



Universiteit Utrecht

2011

Grensbewaking van klantgerichtheid

Onderzoek naar de positionering van de
Koninklijke Marechaussee in de publiek-private
samenwerking Schiphol Gastvrij!

Anouk Mulder
Bachelor Scriptie

“Grensbewaking van klantgerichtheid”

Naam: Anouk Mulder
Opleiding: Bestuurs- en Organisationswetenschap,
Universiteit Utrecht
Studentnummer: 3381501

Bachelor scriptie & leerkring: Publiek management. *Het
organiseren van veiligheid*

Scriptiebegeleidster: dr. Karin Geuijen
Tweede lezer: Aline Bos MSc.
Coördinator leerkring: prof. dr. Mirko Noordegraaf

Inleverdatum: 21 april 2011



Koninklijke Marechaussee



Universiteit Utrecht

Voorwoord

Voor u ligt mijn bachelorscriptie geschreven ter afronding van de studie Bestuurs- en Organisationswetenschap aan de Universiteit van Utrecht. Gedurende deze studie heb ik interesse gekregen voor het snijvlak tussen het publieke en private domein. Onder andere veranderingen in de maatschappij hebben de visie op overheidsinstellingen beïnvloed. Overheidsorganisaties zijn gestimuleerd om private waarden over te nemen en meer bedrijfsmatig te gaan werken. Hierdoor zijn overheids- en private organisaties steeds meer naar elkaar toe gegroeid. Hoe overheidsorganisaties omgaan met het werken op een dergelijk snijvlak interesseert mij. Vandaar de keuze om onderzoek te doen naar publiek-private samenwerking bij de Koninklijke Marechaussee district Schiphol, een voorbeeld van een commerciële omgeving.

Ik heb deze periode van onderzoek als zeer leerzaam en leuk ervaren, maar op sommige momenten ook als erg lastig. Wanneer mij gevraagd werd hoe het met het schrijven van mijn scriptie ging was mijn reactie veelal: 'met ups-en downs'. Het aanwezig zijn op de luchthaven en de vele gesprekken met verschillende interessante mensen waren hoogtepunten. Het schrijven van de scriptie zelf zorgde soms voor 'downs'.

Het resultaat hier voor u had ik echter niet zonder de medewerking en steun van anderen kunnen bewerkstelligen. Daarom wil ik van deze gelegenheid gebruik maken een aantal mensen te bedanken. Allereerst wil ik alle respondenten, die aan dit onderzoek hebben meegewerkt, bedanken voor hun deelname. Ondanks de drukke agenda's heeft een ieder tijd vrijgemaakt en de eigen visie met mij willen delen. Ik heb de gesprekken als erg leerzaam en leuk ervaren. Daarnaast gaat mijn waardering uit naar Karin Geuijen als begeleider vanuit de Universiteit Utrecht. Ik wil haar bedanken voor de begeleiding en de betrokkenheid bij mijn onderzoek. Haar feedback tijdens tutorgroepbijeenkomsten en haar positieve benadering van het gehele onderzoekstraject heb ik zeer gewaardeerd. Ook wil ik Ruben en Wesley bedanken die de moeite hebben genomen om mijn stukken door te lezen en te voorzien van feedback. Tevens ben ik mijn ouders erg dankbaar voor de steun die zij mij de afgelopen maanden gaven bij het schrijven van mijn scriptie. Als laatste en in het bijzonder wil ik mijn oom Pieter Simpelaar hartelijk bedanken, omdat hij mij de mogelijkheid heeft geboden dit onderzoek bij de Koninklijke Marechaussee uit te voeren. Daarnaast heeft hij mij tijdens onze bijeenkomsten van veel informatie voorzien en mij de kans gegeven om met andere interessante mensen te spreken.

Mede dankzij hen is mijn scriptie geworden zoals hij nu voor u ligt.

Veel leesplezier!

Anouk Mulder, april 2010

Inhoudsopgave

Pagina:

<u>Managementsamenvatting</u>	<u>6</u>
<u>Inleiding</u>	<u>8</u>
1.1 Vraagstelling	9
1.2 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie	10
1.3 Leeswijzer	11
<u>Hoofdstuk 2 context</u>	<u>12</u>
2.1 Amsterdam Airport Schiphol (AAS)	12
2.2 Koninklijke Marechaussee	14
<u>Hoofdstuk 3 Theoretisch kader</u>	<u>17</u>
3.1 Bestuurlijke ontwikkelingen	17
3.1.1 Government: kritiek op de verzorgingsstaat	17
3.1.2 Governance: netwerken	18
3.2 Publiek- private samenwerking	19
3.2.1 Definitie publiek-private samenwerking	19
3.2.2 Publieke en private sector geduid	20
3.2.3 Soorten publiek-private samenwerking	22
3.2.4 Redenen van publiek-private samenwerking	23
3.2.5 Publiek-private op gebied van veiligheid	24
3.3 Klantgerichtheid	25
3.3.1 Publieke dienstverlening	25
3.3.2 Streetlevel bureaucrats	26
3.3.3 Veranderingen door klantgerichtheid	27
3.4 Veiligheid	29
3.4.1 Veiligheid	29
3.4.2 Maatschappelijke ontwikkelingen	31
3.4.3 Gezag en legitimiteit	33
3.4.4 Spanningen klantgericht werken bij veiligheidstaak	35
3.5 Theoretische opbrengst	37
<u>Hoofdstuk 4 Methode</u>	<u>38</u>
4.1 Wetenschapsfilosofie	38
4.2 Type onderzoek	38
4.3 Methoden van dataverzameling	39
4.3.1 Interviews	39
4.3.2 Documentanalyse	41
4.3.3 Observaties	41
4.4 Betrouwbaarheid en validiteit	41

<u>Hoofdstuk 5 Analyse</u>	<u>43</u>
5.1 Bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen	43
5.1.1 Koninklijke Marechaussee	43
5.1.2 Beleid 2004 – 2010	43
5.1.3 Koninklijke Marechaussee district Schiphol	50
5.1.4 Beveiliging Publieke Veiligheid Schiphol	51
5.1.5 Resumé	61
5.2 Publiek- private samenwerking Schiphol Gastvrij	64
5.2.1 Schiphol Gastvrij	64
5.2.2 ‘Klantoriëntatie’	68
5.2.3 Resumé	81
<u>Hoofdstuk 6 Conclusie</u>	<u>85</u>
6.1 Inleiding	85
6.1.1 Bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen	86
6.1.2 Publiek-private samenwerking	86
6.1.3 Klantgerichtheid	86
6.1.4 Spanningsvelden	89
6.1.5 Slotconclusie	90
6.2 Aanbevelingen	91
6.3 Reflectie	93
<u>Bijlagen</u>	<u>94</u>
I. Organisatiestructuur Koninklijke Marechaussee district Schiphol	94
II. Vragenlijst	95
<u>Bronvermelding</u>	<u>96</u>

Managementsamenvatting

Dit onderzoek is geschreven vanuit de interesse voor het snijvlak tussen het publieke en private domein. Bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen hebben de strikte scheiding tussen deze werelden in de afgelopen jaren doen vervagen. Dit heeft er toe geleid dat private waarden hun intrede hebben gedaan in het publieke domein en steeds meer samenwerking plaatsvindt tussen publieke en private partijen. De luchthaven Schiphol is een voorbeeld van een plek waar publiek-private samenwerking plaatsvindt. In dit onderzoek is gekeken naar hoe de Koninklijke Marechaussee (KMar) als publieke organisatie met een veiligheidstaak zich positioneert in de private omgeving van de luchthaven Schiphol en dan specifiek in de publiek-private samenwerking Schiphol Gastvrij. De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

Hoe positioneert de Koninklijke Marechaussee zich met haar veiligheidstaak in de publiek-private samenwerking Schiphol Gastvrij!?

Het samenwerkingsverband Schiphol Gastvrij is geïnitieerd door Amsterdam Airport Schiphol, de exploitant van de luchthaven en moet een bijdrage leveren aan het uiteindelijke doel 'Europe's preferred Airport' te worden en te zijn. Het samenwerkingsverband richt zich op een gastvrije behandeling van de bezoekers van de luchthaven, waarbij klantgerichtheid centraal staat. Gastvrijheid heeft een keteneffect in zich waardoor samenwerking op dit gebied als belangrijk wordt gezien. Ook de KMar bevindt zich met haar veiligheidstaak in dit samenwerkingsverband. De vraag kan echter gesteld worden vanuit welke beweegredenen de KMar zich in deze samenwerking bevindt en hoe zij omgaat met de paradox die lijkt te bestaan tussen veiligheid en klantgerichtheid.

Aan de hand van onderstaande deelvragen is getracht antwoord te geven op de hoofdvraag. Om antwoord op deze vragen te krijgen is kwalitatief onderzoek verricht en zijn 11 respondenten geïnterviewd die allen met hun kennis over de KMar en publiek-private samenwerking op de luchthaven hebben bijgedragen aan dit onderzoek.

Hoe is de invulling van de veiligheidstaak van de Koninklijke Marechaussee Schiphol veranderd door de bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen?: Ook van de Koninklijke Marechaussee is de afgelopen jaren een meer doelmatige en doelgerichte bedrijfsvoering gevraagd. Daarnaast is de 'buitenwereld' centraal komen te staan en zijn openheid en transparantie speerpunten van de organisatie geworden om het bestaansrecht aan te tonen. De taken die zij uitvoert, voert zij uit voor de samenleving, de staat. In deze samenleving is de vraag naar veiligheid toegenomen en is zij geworden tot wat men een risicomaatschappij zou kunnen noemen. Veiligheid kan als 'wicked problem' niet alleen meer door de overheid worden gegarandeerd, terwijl de burger dit wel

verwacht. Dit heeft er toe geleid dat private partijen hun intreden hebben gedaan in het veiligheidsdomein. Sinds 2005 wordt de veiligheid echter pas integraal benaderd in het platform Beveiliging en Publieke Veiligheid Schiphol (BPVS). Deze ontwikkeling heeft er toe geleid dat ook de samenwerking Schiphol Gastvrij zich heeft kunnen vormen.

Hoe wordt door de Koninklijke Marechaussee invulling gegeven aan de publiek-private samenwerking omtrent Schiphol Gastvrij!?: gebleken is dat dit samenwerkingsverband nog erg in de 'kinderschoenen' staat. Samenwerking vindt voornamelijk plaats om kennis te maken met de verschillende partijen en het creëren van wederzijds begrip. Voor de Marechaussee biedt de samenwerking een mogelijkheid een 'voetprent' achter te laten bij de partners en haar positie te verbeteren. De partners kunnen immers eerder als 'klant' worden gezien vanwege hun invloed op de KMar. Klantgerichtheid ten opzichte van bezoekers van de luchthaven is bekeken vanuit twee brigades namelijk grensbewaking en politie & beveiliging. De grensbewaking houdt zich direct bezig met Schiphol Gastvrij en de 'klantoriëntatie', dit d.m.v. het idee van 'hostmanship'. De brigade politie & beveiliging is niet direct betrokken bij het samenwerkingsverband en ziet klantgerichtheid meer als onderdeel van de professionaliteit. Binnen beide brigades staat de taakstelling centraal de wijze waarop dit gebeurt, is echter essentieel: een goede en respectvolle benadering.

Conclusie

Het krachtenveld van bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen heeft de KMar gedwongen positie te kiezen. De KMar positioneert zich aan de ene kant als een publieke organisatie met de wettelijk opgelegde veiligheidstaak, waarmee de veiligheid bestuurlijk en democratisch is geborgd. Aan de andere kant onderkent zij dat haar taakuitvoering en daarmee haar bestaansrecht op basis van rechtmatigheid niet voldoende is. Zij positioneert zich daarom met haar gezicht naar de maatschappij en functioneert zo in een private omgeving. Van haar wordt daarbij een 'privaat gezicht' gevraagd: klantgerichtheid, openheid en transparantie in de bedrijfsvoering. Hierdoor werkt zij aan haar imago en tracht zij haar positie op de luchthaven en in de maatschappij blijvend te versterken. Deze positionering zorgt er voor dat zij mee kan gaan in de complexe omgeving maar tegelijkertijd ook in aanraking komt met verschillende spanningsvelden welke kunnen worden omschreven als veiligheid vs. commercie; eigen imago vs. imago partners; flexibiliteit vs. continuïteit en distantie vs. betrokkenheid.

