheerder. De bestaande **gezagmatige** aansturing van de beoogde categorieën personeel door de betreffende ministeries en organisaties behoeft geen wezenlijke aanpassing.

Gezien de personele samenstelling van de Beschermings- en Stabilisatie Eenheid ligt het voor de hand om de Koninklijke Marechaussee een *leading* positie te geven inzake de uitvoerende aspecten.

Slotsom

De Beschermings- en Stabilisatie Eenheid is een **efficiënt en effectief instrument om het security gap te helpen dichten, vooral in fragiele staten**. Het is een ambitieus maar haalbaar en daadwerkelijk *comprehensive* initiatief, dat Nederland verder op de kaart zet als internationale humanitaire speler. Het is een logische vervolgstap in de ontwikkeling van *human security* en *protection of civilians*. De eenheid voldoet aan een dringende behoefte en vindt zeker emplot.