De uitdaging ligt hem in het steeds vinden van de goede balans. Met haar ambitie om de beste grensbewaker van Europa te worden en te zijn, zal zij ook hier haar grenzen goed moeten bewaken. Grensbewaking van klantgerichtheid, zowel naar de partners in PPS als naar de bezoeker van de luchthaven.

1

Inleiding

“Het is de grootste diamantroof uit de geschiedenis van Nederland. Gepleegd op misschien wel één van de best beveiligde plekken van ons land. Afgelopen vrijdag sloegen overvallers toe op de luchthaven Schiphol. Ze stalen een auto met daarin diamanten en sieraden. De geschatte waarde: 75 miljoen euro.”

Zo begon 28 februari 2005 de uitzending van het programma ‘netwerk’ (www.netwerk.tv). De geruchtmakende diamantroof op 26 februari 2005 deed veel stof opwaaien omdat het vrachtplatform waar de overvallers toesloegen, zwaar beveiligd hoort te zijn. Al snel kwamen vanuit de politiek en de media vragen over de beveiliging van de luchthaven. Krantenkoppen met daarin ‘Schiphol zo lek als een mandje’ verschenen regelmatig in de kranten. Kamervragen werden gesteld over de betrokken partijen bij de beveiliging en veiligheid op de luchthaven. Dit zijn onder meer de Koninklijke Marechaussee, de exploitant van Schiphol, de algemene inlichtingen- en veiligheidsdienst AIVD, de luchtvaartmaatschappijen, private beveiligingsbedrijven en het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Zij hebben ieder hun eigen taak en verantwoordelijkheden, maar de eindverantwoordelijke voor de beveiliging is de minister van Justitie, ook voor de taken die private partijen vervullen.

Dat er zoveel partijen actief zijn in het veiligheidsdomein op de luchthaven komt door de veranderende kijk op de veiligheidszorg welke in de afgelopen decennia heeft plaatsgevonden. Volgens Muller en Hoogenboom (2002) vormt het beleidsplan ‘Samenleving en Criminaliteit (SeC) uit 1985 een ‘fundamentele breuk’ met het verleden, omdat de overheid hierin voor het eerst de samenleving oproept een bijdrage te leveren aan de preventie van criminaliteit (Rovers & Bleijendaal, 2003). Deze oproep wordt gedaan vanuit het besef dat preventie niet alleen een zaak is van de overheid, maar een verantwoordelijkheid van iedereen, de hele maatschappij.

Naar aanleiding van de diamantroof besluit minister Donner van Justitie een onderzoek uit te laten voeren naar het toegangsbeheer en het toegangspassensysteem op Schiphol. Een onafhankelijke commissie, de commissie Oord, wordt opdracht gegeven het onderzoek uit te voeren. De commissie concludeert dat Schiphol wat betreft de veiligheid niet achterloopt bij andere Europese vliegvelden. Wel blijkt dat de partijen die op de luchthaven verantwoordelijk zijn voor de veiligheid en beveiliging langs elkaar heen werken. Er moet meer samenwerking komen. Om dit te realiseren wordt in 2006 het platform Beveiliging Publieke Veiligheid Schiphol opgericht. Publiek-private samenwerking is hiermee een feit.

De Koninklijke Marechaussee (KMar) voert taken uit op de luchthaven o.a. onder gezag van de minister van Veiligheid & Justitie (voorheen Justitie). Ook voor de KMar is er als gevolg van de diamantroof veel veranderd en is er sprake van een periode vóór en na de diamantroof. Ingezette processen en veranderingen zijn erdoor versneld. De oprichting van het BPVS is hiervan het directe gevolg. Samen met verschillende publieke en private partijen is de KMar verantwoordelijk voor de veiligheid en de openbare orde op de luchthaven. Door het samenwerkingsverband wordt dit ook in gezamenlijkheid uitgevoerd. De Marechaussee wordt hierdoor deel van het geheel en maakt met haar werkzaamheden deel uit van de keten Schiphol. Het samenwerkingsverband BPVS heeft de mogelijkheid geboden om ook op andere thema's dan veiligheid samen te werken. Een voorbeeld hiervan is de publiek-private samenwerking Schiphol Gastvrij, waar ook de Koninklijke Marechaussee in plaats neemt. Door haar positie draagt de KMar bij aan het beeld dat de passagiers van de luchthaven hebben. Alle ervaringen en indrukken die de passagiers opdoen spelen daarbij een rol. Verschillende partners werken daarom op dit moment op en rond de luchthaven samen in het programma Schiphol Gastvrij, om er zodoende voor te zorgen dat de passagier zich op de luchthaven welkom, goed bejegend en prettig voelt.

Als representant van de overheid, opereert de KMar in een complexe omgeving. Het is niet meer voldoende enkel bezig te zijn met de eigen veiligheidstaak. Ontwikkelingen op bestuurlijk vlak (bedrijfsmatig denken), veeleisende burgers en het opereren op het snijvlak van publiek en privaat, maken dat er andere eisen aan haar worden gesteld.

De KMar heeft haar veiligheidstaak en werkt tevens samen in de PPS Schiphol Gastvrij waar naast de eigen belangen ook andere belangen een rol spelen. De ontwikkelingen van “burgeroriëntatie” naar “klantenoriëntatie” en het werken als en in een klantgerichte organisatie heeft een paradox in zich. In hoeverre kunnen klantgerichtheid en het zorgen voor veiligheid samengaan? En hoe gaat de KMar daar mee om in de PPS Schiphol Gastvrij!?

1.1 Vraagstelling

Het bovenstaande vraagstuk staat centraal en zal vanuit het perspectief van de Koninklijke Marechaussee, district Schiphol, worden bekeken. De onderzoeksvraag die in dit onderzoek wordt gehanteerd kan als volgt worden geformuleerd:

Hoofdvraag:

Hoe positioneert de Koninklijke Marechaussee zich met haar veiligheidstaak in de publiek-private samenwerking Schiphol Gastvrij!?

Voor de beantwoording van deze vraag zijn de volgende deelvragen opgesteld:

Theoretische deelvragen:

- *Welke bestuurlijke ontwikkelingen hebben geleid tot publiek-private samenwerking?*
- *Wat wordt verstaan onder publiek-private samenwerking?*
- *Wat betekent klantgericht werken voor publieke organisaties?*
- *Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan binnen de veiligheidszorg en hoe zou klantgericht werken hierin kunnen worden toegepast?*

Empirische deelvragen:

- *Hoe is de invulling van de veiligheidstaak van de Koninklijke Marechaussee Schiphol veranderd door de bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen?*
- *Hoe wordt door de Koninklijke Marechaussee invulling gegeven aan de publiek-private samenwerking omtrent Schiphol Gastvrij!?*

1.2 Wetenschappelijke & maatschappelijke relevantie

Dit scriptieonderzoek is op twee manieren relevant. Ten eerste is dit onderzoek wetenschappelijk relevant. Over publiek-private samenwerking is voornamelijk op het gebied van infrastructuur en gebiedsontwikkeling veel geschreven. Naar PPS in de veiligheidszorg is echter nog weinig onderzoek gedaan. Daarnaast wordt gekeken naar de uitvoering van de veiligheidstaak en het tegelijkertijd klantgericht werken. Hier lijkt een paradox te bestaan tussen de 'burgeroriëntatie' en 'klantoriëntatie'. Ook over dit verschijnsel is nog weinig geschreven. Dit onderzoek kan hierdoor een aanvulling zijn op de bestaande theorie aangaande PPS en theorievormend wanneer er specifiek naar PPS tussen de KMar en de partijen in het samenwerkingsverband Schiphol Gastvrij! wordt gekeken. Tevens kan dit onderzoek aanvullend zijn op het gebied van de eerder genoemde paradox tussen 'burgeroriëntatie' en 'klantoriëntatie'.

Ten tweede heeft dit scriptieonderzoek een praktische relevantie. PPS is een veel omvattend begrip. Waar niet één definitie voor bestaat door de verschillende terreinen waar het plaatsvindt. Dit onderzoek probeert, vanuit de optiek van de Koninklijke Marechaussee, inzicht te geven in de samenwerking tussen de KMar en de partijen in het samenwerkingsverband Schiphol Gastvrij. Deze inzichten kunnen relevant zijn voor verdere samenwerking en meer algemeen de samenwerking tussen andere publieke veiligheidsorganisaties en private organisaties. Hoe zorg je er als publieke organisatie voor dat je in de samenwerking je eigen identiteit behoudt en de organisatie doelstellingen behaalt. Het is tevens maatschappelijk relevant omdat er duidelijkheid kan worden verschaft over hoe een publieke organisatie met een veiligheidstaak omgaat met de steeds veeleisende burger en het daaraan gerelateerde klantgericht werken. De burger wil in een veilige omgeving leven, maar wil tegelijkertijd niet te veel in haar doen en laten worden beperkt.

1.3 Leeswijzer

Dit onderzoek wordt gevormd door zes verschillende hoofdstukken. In hoofdstuk twee wordt aandacht besteed aan de context waarin dit onderzoek plaats heeft gevonden. Ingegaan zal worden op de luchthaven exploitant: Amsterdam Airport Schiphol en de onderzoeksorganisatie de Koninklijke Marechaussee. In het daarop volgende hoofdstuk zal een theoretische duiding gegeven worden. Allereerst zal in dit hoofdstuk aandacht worden besteed aan de bestuurlijke ontwikkelingen ‘new public management’ en de ontwikkeling van government naar governance (§3.1). Vervolgens zal worden ingegaan op publiek-private samenwerking en haar verschijningsvormen (§3.2). Daarna wordt het begrip klantgerichtheid nader toegelicht (§3.3) en tot slot zal in dit hoofdstuk worden ingegaan op de veranderingen binnen het veiligheidsdomein en de dilemma’s die kunnen ontstaan tussen klantgericht werken en het uitvoeren van de veiligheidstaak (§3.4). In hoofdstuk vier wordt de gebruikte methode van dit onderzoek uit de doeken gedaan. Hoofdstuk vijf zal bestaan uit de analyse waarin de empirische deelvragen zullen worden behandeld. Tot slot zullen in hoofdstuk zes de conclusie en aanbevelingen worden geformuleerd.

2

Context

2.1 Amsterdam Airport Schiphol (AAS)

De luchthaven Schiphol is de grootste Nederlandse luchthaven en een van de belangrijkste luchthavens van Europa. Met 45 miljoen passagiers, 1,5 miljoen ton vracht, 546 bedrijven en 60.000 werknemers is Schiphol vergelijkbaar met een grote Nederlandse stad. Naast dat Schiphol een knooppunt is dat verschillende soorten infrastructuren met elkaar verbindt (lucht, weg, rail) is het ook een knooppunt van activiteiten van uiteenlopende private en publieke organisaties. Het is behalve een efficiënt en multinodaal vervoersknooppunt ook een locatie die haar gebruikers 24 uur per dag alle benodigde diensten biedt. De Schiphol Group is eigenaar en exploiteert Amsterdam Airport Schiphol volgens het concept van de 'Airport City', een dynamische omgeving waar mensen en bedrijven, logistiek en winkels, informatie en entertainment samenkomen en elkaar versterken (Bekkers, van Sluis & Siep, 2007).

Sinds 2009 richt de AAS zich met haar strategie op het worden van 'Europe's preferred Airport'. Waar men eerst uitging van een strategie van extra volume en kostenverlaging wil men nu meer inspelen op gerichte kwaliteit. Daarbij is een strategiehuis ontwikkeld welke gebaseerd is op vijf merkwaarden. Allereerst zijn daarin de fundamentele waarden betrouwbaar en efficiënt te onderscheiden, welke de basis vormen van het 'huis'. Daarnaast zijn er de aspiratiewaarden duurzaamheid en gastvrijheid benoemd. Uiteindelijk moet dit alles leiden tot een inspirerende luchthaven. Door middel van deze strategie hoopt de luchthaven de stromen van personen en goederen te verhogen.

De luchthaven Schiphol wordt door de overheid gepositioneerd als een zogenaamde 'mainport'. Dat betekent dat op Schiphol sprake is van twee nauw verweven functies, die van groot belang zijn voor de nationale economie. Ten eerste is het een luchthaven met een 'hubfunctie', een knooppunt waar veel nationale, Europese en Intercontinentale verbindingen bij elkaar komen. Ten tweede is het gelegen in de Randstad, een grootstedelijk gebied met een hoogwaardig woon-, leef- en vestigingsklimaat. Dit biedt ondernemingen tal van mogelijkheden om concurrerend te opereren, vooral internationaal, maar ook nationaal. Bij een internationale luchthaven met een hubfunctie, raken allerlei economische en andere processen elkaar, waardoor sprake is van een complexe omgeving. Van dat complexe geheel maken ook processen, die te maken hebben met de uitoefening van politie-, veiligheids- en toezichttaken, integraal deel uit, waarbij een groot aantal veiligheidspartners betrokken is.

Bovenstaande aspecten geven de belangrijke economische positie van de luchthaven weer. De massale stromen van personen en goederen zijn een belangrijke economische factor, die echter ook criminaliteit aantrekt. Dit zijn zowel winkeldiefstallen, als ook de handel in drugs en mensenhandel. Van oudsher zijn de begrippen 'vliegen' en 'veiligheid van een luchthaven en vliegtuig' onlosmakelijk met elkaar verbonden. Dat veiligheidsbewustzijn is door de reeks van terroristische aanslagen, kapingen sinds de jaren '60, de voortdurende dreiging tegen de burgerluchtvaart en de georganiseerde criminaliteit in de loop der jaren versterkt (Commissie toegangsbeheer Schiphol, 2005).

De hogere vraag naar veiligheid en de verantwoordelijkheid die de luchthaven sinds 2003 heeft gekregen omtrent de beveiliging van de luchthaven hebben er voor gezorgd dat er naast de economische belangen, nu bij de besluitvorming ook het belang van security scherp in het vizier wordt gehouden. Een aparte directie houdt zich bezig met alle aspecten van 'Safety, Security and Environment'. Onder safety vallen luchtveiligheid, arboveiligheid, milieuveiligheid, verkeersveiligheid en brandveiligheid. Het gaat hier om bescherming tegen onopzettelijk gevaarlijke situaties. Bij Security zijn politiek en bestuur nauw betrokken. Hierbij gaat het om bescherming tegen moedwillig gevaar, beveiliging en publieke veiligheid (Schiphol Group, 2010).

2.2 Koninklijke Marechaussee

De Koninklijke Marechaussee (KMar) is sinds haar oprichting in 1814 een politieorganisatie met een militaire status. Sinds 1998 is de Marechaussee ook een zelfstandig krijgsmachtdeel en maakt naast de andere drie krijgsmachtdelen; Koninklijke Marine, Koninklijke Landmacht en Koninklijke Luchtmacht, deel uit van het ministerie van Defensie. Voor een groot deel van haar taakuitvoering valt de Marechaussee echter onder het gezag van andere ministeries als het ministerie van Veiligheid en Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Openbaar Ministerie.

De taken van de Koninklijke Marechaussee worden limitatief opgesomd in artikel 6, 1^e lid van de Politiewet 1993:

- a. het waken voor de veiligheid van de leden van het Koninklijk Huis, in samenwerking met andere daartoe aangewezen organen;*
- b. de uitvoering van de politietaak ten behoeve van Nederlandse en andere strijdkrachten, alsmede internationale hoofdkwartieren, en ten aanzien van tot die strijdkrachten en hoofdkwartierenbehorende personen;*
- c. de uitvoering van de politietaak op de luchthaven Schiphol en op de andere door Onze Ministers van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie aangewezen luchtvaartterreinen, alsmede de beveiliging van de burgerluchtvaart;*
- d. de verlening van bijstand alsmede de samenwerking met de politie krachtens deze wet, daaronder begrepen de assistentieverlening aan de politie bij de bestrijding van de grensoverschrijdende criminaliteit;*
- e. de uitvoering van de politietaak op plaatsen onder beheer van Onze Minister van Defensie, op verboden plaatsen die krachtens de Wet bescherming staatsgeheimen ten behoeve van de landsverdediging zijn aangewezen, alsmede op het terrein van de ambtswoning van Onze Minister-President;*
- f. de uitvoering van de bij of krachtens de Vreemdelingenwet 2000 opgedragen taken, waaronder begrepen de bediening van de daartoe aangewezen doorlaatposten en het, voor zover in dat verband noodzakelijk, uitvoeren van de politietaak op en nabij deze doorlaatposten, alsmede*

Hieruit valt op te maken dat de Marechaussee taken heeft op het gebied van politiezorg (civiel en militair), beveiliging, vreemdelingenwetgeving, assistentieverlening en bijstand, recherche en opleidingen.

De Koninklijke Marechaussee bestaat uit ongeveer 6500 medewerkers en wordt geleid door de Commandant Koninklijke Marechaussee (CKMar), die daartoe de beschikking heeft over de Staf Koninklijke Marechaussee. Voor de uitvoering van de taken beschikt de Koninklijke Marechaussee in het hele land over brigades en (brigade) posten. De brigades worden geleid door de districtscommandanten. De in totaal vijf districten worden centraal door de CKMar gestuurd.

In een district zijn verschillende brigades ondergebracht welke met alle voorkomende taken van de KMar kunnen zijn belast. In beginsel zijn alle combinaties van taken mogelijk. Één van de vijf districten is het district Schiphol dat met circa 1700 medewerkers het grootste district van de Koninklijke Marechaussee is.

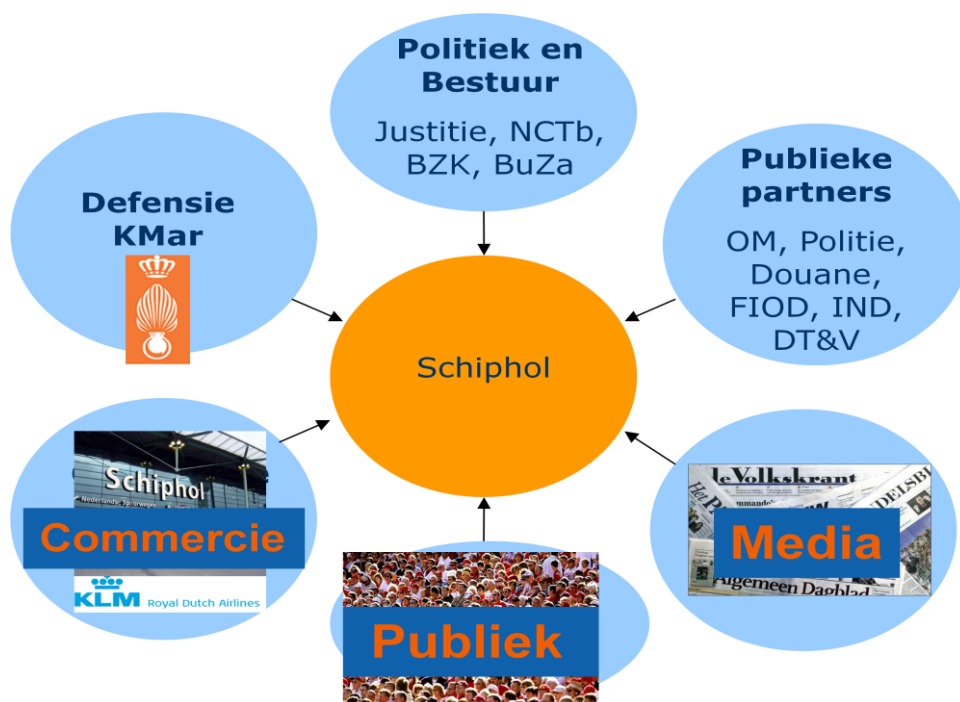
Op grond van de Politiewet 1993 is de Koninklijke Marechaussee belast met de uitvoering van de politietaak op de luchthaven Schiphol en andere aangewezen luchtvaartterreinen. De politietaak van de Koninklijke Marechaussee omvat tevens de beveiliging van de burgerluchtvaart tegen terroristische aanslagen onder het gezag van de Minister van Veiligheid en Justitie. Op grond daarvan – gezien het overheidsmonopolie betreffende gewapende beveiliging – voert de Koninklijke Marechaussee op aanwijzing van de Minister extra gewapende beveiliging uit bij hoog risicovluchten, alsmede bij of in de directe nabijheid van beveiligingsopstellingen in de terminal.

Voor wat betreft de strafrechtelijke handhaving voert de Koninklijke Marechaussee haar taken uit onder direct gezag van de officier van Justitie. In de Luchtvaartwet is neergelegd dat de Koninklijke Marechaussee is belast met het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving met betrekking tot de beveiliging van de burgerluchtvaart op luchtvaartterreinen. De Minister van Veiligheid en Justitie kan daartoe aanwijzingen geven. Daarnaast kan de Koninklijke Marechaussee ook door de Minister van Veiligheid en Justitie gemandateerde bevoegdheden uitoefenen, zoals het toepassen van bestuursdwang en het behandelen van klachten tegen beveiligingspersoneel. Een zelfstandige bevoegdheid van de Koninklijke Marechaussee is het bijhouden van een register van natuurlijke personen en rechtspersonen die bedrijfsmatig vracht aanbieden, doen vervoeren of vervoeren (Brief minister van Justitie, 2005: 24804 nr.27).

Tevens is de Koninklijke Marechaussee, op basis van de vreemdelingenwet, belast met de grensbewaking. Dit is de controle van personen die de grens van Nederland (Schengengrens) overschrijden. De Marechaussee richt zich ten eerste op de inspectie van de reisdocumenten en het al dan niet toegang verlenen aan personen tot het Schengengebied. Daarnaast vormt de opsporing van strafbare feiten een onderdeel van de grensbewaking, met als gevolg daarvan het aanhouden van verdachten, maar ook de tenuitvoerlegging van strafvonnissen. Bij de handhaving van de vreemdelingenwetgeving krijgt de Marechaussee ook te maken met de eerste opvang van asielzoekers die direct aan de grens asiel aanvragen. Tevens draagt de Marechaussee zorg voor de overdracht van uit te zetten vreemdelingen aan buitenlandse autoriteiten en het overnemen van in het buitenland ongewenste Nederlanders.

Bovenstaande taken worden uitgevoerd door vijf brigades te weten de brigade grensbewaking, vreemdelingen zaken, politie & beveiliging, recherche & informatie en de brigade operationele ondersteuning van het district. Daarnaast zijn er vier stafafdelingen: ondersteuning, operaties expertisecentra, planning & control en de afdeling handhaving & toezicht, die allen een bijdrage leveren aan de taakuitvoering op de luchthaven en voor de gehele KMar (Zie bijlage I. voor organisatiestructuur).

De Koninklijke Marechaussee bevindt zich op de luchthaven in een complexe en dynamische wereld waarin zij met veel verschillende partijen te maken heeft. Onderstaand is het speelveld van de KMar weergegeven.



3

Theoretisch Kader

3.1 Bestuurlijke ontwikkelingen

Publiek-private samenwerking vormt het centrale begrip in dit onderzoek. Om dit begrip te kunnen plaatsen zal allereerst aandacht worden besteed aan de ontwikkelingen op bestuurlijk vlak die er toe hebben geleid dat publiek-private samenwerking een steeds meer voorkomend verschijnsel is geworden. In dit hoofdstuk wordt daarmee antwoord gegeven op de eerste deelvraag: *Welke bestuurlijke ontwikkelingen hebben geleid tot publiek-private samenwerking?*

3.1.1 Government: kritiek op de verzorgingsstaat

Vanaf de jaren '70 komt er steeds meer kritiek op de verzorgingsstaat. Deze verzorgingsstaat is ontstaan met de gedachte dat de overheid een bepaalde bestaanszekerheid moest garanderen voor haar burgers. Dit door middel van interventies in de economie en het bieden van openbare en sociale voorzieningen. Er werd uitgegaan van de gedachte 'regeren is vooruitzien'. Dit bleek echter lastig en de overheid was niet meer in staat om goed in te spelen op de verstrekkende gevolgen van de maatschappelijke veranderingen zoals ontkerkelijking, individualisering en immigratie. Daarbij werden verschillende problemen zichtbaar door de oliecrisis van 1973 en de economische crisis die daaruit volgde. Deze problemen waren de interne complexiteit van de overheid; de organisatie van de beleidsuitvoering; tegenvallende beleidsresultaten en oplopende kosten (Bovens, 't Hart & van twist, 2007: 42).

De overheid krijgt steeds meer moeite met de uitvoering van haar taken waardoor meer twijfels rijzen over de rol die de overheid bij de sturing van de samenleving zou moeten spelen. Eind jaren '70 ontstaat er daardoor een brede herbezinning op de mogelijkheden van overheidssturing. Het Keynesiaanse denken van die tijd wordt door de econoom Friedman aan de kant geschoven. Volgens de Keynesiaanse visie kon het reilen en zeilen van de economie niet worden overgelaten aan de zelfregulerende krachten van de markt. Dit moest nadrukkelijk tot de verantwoordelijkheden van de overheid behoren. Friedman pleit daarentegen voor een vrije markteconomie: meer markt, minder overheid. Friedman is een belangrijke exponent van het neoliberalisme dat halverwege de jaren tachtig steeds meer aan populariteit wint. Volgens aanhangers van deze stroming heeft de overheid onnodig veel verantwoordelijkheden naar zich toegetrokken. Ze is daarmee te ver doorgedrongen in allerlei sectoren van de samenleving en gaat er ten onrechte van uit dat ze in staat is om al die sectoren te reguleren. De overheid zou meer over moeten laten aan de marktpartijen. In de bestuurskunde slaat dit gedachtegoed steeds meer

aan en wordt later ook wel bekend onder de naam 'New Public Management'(NPM) (Nelissen, de Goede & van Twist,2004:229).

'New Public Management' is niet een duidelijk te omlijnen benadering. Het gaat echter om een veelkleurige verzameling van modellen, inzichten en (vooral) praktijken. De centrale gedachte is dat de overheid veel van het bedrijfsleven kan leren. Ze moet efficiënter werken, meer oog hebben voor de wensen van haar cliënten en op een heel andere manier sturen. Daarbij staan o.a. resultaatgericht, kostenbewust, ondernemend en klantgericht werken centraal (Nelissen et al.,2004:232).

3.1.2 Governance: netwerken

Waar in de jaren tachtig de nadruk ligt op bedrijfsmatiger werken en de grens tussen markt en overheid, verlegt het accent zich in de jaren negentig steeds meer naar het werken in netwerken en de governance daarvan. Hierbij komt de verwevenheid van de partijen die opereren in een publieke en private context centraal te staan (Bovens et al., 2007:100). De bureaucratie en de door het NPM geprezen marktgerichte organisatievormen in de publieke sector, geven geen breed gedragen antwoord op complexe maatschappelijke problemen. Marktpartijen zien hierin veelal te weinig winstmogelijkheden en traditionele overheidsorganisaties zijn veelal log, inefficiënt en beschikken vaak niet over de kennis en middelen die nodig zijn om deze problemen op te lossen. Het is daarom dat netwerken zijn ontstaan, als een poging om deze complexe maatschappelijke problemen oftewel 'wicked problems' op te lossen. Geuijen (2011) kenmerkt een 'wicked problem' als volgt: op de eerste plaats worden er hoge eisen gesteld aan de oplossing van problemen, verschuiven deze oplossingen in de loop van de tijd en vragen de verschillende betrokken partijen om tegenstrijdige oplossingen. Ten tweede is kennis over deze problemen en mogelijke oplossingen ontoereikend en niet algemeen geaccepteerd. Tot slot zijn er vele actoren bij de problemen en mogelijke oplossingen betrokken (Geuijen, 2011). Dit soort samenwerkingsverbanden bestaan allang niet meer alleen uit publieke en maatschappelijke organisaties. Ook private organisaties nemen er aan deel. Dit mondt soms uit in hybride vormen zoals in 'publiek-private samenwerking' het geval is.

De ontwikkeling naar governance komt er in de praktijk op neer dat de overheid in mindere mate een sturende rol heeft in de beleidsvorming en dat meerdere actoren, op verschillende niveaus, daarbij betrokken zijn. Het beleid wordt gemaakt en publieke diensten worden geleverd door verschillende actoren, op basis van wederzijdse afhankelijkheid (Geuijen, 2011:3). Dit geeft ook de veranderende rol van de overheid weer. Zij is veel meer overgegaan op een toezichhoudende rol.

Samenvattend kan gezegd worden dat er in de samenleving sprake is van een sfeer van verandering. De overheid wordt gezien als log, inefficiënt en niet meer in staat zelf de maatschappelijke problemen op te lossen. De overheid moet meer overlaten aan ‘de markt’ en moet daarvan kenmerken overnemen (NPM). Er ontstaat een verwevenheid van de verschillende partijen in het publieke en private domein om de complexe problemen op te lossen, waardoor netwerken ontstaan en publiek-private samenwerking. De rol van de overheid is veranderd. Men streeft naar een meer horizontale maatschappij met een kleine slagvaardige overheid als ‘wachter op de drempel’ (Van Doorn, 2010:246).

3.2. Publiek-private samenwerking

Het begrip ‘publiek-private samenwerking’ kent verschillende omschrijvingen en definities, en ook de invulling van de samenwerking kent vele variëteiten. In deze paragraaf zal antwoord gegeven worden op de vraag: *Wat wordt verstaan onder publiek-private samenwerking?* Allereerst zal worden ingegaan op de definitie van PPS waarna de kenmerken van publieke en private partijen worden geduid. Vervolgens zullen de soorten PPS en de redenen om PPS aan te gaan worden weergegeven. Tot slot zal aandacht besteed worden aan PPS in de veiligheidszorg. Deze kennis is van belang omdat het de basis vormt voor de rest van het onderzoek.

3.2.1 Definitie publiek-private samenwerking

Zoals bij veel begrippen bestaat er ook over publiek-private samenwerking geen eenduidige definitie. In de literatuur zijn verschillende definities van PPS te vinden, die allemaal een ander perspectief weergeven. Zo hanteren Linder en Rosenau (2000:5) de definitie: *“de formatie van coöperatieve relaties tussen overheid, for-profit organisaties en non profit private organisaties met als doel het realiseren van een beleidsfunctie.”*

Volgens van Ham en Koppenjan (2002:47,48) is deze definitie te oppervlakkig en te zakelijk. Er wordt in deze definitie niet ingegaan op de fysieke uitkomst van een PPS, maar alleen op de samenwerking en het karakter daarvan; er wordt aangestuurd op een beleidsfunctie. Bovendien wordt de term overheid op kortzichtige wijze gebruikt. PPS is een samenwerkingsvorm waardoor de traditionele scheiding tussen publieke en private partijen wordt tenietgedaan.

Bult-Spiering (2003) hanteert in haar proefschrift een relatief oude, maar duidelijke werkdefinitie waarin sprake is van PPS wanneer: *“Één of meer publieke en één of meer private actoren samenwerken aan de realisering van een onderlinge overeengekomen doelstelling in organisatorisch verband. Met inbreng van middelen en aanvaarding van risico's en verdeling van de opbrengsten.”*

In de definities die tot nu toe zijn gegeven mist nog een belangrijk kenmerk: duurzaamheid. Klijn & Teisman (2003:137) voegen dit element toe in hun definitie: *“Samenwerken tussen publieke en private actoren met een duurzaam karakter, waarbij de actoren gelijkwaardige producten en/of diensten ontwikkelen waarbinnen risico’s, kosten en voordelen worden gedeeld.”*

Uit deze definities met telkens verschillende invalshoeken, kunnen we stellen dat PPS heel ruim gedefinieerd is, resulterend in vaak vage omschrijvingen. Dit is niet verwonderlijk aangezien PPS geen rechtsfiguur is en, afhankelijk van de gekozen samenwerkingsvorm, een verschillend uitzicht kan hebben. Hierdoor is het onmogelijk om een limitatieve opsomming te geven van alle verschijningsvormen van PPS. Er zijn wel vier elementen die in veel definities terug komen en kunnen worden gezien als de basisvoorwaarden van PPS. Dit zijn ‘gezamenlijk’, ‘project’, ‘samenwerkingsverband’ en ‘meerwaarde’ (Declercq, 2007). Deze basisvoorwaarden komen het best naar voren in de definitie die het kenniscentrum in België heeft geformuleerd. Daarnaast wordt in deze definitie de nadruk gelegd op het behoud van de eigen identiteit en verantwoordelijkheid van de organisaties. In dit onderzoek zal deze definitie van PPS dan ook gebruikt worden.

“PPS is een langdurig samenwerkingsverband waarin de publieke en de private sector, met behoud van hun eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren om meerwaarde te creëren, en dit op basis van een heldere taak- en risicoverdeling”

Alvorens iets gezegd kan worden over (mogelijke) samenwerkingsvormen tussen de afzonderlijke sectoren en de onderlinge relaties, is het van belang een beeld te scheppen van publieke en private organisaties.

3.2.2 Publieke en private sector geduid

In het boek ‘strategie en organisatie van publieke organisaties’, van de auteurs Desmidt & Heene (2005) wordt uitgebreid gesproken over of er specifieke verschillen zijn tussen de publieke en private sector. Sommige auteurs ontkennen dat er een onderscheid is terwijl anderen een specifiek onderscheid maken. Klassieke denkers als Taylor, Fayol en Weber bekeken organisaties vanuit een generiek perspectief. Deze traditie steunt op de veronderstelling dat alle complexe organisaties, onafhankelijk van hun maatschappelijk statuut, in wezen met dezelfde problemen worden geconfronteerd. Zowel private als publieke organisaties dienen hun hoofd te beiden aan economische en politieke uitdagingen (Desmidt & Heene, 2005:53). Allison en Carrol zijn tegenstanders van dit generiek management denken. Volgens hen kan het verschil tussen publiek-privaat niet ontkend worden. Wanneer men dit wel doet kan de vraag gesteld worden wat het nut

van publieke organisaties is. Voorstanders van de opdeling tussen publieke en private organisaties grijpen veelal terug naar argumentaties over de bestaansredenen van publieke organisaties. Dahl en Lindblom (1953) geven in hun werk “Politics, Economics and Welfare” de bestaansredenen verhelderend weer. Volgens hen bestaan er twee methoden om een nationale economie te controleren: via de vrije marktwerking en/of via een politieke hiërarchie (polyarchie). De huidige westerse wereld wordt gedomineerd door de vrije markt. In de praktijk blijkt de markt echter niet altijd optimaal te functioneren, wat kan resulteren in marktfalen. De polyarchiën zijn volgens hen het ideale instrument om onvolkomenheden voortkomend uit marktfalen weg te werken (Desmidt & Heene, 20:53). Dahl en Lindblom zien entepises (organisaties hoofdzakelijk gedomineerd door het marktsysteem) en agencies (organisaties welke niet gedomineerd worden door de marktwerking) als de ideaalprototypes van hun publiek-private indeling. Private organisaties moeten de continuïteit verzekeren door op basis van haar middelen en capaciteiten, waarde te creëren voor de actoren in haar directe en indirecte omgeving. Dit geldt volgens hen ook voor publieke organisaties hoewel zij hier toch een andere invulling aan moeten geven (Desmidt & Heene, 2005:57). Allereerst dienen publieke organisaties niet alleen private maar ook publieke waarde te creëren (veiligheid, welzijn). Deze zijn echter moeilijker te definiëren. Daarnaast opereert een publieke organisatie in een turbulente omgeving. Ten slotte zijn publieke organisaties, in tegenstelling tot private organisaties die alleen gebruik maken van organisatorische middelen, aangewezen op ruimere interne en externe operationele processen om hun doelstellingen te verwezenlijken. Tevens zijn zij vaak aangewezen op coproductie om hun doelstellingen te bereiken (Desmidt & Heene, 2005:57).

Veel auteurs zoals Chandler (1962) spreken deze strikte scheiding van publiek en privaat tegen. De sectoren groeien naar elkaar toe en er ontstaan verschillende soorten organisaties die niet voldoen aan de ideaaltypen van publieke en private organisaties. Door verschillende auteurs (Chandler, 1962; Wamsly & Zald, 1973; Bozeman, 1987) is getracht ordeningen aan te brengen tussen publiek en privaat. Deze zijn allen hoofdzakelijk gebaseerd op de volgende criteria:

- Eigenaarschap:
 - Publiek;
 - Privaat;
- Financiering:
 - Vanuit een “economische dynamiek”;
 - Vanuit een andere dan de “economische dynamiek”;
- Sociale controle:
 - Politieke controle;
 - Marktcontrole.

Het blijft echter lastig om een vorm te vinden waarin alle organisaties kunnen worden getypeerd (Desmidt & Heene, 2005:57).

Er kan wel gesproken worden over de fundamenteel verschillende belangen tussen publieke en private organisaties. Overheidsinstanties opereren vanuit een algemeen maatschappelijke belang, kennen een hoge mate van zekerheid als het gaat om bestaansrecht en zijn over het algemeen sterk hiërarchisch georganiseerd. Het kerndilemma van publieke organisaties is dat er voortdurend wordt gestreefd naar consensus. Dit is belangrijk met het oog op maatschappelijke verantwoording, maar gaat ten koste van slagkracht en creativiteit. Marktpartijen daarentegen handelen eerst vanuit individueel belang. Zij kennen door concurrentie een grotere onzekerheid over hun continuïteit en bestaansrecht. Hierdoor zijn zij scherp georiënteerd op hun omgeving en de ontwikkelingen die daar plaatsvinden. Ze kunnen flexibel meegaan met veranderingen als dit hun eigen doelen kan dienen. Hierbij is echter het dilemma dat kortetermijnomzet en duurzame toegevoegde waarde vaak niet in elkaars verlengde liggen (www.ppsnetwerk.nl).

3.2.3 Soorten publiek-private samenwerking

Er zijn twee wetenschappelijke bodies of knowledge omtrent PPS te onderscheiden. Deze zijn terug te voeren op de eerder genoemde ontwikkelingen op het bestuurlijke vlak. Aan de ene kant is het gedachtegoed over PPS sterk geïnspireerd door ideeën van het New Public Management (NPM). Zoals genoemd bestaan deze ideeën uit het feit dat de overheid zich voornamelijk moet richten op het formuleren van beleid en de uitvoering aan anderen moet overlaten. Dat zou de efficiëntie en effectiviteit van het overheidsoptreden bevorderen. Deze scheiding tussen beleid en uitvoering zou gestalte moeten krijgen via maatregelen als privatisering, marktwerking, uitbesteding en verzelfstandiging. Afzonderlijke organisatorische eenheden zouden zich met de uitvoering moeten bezighouden en de overheidsorganisaties zouden deze uitvoering moeten monitoren via van tevoren vastgestelde performance-indicators. Deze ideeën over PPS zijn veelal terug te vinden daar waar de nadruk wordt gelegd op het vergroten van de efficiëntie en op de uitbesteding van taken via nieuwe vormen van aanbesteding. Men gaat er hierbij vanuit dat de private sector veel efficiënter kan werken en dat hierdoor schaal- en innovatievoordelen behaald kunnen worden. De organisatievorm van dit gedachtegoed uit zich veel al in die van *het opdrachtgeverschap*. De overheid richt zich hierbij vooral op het formuleren van beleid en laat de uitvoering aan private partijen over.

De laatste tijd worden hier meer en meer vraagtekens bij gezet: de tevredenheid over hoe de markt overheidstaken heeft overgenomen blijkt niet zo groot te zijn (openbaar vervoer, elektriciteitsmaatschappijen, woningbouwcorporaties etc.) (Klein & van Twist, 2007). Aan de

andere kant zijn er ook heel andere assumpties over PPS te vinden. Zo zou samenwerking tussen publieke en private partijen betere producten of beleid kunnen opleveren voor complexe maatschappelijke problemen, de eerder genoemde ‘wicked problems’. Deze gedachten komen voort uit de ideeën over governance en netwerken.

Samenwerking en het uitwisselen van informatie kunnen leiden tot innovatieve producten en tot het combineren van verschillende kwaliteiten. Hierbij gaat het veel meer om horizontale vormen van samenwerking. Door bundeling van informatie, kennis en middelen kan betere coördinatie en productie worden gerealiseerd. Deze benadrukt juist de afhankelijkheden van actoren bij het realiseren van beleidsproducten en de noodzaak van interorganisatorische coördinatie bij het realiseren van beleidsuitkomsten en diensten. Het richt zich meer op het vergroten van de kwaliteit van beleidsuitvoering en dienstverlening door optimaal gebruik te maken van verspreide kennis en het verbeteren van de interorganisatorische coördinatie. Bovendien worden bij de vorming en totstandkoming van beleid de burgers en maatschappelijke organisaties betrokken. De assumptie dat betere horizontale coördinatie leidt tot betere producten, meer innovatie en een snellere en gemakkelijkere uitvoering van het beleid, komt dus sterk van de governanceliteratuur (Klein & van Twist, 2007). Hierbij wordt de samenwerking veelal gezien als een *partnerschap*. (Boonstra, 2007).

3.2.4 Redenen voor publiek -private samenwerking

Kouwenhoven (1991) noemt twee typen motieven, voornamelijk vanuit het perspectief van de overheid, om te komen tot een publiek private samenwerking. Allereerst een financieel-economisch perspectief waarbij een beperking in de overheidsfinanciering een rol speelt. Door samenwerking met private bedrijven ontstaat een betere basis voor financiering van de activiteiten. Voor het bedrijfsleven resulteert PPS (vanuit dit motief) doorgaans in een hogere mate van rentabiliteit en risicospreiding. Daarnaast is er het bestuurlijk-strategische motief welke is gericht op doelmatig en effectief werken bij de overheid. Vraagsturing, marktgerichtheid en klantgerichtheid staan in dat motief centraal. Voor het bedrijfsleven zijn er commerciële kansen. In tegenstelling tot de tweedeling van Kouwenhoven, noemt de Amerikaanse organisatiesociologe Oliver (1990) zes redenen om te komen tot inter-organisatorische samenwerking, waaronder ook PPS behoort: *Noodzaak* (regulatieve of juridische push), *Asymmetrie* (macht over van kennis, middelen van anderen), *Reciprociteit* (gezamenlijke doelen bereiken), *Efficiëntie* (betere input-output ratio), *Stabiliteit* (voorspelbaarheid van de toekomst) en *Legitimititeit* (verantwoorden van keuzes/activiteiten). In de onderstaande tabel is een combinatie van de motieven weergegeven. De tabel biedt een handvat voor de onderbouwing van PPS constructies. Veel punten die genoemd worden, gelden zowel voor private als publieke partijen. Zo maakt de

overheid gebruik van kennis die beschikbaar is in het private domein, en private partijen op hun beurt van kennis uit het publieke domein.

	Asymmetrie	Reciprociteit	Efficiëntie	Stabiliteit	Legitimiteit
Financieel, economisch	Versterken financiële ruimte (hefboom)	Onderzoeksgelden eenmaal uitgeven	Verruimen financiële mogelijkheden	Spreiding van financiële risico's	Financiering delen (niet 100% eigen middelen)
Bestuurlijk, strategisch	Bundeling expertise - Aanboren specifieke expertise	Voorkomen dubbelingen in onderzoek (delen van resultaten)	Versnelling van innovaties Vraagsturing/marktg erichtheid - Sturing op maatschappelijke thema's	Spreiding van non-financiële risico's - Versterking NL kennisinfrastructuur - Versterking van draagvlak	Verbinden van publieke doelen met (privaat) maatschappelijke doelen - Betrokken bedrijven die innovatie op de markt moeten brengen zijn direct betrokken - Civic Culture

De tabel laat zien dat niet alleen op financieel gebied, maar ook op andere fronten grote stappen kunnen worden gezet bij publiek private samenwerking (Holland, Kaashoek, den Hertog & Bongers, 2007).

Het doel van publiek-private samenwerking (PPS) is voor zowel overheid als bedrijfsleven het realiseren van meerwaarde en efficiencywinst. De meerwaarde kan financieel, maatschappelijk of operationeel zijn. Toegegeven, elk contract tussen een overheid (publiek) en een bedrijf (privaat) impliceert een samenwerking. De 'samenwerking' in een PPS-constructie gaat echter verder. Beide partijen maken ruimte om de vooropgestelde resultaten creatiever te behalen. PPS biedt de mogelijkheid om de overheid en de bedrijven zo te laten samenwerken dat ze elk datgene kunnen doen waarin zij het beste zijn. Centraal staat dan ook de idee van een win-winsituatie (Kenniscentrum PPS).

3.2.5 Publiek-private samenwerking op het gebied van veiligheid

Het verzekeren van de veiligheid van de burger is een taak die in beginsel uitsluitend is toegewezen aan de overheid. Het is één van de belangrijkste taken die de overheid te vervullen heeft. Doordat de maatschappij complexer wordt en de burgers mondiger en veeleisender heeft de overheid meer moeite en meer problemen bij het vervullen van deze veiligheidstaken. Er blijven steeds minder middelen en tijd over voor de klassieke veiligheidstaken en hierdoor wordt er vaker een beroep gedaan op andere actoren. Één van de belangrijkste "medespelers" op het

vlak van veiligheid is dan ook de private bewakings- en beveiligingssector. Er bestaat een tendens om steeds vaker een beroep te doen op private veiligheidsactoren. Op sommige heel concrete gebieden van de veiligheid, zoals de beveiliging van Schiphol, is er dan ook sprake van samenwerking en overleg tussen de private actoren en de overheid (Verbeiren, 2004:33).

Daar waar er op vele terreinen al geruime tijd sprake is van samenwerking tussen publieke en private partners en publieke diensten steeds vaker worden geprivatiseerd, blijkt PPS op het gebied van veiligheid een materie die steeds weer veel stof doet opwaaien. Handhaving van de openbare orde is immers van oudsher toebedeeld aan de politie en deze organisatie heeft ook het geweldsmonopolie. Dit alles neemt niet weg dat er toch wel een zekere ruimte bestaat voor samenwerking tussen publieke en private partijen op het gebied van veiligheid, zonder afbreuk te doen aan elkaars specifieke verantwoordelijkheden. Essentieel hierbij is dat men geen afbreuk doet aan de kerntaken van de overheid op dit terrein. Men moet zoeken naar een modus operandi die voor alle betrokken partijen acceptabel is. Maar daar waar de publieke en private territoriale grenzen niet duidelijk zijn afgebakend, bestaan er mogelijkheden voor samenwerkingsverbanden tussen publieke en private diensten. Het eindproduct van deze samenwerking is het leveren van veiligheid die niet als strikt publiek of als strikt privaat gedefinieerd kan worden, maar eerder als publiek-private samenwerking (Verbeiren, 2004:37).

3.3. Klantgerichtheid

De rol van de overheid is veranderd. Door de nadruk die door het NPM is gelegd op het meer bedrijfsmatig werken van de overheid is meer nadruk komen te liggen op efficiëntie en effectiviteit. Waarden als resultaatgericht, prestatiebekostiging en klantgericht werken zijn vanuit de markt overgenomen door de publieke sector. In deze paragraaf zal ingegaan worden op de derde theoretische deelvraag: *Wat betekent klantgericht werken voor een publieke organisatie?*

3.3.1 Publieke dienstverlening

“Publieke dienstverlening wordt beschouwd als de relatie tussen de overheid en haar omgeving waarbij de overheidsorganisatie goederen, diensten en informatie levert” (Venrooij, 1999:6). Tegenwoordig wordt bij de uitvoering van de overheidstaken veel waarde toegekend aan de kwaliteit van dienstverlening. Niet onterecht, omdat er bij de dienstverlening veelal sprake is van een direct contact tussen burger en overheid. Persoonlijke ervaringen die de burgers opdoen bij deze dienstverlening, bepalen in belangrijke mate het beeld dat men van de overheid heeft.

Als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen is de relatie tussen overheid en burger veranderd. De overheid is meer aanwezig en burgers zijn meer geïndividualiseerd, mondiger en veeleisender geworden dan voorheen (Noordegraaf, 2008:57). Zij willen graag autonoom functioneren en als individu (klant) benaderd worden, en verwachten daarvoor een grote transparantie in overheidsinformatie (Dokters van Leeuwen en Kroon, 2001:447).

De relatie die aangegaan wordt met de overheid bepaalt de positie ten opzichte van de overheid. Deze positie geeft de verwachtingen weer die men van elkaar heeft en hoe men zich ten opzichte van elkaar dient te gedragen (normen). Ringeling (2001:34) onderscheidt vier rollen die kunnen worden aangenomen; klant, onderdaan, kiezer en staatsburger. De rol van klant schept andere verwachtingen dan de rol van onderdaan. Hierdoor zal ook de benadering op basis van normen, gekoppeld aan een rol anders zijn. De overheid communiceert met de burger in zijn rol als klant, wanneer in de onderlinge verhoudingen het verlenen van diensten door de overheid aan de burger centraal staat. Voorbeelden hiervan zijn; het verstrekken van een paspoort of het verlenen van subsidies. Soms is de rol van de burger er eigenlijk één van onderdaan, maar benadert de overheid de burger toch vanuit het perspectief van de burger als klant. In dit verband kan gedacht worden aan; het (al dan niet) uitschrijven van boetes en het (al dan niet) controleren van bagage van passagiers (Twist, 2001:2).

Het klantgericht denken komt voort uit de private sector, die sinds het intreden van het NPM door de overheid als voorbeeld wordt gezien. Daar wordt de klant gezien als een persoon of een instantie die vrijwillig een goed of dienst koopt dat wordt aangeboden door een producent (Peters en Eyckelenburg, 1998:119-126). De publieke dienstverlening kenmerkt zich echter door het feit dat de klantrelatie veelal niet vrijwillig is. Lipsky (1980:54) beschrijft drie redenen voor deze onvrijwilligheid. Allereerst zijn burgers voor bepaalde producten en diensten op een bepaalde organisatie aangewezen. Dit komt door de monopoliepositie die de overheid bij verschillende diensten inneemt. Daarnaast is de klantrelatie tussen burger en overheid over het algemeen gebaseerd op rechten en plichten die in beleid- en regelgeving zijn vastgelegd. De derde reden is dat de klant in het geval van de overheid vaak noodzakelijke diensten afneemt, zoals de gezondheidszorg.

3.3.2 Streetlevel bureaucrats

Bovenstaande geeft aan dat de relatie tussen de overheid en de burger steeds belangrijker wordt en dat het beeld van de overheid veelal wordt bepaald door persoonlijke ervaringen van de burger in contact met de overheid. De uitvoering van de overheidstaken en daarmee het contact met de burger wordt volgens Lipsky (1980) gedaan door zogenaamde 'streetlevel bureaucrats': *"public*

service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work” (1980:3).

Lipsky geeft aan dat streetlevel bureaucraten bij uitvoering van hun taken beschikken over een bepaalde mate van vrijheid, ook wel discretionaire ruimte genoemd. De discretionaire ruimte wordt gedefinieerd als de handelingsruimte die een uitvoerder heeft binnen het gestelde kader van wet- en regelgeving. Het beleid waarmee zij te maken hebben is van boven opgelegd en staat vast en moet door hen in de praktijk worden geïmplementeerd. De discretionaire ruimte zorgt er echter voor dat in de uitvoering onvermijdelijk ook sprake is van het maken van beleid door de streetlevel bureaucraten (Lipsky, 1980:13). Van streetlevel bureaucraten wordt verwacht dat zij bij hun taken zelf kunnen oordelen en de beste beslissing nemen vanuit hun professionele kennis en ervaring (Lipsky, 1980:14). Deze functionarissen hebben volgens Lipsky feitelijk een grote invloed op het beleid en de beslissingen, doordat zij eigen regels en routines ontwikkelen waarmee zij hun complexe werksituatie kunnen beheersen. Zo ontwikkelen zij beleidscategorieën op grond waarvan zij cliënten kunnen indelen. De werksituatie is complex, omdat de middelen meestal beperkt zijn, de organisatie vage en onderling tegenstrijdige doelen heeft, het werk nauwelijks controleerbaar is en de functionarissen te maken hebben met de eerder genoemde onvrijwillige cliënten (Lipsky, 1980:54). De rol van de cliënt mag echter niet onderschat worden. Deze speelt een tweezijdige rol binnen een streetlevel bureaucratie. Aan de ene kant wordt de cliënt direct geconfronteerd met de output van een streetlevel bureaucratie. Aan de andere kant is de cliënt de reden van het bestaan van diezelfde streetlevel bureaucratie.

3.3.3 Veranderingen door klantgerichtheid

Gastelaars (2006) geeft in haar boek ‘excuses voor het ongemak’ aan dat dienstverleners steeds meer rekening moeten houden met allerlei verwachtingen van buiten af en rekenschap moet worden afgelegd aan deze buitenwereld. Het belang van het maatschappelijke krachtenveld zorgt er bij de dienstverlenende organisaties voor dat zij voortdurend geconfronteerd worden met de ijking en herijking van de legitimatie van hun bestaan (Gastelaars, 2006: 190). Om die reden, maar ook om de redenen van kosteneffectiviteit, wordt er dan ook steeds meer aangedrongen op zogenaamde rationalisering van processen. De veranderingen die onder etiketten als ‘New Public Management’ worden doorgevoerd hebben als streven een grotere transparantie en een grotere klantgerichtheid. Dit nieuwe label van ‘klantgerichtheid’ verwijst, volgens Gastelaars, naar minstens zes veranderingen die bij de meeste dienstverleners zichtbaar zijn. Alle publieke dienstverlenende organisaties komen momenteel in meer of mindere mate in aanraking met deze zestal ontwikkelingen:

1. *Organisaties maken meer ruimte voor verschillen.* Zij worden (noodgedwongen) flexibeler om beter op verschillen in de markt te kunnen reageren en meer klantgericht te werken.
2. *Ontwerp van het primaire proces wordt aangepakt.* De voorkant van de organisatie wordt opnieuw vormgegeven, bijvoorbeeld in klantcontactcentra, en de achterliggende processen worden als gevolg daarvan vaak gereorganiseerd en gestroomlijnd. Er vindt daarnaast een sterke rationalisering van processen plaats met als doel de uitkomst van processen beter voorspelbaar te maken.
3. *Veel veranderingen op het niveau van de uitvoering.* Medewerkers op uitvoerend niveau moeten meer gaan samenwerken, leren omgaan met verschillen in klanten en leren werken met computergestuurde programma's. Door het moeten leren omgaan met nieuwe taken en programma's en andere vormen van werken kan de werkdruk lijken te groeien. Hiervoor moet ook houding en cultuur binnen organisaties veranderen, wat lastig te sturen is.
4. *De opkomst van het operationeel management.* Er komen meer managers in publieke organisaties die de gang van zaken in de gaten moeten houden op operationeel niveau. Dit kan doordat er sprake is van externe inbreng van managers of doordat meer mensen 'manager' zijn geworden.
5. *Het belang van legitimering wordt groter.* In de huidige informatiemaatschappij is de burger gewend van alles op de hoogte te zijn en daardoor een grotere inspraak te hebben. De top van veel organisaties profileert zich daarom meer dan eerst met mission statements. Daarbij lijkt het belangrijk om op meer manieren dan alleen door middel van PR, stakeholders op de hoogte te houden van wat men als organisatie doet. Openheid is daarvoor een belangrijk speerpunt geworden.
6. *De klantrelatie wordt belangrijker dan de klant.* De klant krijgt hierdoor nieuwe rollen opgelegd, zoals medebeslisser in medische processen, waar beide partijen mee om moeten leren gaan. De klant wordt dus minder passief.

Al deze ontwikkelingen komen voort uit de ambitie om meer klantgericht en/of efficiënter te gaan werken. Ondanks dat de publieke sector wel al meer klantgericht is gaan werken, is zij echter nog niet burgergericht ofwel écht vraaggericht, omdat zij daarvoor nog niet genoeg bekend is met de behoeften van de individuele burger. De vraag is dan of klantgericht werken als speerpunt ook daadwerkelijk een beter product oplevert. Dat hoeft niet, maar te verwachten valt dat met een betere klantvriendelijkheid de behoefte van de burger en dus de vraag wel helderder wordt (Ringeling, 2001:38).

Gastelaars geeft echter aan dat bij alle maatschappelijke verwevenheid de eigen dienstverlenende kern voor veel dienstverleners doorslaggevend blijft. *'Het lijkt erop dat ze op de werkvloer van al die dienstverleners 'dwars door alles heen' nog steeds lijken te weten waar het om gaat. En dat ook de klanten meestal*

heel goed weten 'wat er te halen valt' bij bepaalde dienstverleners en wat niet" (Gastelaars, 2006:185). Dat betekent volgens haar dan ook dat de klantgerichtheid bij verschillende dienstverleners verschillende betekenissen heeft. Het betekent zelfs dat het wellicht toch een beetje gevaarlijk is om te suggereren dat de klantgerichtheid altijd begint bij de klant (Gastelaars, 2006:185).

3.4 Veiligheid

In dit onderzoek wordt gekeken naar de Koninklijke Marechaussee en haar veiligheidstaak.

In dit hoofdstuk zal antwoord worden gegeven op de deelvraag: *Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan binnen de veiligheidszorg en hoe zou klantgericht werken hierin kunnen worden toegepast?* Allereerst zal het begrip veiligheid worden getypeerd en zullen de ontwikkelingen die zich op het gebied van veiligheid hebben voorgedaan uiteen worden gezet. Vervolgens zal ingegaan worden op klantgericht werken in de veiligheidszorg en de dilemma's die daarbij zouden kunnen optreden.

3.4.1 Veiligheid

Veiligheid in de samenleving is belangrijk. Het verzekeren van de veiligheid van de burger is een taak die in beginsel uitsluitend is toegewezen aan de overheid. De zorg voor veiligheid is weliswaar een kerntaak van de overheid, maar toch steeds minder een staatsmonopolie. Dit past in de eerder besproken tendens van 'horizontalisering' waarbij hiërarchisch bestuur (government) wordt vervangen door netwerksturing (governance) (Rob, 2011a:44). De overheid heeft steeds meer problemen en moeite bij het vervullen van haar veiligheidstaken. Er blijven minder middelen en tijd over voor de klassieke veiligheidstaken en hierdoor wordt er vaker een beroep gedaan op andere actoren. De veiligheidszorg wordt niet meer gezien als alleen een taak van de overheid, maar als een taak van de gehele maatschappij. Dat veiligheidsproblemen een integrale aanpak verlangen wordt breed gedeeld. Zeker op het terrein van veiligheid worden zowel van gemeente, politie en justitie als van hulpverleners, ondernemers en burgers bijdragen verwacht. Daardoor ontstaan hybride vormen waarbij het klassieke onderscheid tussen 'publiek' en 'privaat' langzaam maar zeker begint te vervagen (Rob, 2011a:44).

Veiligheid is een veel omvattend begrip. Hier zal vanuit drie invalshoeken gekeken worden naar het begrip veiligheid.

1. Fysieke en sociale veiligheid
2. Objectieve en subjectieve veiligheid
3. Aanvaardbare (on)veiligheid

Fysieke en sociale veiligheid

Veiligheid kan onderscheiden worden naar fysieke en sociale veiligheid. Fysieke veiligheid kan worden omschreven als veiligheid die afhankelijk is van fysieke factoren die aanleiding kunnen geven tot het ontstaan van branden, ongevallen en rampen. Bij fysieke veiligheid gaat het veelal om oorzaken als natuurgeweld, constructiefouten en dergelijke. De sociale veiligheid gaat daarentegen om oorzaken van het menselijk handelen. Sociale veiligheid kan daarbij gedefinieerd worden als *“de bescherming of het zich beschermd voelen tegen gevaar dat veroorzaakt wordt door of dreigt van de kant van menselijk handelen in de openbare ruimte”* (Rob, 2011a:14). ‘Bescherming’ betreft in dit geval de maatregelen die bescherming bieden tegen gevaar; het ‘zich beschermd voelen’ is de subjectieve veiligheid ofwel gevoelens van (on)veiligheid. Het ‘gevaar’ is de kans slachtoffer te worden van incidenten in de openbare ruimte: de openbare weg, het openbaar vervoer of openbare gebouwen (Rob, 2011a:14). De laatste jaren wordt sociale veiligheid steeds meer gelijk gesteld aan de afwezigheid van gedragingen die hinder, overlast of gevoelens van onbehagen opleveren voor medeburgers.

Objectieve en subjectieve veiligheid

In de criminologie wordt onderscheid gemaakt tussen objectieve en subjectieve veiligheid. De objectieve veiligheid gaat over veiligheid die objectief vaststelbaar is. Het gaat hierbij om cijfers. Subjectieve veiligheid gaat daarentegen over gevoel, bijvoorbeeld om slachtoffer te worden van misdrijven en criminaliteit (Rob, 2011a:15). Nederland is in vergelijking tot andere landen veilig, maar voor veel mensen voelt het onveilig. Het gevoel van onveiligheid wordt gevoed door incidenten die veelal breed in de media worden uitgemeten.

De aanvaardbaarheid van (on)veiligheid

Als veiligheid de bescherming tegen gevaar inhoudt, is onveiligheid te definiëren als gevaar opleverend. Geplaatst in een maatschappelijke context gaan veiligheid en onveiligheid over zekerheden en risico's. Bij aanvaardbaarheid van (on)veiligheid gaat het over de waarde die de samenleving hecht aan de bescherming die de overheid moet bieden tegen gevaren die een bedreiging vormen voor het leven, gezondheid en welzijn van de mens. Hierbij draait het om de omvang van de veiligheidszorg en daarmee in wezen om de verdeling tussen burger en overheid, over wie op het gebied van veiligheid waarvoor verantwoordelijk is (Rob, 2011a:16).

Dat het begrip veiligheid centraal is komen te staan, heeft vanzelfsprekend veel te maken met de aard van de samenleving. Het begrip risicomaatschappij is hierin het sleutelwoord. Tal van oude gevaren, maar vooral nieuwe, moeilijk beheersbare risico's zijn bepalend voor de ordening van de huidige samenleving, zo luidt de centrale stelling van Ulrich Beck (1986). Waar de beheersing van risico's centraal staat, is het streven naar veiligheid een logische politieke vertaling (Boutellier,

2005:8). Boutellier zet zijn vraagtekens bij de – door sommige politici als haalbaar omschreven – utopie dat alle onveiligheid in de samenleving zou kunnen worden weggenomen. Deze veiligheidsutopie wordt gecreëerd om aan het verwachtingspatroon van veel burgers te voldoen. Impliciet en soms ook expliciet wordt de indruk gewekt dat de veiligheid maakbaar is. En dat het de overheid is die de burger overal tegen moet beschermen. Een van de grootste gevaren kan volgens van Doorn (2010:247) zijn dat we teveel veiligheid willen hebben. Ons pantser wordt dan een dwangbuis en rijkdom wordt armoede achter hoge muren.

Door burgers wordt enerzijds een maximale vrijheid gevraagd en genoten in de vormgeving van het eigen leven, anderzijds klinkt er een duidelijke roep om beheersing indien deze vrijheid ten koste gaat van zichzelf of eventuele derden. De grote aandacht voor het veiligheidsvraagstuk is een vraag naar ‘veilige vrijheid’. Deze paradoxale eis leidt tegelijkertijd tot een afkeer van bemoeizucht én een roep om optreden van de overheid; zij is kenmerkend voor de veiligheidsutopie (Boutellier, 2005:8). Volgens van Doorn hebben beleidsmakers de morele plicht niet via angst te reageren (wat vaak heel aantrekkelijk is en effectief op de korte termijn) maar een gemeenschap van onvervaarde burgers te helpen opbouwen (van Doorn, 2010:247).

3.4.2 Maatschappelijke ontwikkelingen

Voor een goed begrip van de roep om veiligheid is het volgens Boutellier van belang om deze ook in culturele zin te begrijpen. De samenleving is in sociaal opzicht drastisch veranderd. De veiligheidsbehoefte doet zich voor binnen een context van een ongekende vrijheidsbeleving. Aan deze maatschappelijke transformatie naar een ‘risicomaatschappij’ liggen vijf processen (onderscheiden door Schnabel) ten grondslag: individualisering, informalisering, informatisering, internationalisering en intensivering. Deze processen zijn niet los van elkaar te zien en hebben allen invloed op elkaar (Boutellier, 2005:11).

Schnabel verstaat onder *individualisering* dat mensen zichzelf zien als “ontwerpers en uitvoerders van hun eigen leven op basis van de keuzen die ze zelf hebben gemaakt”. Individuen zijn steeds minder afhankelijk van anderen en hebben een toenemende behoefte aan keuzevrijheid en zelfsturing. Mensen maken zelf wel uit wat het beste voor hen is. Dit betekent dat de morele vrijheid is toegenomen, waardoor de kans op normoverschrijding toeneemt.

Het tweede proces, *informalisering*, sluit hier direct bij aan. Zij verwijst naar de afnemende invloed van instituties op de organisatie van onze samenleving en bij de inrichting van het eigen leven. De vanzelfsprekende gezagsverhoudingen in school, kerk en gezin werden ontkracht. Daarvoor in de plaats kwamen informele omgangsvormen. De invloed van “fatsoen, etiquette en gedragsregels” is door de informalisering veranderd in de “eigen stijl, het eigen gevoel en de eigen regels voor de beoordeling van eigen en andermans gedrag” welke variëren per situatie en relatie (Schnabel, 2004). Het proces van

informatisering heeft betrekking op de grote invloed die technologie heeft op relaties en interacties tussen mensen en tussen mensen en instanties. Tijd en plaats zijn minder belangrijk geworden en het gemak waarmee men op afstand met anderen kan communiceren, is enorm toegenomen. In de afgelopen jaren heeft informatisering een bredere betekenis gekregen. ‘Mediacratie’ en ‘internetlogica’ zijn ontwikkelingen die hier ook onder geschaard kunnen worden. Deze ontwikkelingen betekenen nieuwe en andere opgaven voor publieke instanties. Zo krijgt men te maken met nieuwe concrete vraagstukken (cybercrime) als ook met een veranderende relatie met de omgeving. Publieke organisaties, zoals ook de politie worden steeds meer gevolgd door media en burgers. Niets kan meer ongemerkt blijven (Boutellier, 2005:11). Ten aanzien van het vierde thema, de *internationalisering*, geldt een meer indirect moreel effect. Door de vloed van Europese wet- en regelgeving verliest het nationale bestuursniveau aan kracht. De invloed van de nationale politiek neemt af. Tevens leidde de internationalisering tot migratiebewegingen met bijbehorende integratieproblemen. Dit heeft consequenties voor de natiestaat, en het gevoel van verbondenheid daarmee (Boutellier, 2005:12).

Tot slot het proces van *intensivering* wat verwijst naar de grote dynamiek van de huidige samenleving; we willen steeds maar hoger, harder en sneller. Dit leidt tot een zekere uitbundigheid en onbegrenstheid bij de vormgeving van het eigen leven. De individuele beleving vormt een belangrijk criterium voor het gedrag. Boutellier beschrijft dit ook wel aan de hand van het begrip vitalisme. De intensivering van het samenleven, genereert zowel normoverschrijding als geïntensiverde vrijheidsbeleving (Boutellier, 2005:12).

De beschreven ontwikkelingen zijn indicaties van een sterk veranderende samenleving, die de opgekomen veiligheidsbehoefte verklaart. Zij heeft geleid tot een aantal serieuze, reële problemen. In de eerste plaats is er weinig twijfel mogelijk over het vergrote criminaliteitsprobleem. Sinds de jaren zestig is de door de politie geregistreerde criminaliteit vertienvoudigd. Daarbij is ook de aard van de criminaliteit veranderd: voetbalvandalisme, drugshandel, excessief publiek geweld en terreurdaden zijn relatief nieuwe fenomenen die voor veel onrust zorgen onder de bevolking. Volgens de criminoloog Garland (1996) leven we in een high crime culture (Boutellier, 2005: 13).

Deze ontwikkelingen hebben er ook voor gezorgd dat de gezag en legitimiteitstoekenning zijn veranderd. Om deze verandering te verklaren zullen allereerst de begrippen gezag en legitimiteit moeten worden gedefinieerd.

3.4.3 Gezag en legitimiteit

Gezag kan worden gedefinieerd als “*macht die door mensen vrijwillig wordt aanvaard en gevolgd*” (Zijderveld 2000). Daarbij staan overtuiging, argumentatie, vertrouwen en respect centraal. Gezag wordt toegekend en kan hierdoor ook verspeeld worden als deze toekenning stopt. De Savornin Lohman ziet gezag als “gelegitimeerde macht” (De Savornin Lohman, 2000). Die legitimiteit bepaalt of er sprake is van macht of van gezag.

In een gezagsrelatie is volgens Meershoek sprake van een tweezijdig proces van “*interactie tussen ongelijke personen of instanties waarbij de gezagsdrager iets kan bewerkstelligen voor zover hij de ander zijn geloofwaardigheid duidelijk kan maken*”. Die interactie is daarbij “*een ernstig spel van interpreteren, afwegen en zich schikken waarbij de gezagsdrager de hoofdrol speelt maar niettemin afhankelijk blijft van de ondergeschikte*” (Meershoek, 2000). Meershoek noemt in zijn beschrijving van gezag een uitingsvorm van legitimiteit, namelijk ‘geloofwaardigheid’. Een gezagsdrager kan, volgens Meershoek, iets bewerkstelligen wanneer deze de ondergeschikte partij zijn of haar geloofwaardigheid duidelijk kan maken en die van de instantie die hij of zij representeert. Wanneer legitimiteit niet wordt toegekend door de ondergeschikte partij aan de gezagsdrager, dan zal deze macht moeten laten gelden om zijn of haar wil door te zetten en daarmee het risico lopen gezag te verspelen (Van der Vijver & Gunther Moor, 2000). Gezag is daarmee afhankelijk van de opvattingen van de zich naar het gezag schikkende partij, deze kent de gezagsdrager zijn gezag toe. Die opvattingen zijn zichtbaar in de gronden waarop legitimiteit gebaseerd is. Zijderveld (2000) noemt een aantal gronden waarop gezag wordt toegekend aan een persoon of groep. Deze indeling is gebaseerd op het werk van Weber. Hij onderscheidt:

Traditioneel gezag: gezag dat vastzit aan een ambt en berust op tradities zoals dat van een koning. Ook komt het voort uit gewoonte, omdat iets ‘altijd al zo geweest is’. Het individuele functioneren van de persoon die het ambt bekleedt, is daarbij niet relevant.

Charismatisch gezag: gezag op basis van de waarde van de voorbeeldfunctie die een persoon bekleedt. Vaak beschikt deze persoon over een moeilijk definieerbare uitstraling of een uitzonderlijke kwaliteit. Deze kan mythische proporties aannemen, een eigen leven gaan leiden en daarmee niet (meer) op waarheid gebaseerd zijn.

Wettelijk gezag: gezag op basis van een wettelijk ingekaderde positie.

Functioneel gezag: gezag op basis van expertise, voortreffelijk functioneren, kennis van zaken en virtuositeit.

In een gezagsrelatie is het enerzijds van belang dat de gezagsdrager de ondergeschikte partij van zijn of haar legitimiteit overtuigt. Dit gebeurt in een proces van interactie met die ondergeschikte

partij. Anderzijds wordt de legitimiteit van de gezagsrelatie bepaald door de gezagsgrond die de ondergeschikte partij aan de gezagsdrager toekent. Gezagsuitoefening zal geen uitwerking hebben als de ondergeschikte partij geen reden ziet tot gehoorzaamheid aan de gezagsdrager (Meershoek, 2000).

Gezagsgronden politie

In dit onderzoek staat de Koninklijke Marechaussee centraal die onder andere de politietaken op Schiphol uitvoert. Bij de uitvoering van haar taken is legitimiteit essentieel. De gezags- en legitimiteitsgronden van de politie kunnen gelijkgesteld worden aan die van de KMar. Volgens Zijderveld (2000) is eigentijds politiegezag een combinatie van de door hem genoemde vier gezagsgronden. De nadruk ligt daarbij op functioneel en wettelijk gezag, maar kan niet zonder traditie en charisma ter inspiratie en emotionele verankering. De Savornin Lohman (2000) bouwt voort op die indeling en onderscheidt drie gronden waarop het gezag van de politie berust:

Rechtmatigheid: De rechtsstaat, met de scheiding van machten, garandeert de rechtmatigheid van het overheidsoptreden. De politie is daarin de representant van de uitvoerende macht en deze positie in het staatsbestel vormt de gezagsbasis van de individuele agent. Deze gezagsgrond is vergelijkbaar met het wettelijke gezag uit de indeling van Zijderveld.

Effectiviteit: De politie is het beste instrument voor de beheersing van de misdaad en het handhaven van de openbare orde en wordt op basis hiervan gezag toegekend. Dit komt overeen met het functioneel gezag van Zijderveld. Expertise kan namelijk helpen effectief optreden te realiseren.

Integriteit: De directe interactie tussen politie en burger staat bij deze gezagsgrond centraal en geeft een meer personalistische invulling aan gezag. Het is een mix van functioneel en charismatisch gezag van Zijderveld.

Tanend (politie)gezag

Zoals bovenstaand weergegeven is de gezags- en legitimiteitsstoekenning niet meer vanzelfsprekend. De verwachtingen van de burger zijn gewijzigd en deze eist meer dan voorheen. Burgers menen als 'consumenten' een 'recht' te hebben op de levering van veiligheid door de overheid. Tegenover bestuur en politiek manifesteren burgers zich als veeleisende consumenten. Zij vragen steeds nadrukkelijker dat er verantwoording wordt afgelegd en tegemoet wordt gekomen aan hun wensen en behoeften. Het optreden van de overheid is niet langer vanzelfsprekend gelegitimeerd. De overheid moet kwaliteit leveren om haar positie te behouden, ook als het gaat om veiligheid. Daarbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat de burger vooral verlangt dat de politie optreedt tegen anderen en zich niet bemoeit met de eigen

persoonlijke levenssfeer (Welten, 2005:26). De Vries & Van der Vijver (2002) stellen dat dit geldt voor alle overheidsbemoedigen: *“Burgers lijken in toenemende mate een eigen samenleving te construeren waarin de overheid geringschattend een minimale positie wordt toebedeeld wanneer men haar diensten niet kan gebruiken, maar die anderszijds op harde kritiek kan rekenen wanneer niet precies wordt gedaan wat burgers wensen, gewend als zij inmiddels zijn geraakt aan het voorrecht als ‘cliënt’ te worden aangesproken.”*

Deze veranderingen hebben er toe geleid dat ook binnen de veiligheidszorg meer aandacht is gekomen voor bedrijfsmatig werken. Het streven naar bedrijfsmatigheid bij de politie werd gezien als hét middel om de tanende legitimiteit van de politie te herstellen. Efficiëntie en effectiviteit zijn inmiddels belangrijke pijlers voor de legitimiteit van de politiefunctie (Welten, 2005:27). Tevens zorgt het bedrijfsmatige denken voor meer klantgericht werken waarbij de burger als klant van de politie wordt gezien; van burgeroriëntatie naar klantoriëntatie.

3.4.4 Spanningen klantgericht werken bij uitvoering van de veiligheidstaak

De Jong (2009) stelt in zijn boek ‘de lastige burger’ dat overheden het begrip ‘klant’ hebben geïntroduceerd als prikkel om kwaliteitsverbetering in publieke diensten door te voeren. Volgens hem wekt de overheid verkeerde verwachtingen met de heersende opvatting dat de burger een klant is en de overheid een bedrijf. De Jong stelt dat de overheid zich niet anders moet voordoen dan zij is: een regelgevende en uitvoerende instantie die het algemeen belang dient. De noodzaak tot het klantgericht werken brengt de uitvoerende ambtenaar in spagaat. De ambtenaar dient de wet te handhaven en dat staat soms haaks op wat de burger wil.

Dit sluit aan op de constatering van Gastelaars die aangeeft dat de nieuwe klantgerichtheid in de hand lijkt te werken dat vooral de absolute keuzevrijheid én de vergaande zelfbeschikking van individuele klanten zal worden geaccentueerd. Als voorbeeld gelden daarbij veelal, bedoeld of onbedoeld, de commerciële massadienstverleners. Klanten worden daar immers aangemoedigd grenzeloos veeleisend te zijn. Dit heeft volgens haar de nodige gevolgen. *“Een klant die koning heet, mag eisen dat hij op zijn wenken wordt bediend, en mag zelfs heel vervelend gaan doen als dit niet dreigt te gebeuren”* (Gastelaars,2006:188).

De veeleisende burger en de steeds hoger wordende verwachtingen zijn ook te vertalen naar de veiligheidszorg. Dit zorgt volgens Boutillier voor de eerder genoemde veiligheidsutopie die ook op de luchthaven terug te voeren is. Enerzijds wil de burger een honderd procent veilige luchthaven, aan de andere kant wil hij zelf vrij gelaten worden in zijn doen en laten op de luchthaven en niet opgehouden worden door controles etc. Dit zorgt voor een lastige houding van burgers tegenover het gezag waar de ‘streetlevel bureaucrats’ mee om moeten leren gaan.

Dienstverlenende organisaties houden steeds meer rekening met de hoge verwachtingen en de veeleisendheid van het individu. Daar ligt echter precies de spanning van overheidsdienstverlening: het belang van een individu en het collectieve belang waarop dat individu potentieel een inbreuk op dreigt te maken. De kern van de meeste diensten is dat de overheid het individuele belang toetst aan het collectieve belang en per definitie het collectieve belang zou moeten laten prevaleren (Hoogwout, 2001). Dit geldt ook voor de veiligheidszorg. Dit is in de regel niet zozeer gericht op het tegemoet komen aan de wensen van een specifieke klant, maar op het realiseren van veiligheid als algemeen of publiek goed (Terpstra & Trommel, 2006).

Een ander spanningsveld in de veiligheidszorg wordt geduid in die van 'betrokkenheid versus distantie'. Banton (1964) verwoordt het helder door te stellen dat een politieagent enerzijds boven het volk staat en anderzijds dit volk ten dienste staat. Hij noemt deze betrokkenheid "het opereren binnen de morele consensus van de gemeenschap". Dit kan gerealiseerd worden door empathisch optreden van agenten, waarbij in de stijl van handelen en presentatie de gevoelens van de gemeenschap worden weerspiegeld. Door problemen op een begrijpelijke wijze aan te pakken, kan de burger zelfs wanneer een oplossing niet direct binnen bereik is, tevreden worden gesteld. Distantie is daarentegen nodig om de neutraliteit van de politie te waarborgen. Als er te weinig afstand wordt gehouden en men een partij wordt in de problematiek, dan doet dat afbreuk aan het beeld dat de politie zich in haar handelen laat leiden door algemene beginselen, bevoegd gezag en politiek. Wanneer te amicaal wordt opgetreden kan dit ten koste gaan van het gezag. klantgerichtheid zou niet passen bij de politie voor zover haar taakuitoefening is gebaseerd op het strafrecht en de mogelijkheid van toepassing van dwang- en sanctiemiddelen (Terpstra & Trommel, 2006).

Bovenstaand zijn spanningen weergegeven die kunnen spelen bij de Koninklijke Marechaussee die met haar veiligheidstaak tegelijkertijd ook steeds meer klantgericht moet gaan werken. Gastelaars geeft aan dat het belangrijk is om als organisatie bezig te zijn met het minder voor de hand liggend thema: *"Hoe stellen we onze eigen grenzen aan wat de klanten van ons vragen en hoe spreken wij onze klanten daarbij aan?" Die vraag wordt eigenlijk vooral door de nieuwe klantgerichtheid geagendeerd*" (Gastelaars:2006:187).

3.5 Theoretische opbrengst

Bovenstaand is antwoord gegeven op de theoretisch deelvragen. Belangrijk is te kijken wat deze theoretische duiding oplevert in het licht van dit scriptieonderzoek.

De Koninklijke Marechaussee op de luchthaven Schiphol opereert in een omgeving waar grote aandacht is voor het veiligheidsvraagstuk. De toenemende vraag naar veiligheid wordt gevoeld door incidenten die het gevoel van onveiligheid (subjectief) hebben vergroot. De ontstane risicomaatschappij (5 i's van Schnabel) en daarmee de maatschappelijke druk hebben op de luchthaven voor meer veiligheidsmaatregelen gezorgd. Welke er toe hebben geleid dat er steeds meer publieke en private partijen betrokken zijn geraakt bij het veiligheidsdomein. Het 'wicked problem' zorgt voor publiek-private samenwerking. Daarnaast is en blijft de luchthaven een mainport die van groot belang is voor de Nederlandse economie. Daarbij speelt niet alleen veiligheid een rol maar moet Schiphol ook een prettige en gastvrije luchthaven zijn om een goede concurrerende positie te behouden. Dit heeft geleid tot de publiek-private samenwerking Schiphol Gastvrij waarin ook de Koninklijke Marechaussee plaatsneemt. Hieruit komt naar voren dat van de KMar wordt verwacht dat zij als overheidsorganisatie de veiligheid garandeert en dat doet op een 'private wijze', namelijk klantgericht. In dit onderzoek zal worden gekeken hoe de Koninklijke Marechaussee hier invulling aangeeft. Aan de hand van de definities kan worden bekeken in hoeverre er daadwerkelijk bij Schiphol Gastvrij, sprake is van publiek-private samenwerking en vanuit welke redenen deze samenwerking plaatsvindt. Ligt hieraan dezelfde motivatie ten grondslag als bij het politieapparaat, namelijk het herwinnen van tanend gezag? Daarnaast kan aan de hand van de theorie over klantgerichtheid onderzocht worden in hoeverre de ontwikkelingen die door Gastelaars zijn omschreven ook binnen de Koninklijke Marechaussee plaatsvinden. Tevens kan worden onderzocht of de beschreven spanningsvelden ook binnen de KMar spelen.

4

Methodiek

In dit hoofdstuk wordt het methodologisch kader van dit onderzoek nader toegelicht. Allereerst zal het wetenschappelijke perspectief van waaruit dit onderzoek is verricht worden toegelicht. Daarna zal worden ingegaan op het type onderzoek dat daar uit voort komt. Vervolgens zal worden ingegaan op de methoden die binnen dit onderzoek zijn gebruikt om de informatie te vergaren. Tot slot worden de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek verantwoord.

4.1 Wetenschapsfilosofie

De wetenschapsfilosofie geeft weer vanuit welk ‘point of view’ een onderzoek wordt verricht. Deetz maakt in zijn artikel ‘Describing differences in approaches to organization science’ onderscheid in vier posities waar vanuit een onderzoeker te werk kan gaan: het positivisme, de interpretatieve benadering, de kritische benadering en het postmodernisme. Dit onderzoek zal worden uitgevoerd vanuit de interpretatieve benadering. Binnen de interpretatieve benadering gaat het om de betekenis die mensen geven aan de wereld om hen heen. Er wordt gekeken naar maatschappelijke waarden en overtuigingen en hoe deze worden uitgedrukt in specifieke taal, handelingen en artefacten. De cultuur en de context zijn binnen deze zienswijze erg belangrijk. Het gaat hierbij om de lokale betekenis, contextspecifieke kennis en is daardoor niet generaliseerbaar (Yanow, 2000). Deze benadering past goed in dit scriptieonderzoek omdat gekeken wordt hoe de Koninklijke Marechaussee zich positioneert in de publiek-private samenwerking Schiphol Gastvrij. Om dit te kunnen verklaren is het belangrijk om de visie en de betekenis die betrokkenen aan dit verschijnsel geven, te achterhalen en te interpreteren. Daarbij gaat het niet alleen om de visie en perceptie van de betrokken actoren, maar ook om de context waarin de publiek-private samenwerking plaatsvindt.

4.2 Type onderzoek

Omdat er vanuit een interpretatieve benadering onderzoek wordt gedaan en de sociale werkelijkheid centraal staat, is gekozen voor het doen van kwalitatief onderzoek. Volgens Maso en Smaling (1998: 9-10) typeert kwalitatief onderzoek zich door open en flexibele informatievergaring. Er is daarbij ruimte voor onvoorziene en ongeplande verschijnselen en gebeurtenissen. Dit is nodig om *‘flexibel te kunnen reageren op wat zich ter plekke voor doet, en om in interactie met de ander te kunnen achterhalen wat de betekenis van dingen, gebeurtenissen, ervaringen, uitspraken enzovoorts voor hem of haar zijn’* (Maso en Smaling, 1998: 9). Open en flexibel onderzoek is van belang om betekenisgeving te achterhalen en deze ook te kunnen begrijpen. In de analyse van de data, dus de verwerking van gegevens tot resultaten en conclusies, zijn de verschillende

ervaringen en opvattingen van belang. Kwalitatief onderzoek is niet gericht op het ontrafelen van algemene wetmatigheden, maar om te komen tot de beschrijving van patronen in de lokale context (Boeije, 2005:20). Het onderzoek is daarnaast ook deductief: het theoretisch kader geeft de theorieën weer welke gebruikt zullen gaan worden en waaraan de werkelijkheid zal worden getoetst. Het theoretisch kader is een betoog waarbij gebruik gemaakt wordt van theoretische bouwstenen, aangevuld met eigen ideeën en aannames.

4.3 Methoden van dataverzameling

In dit onderzoek wordt gewerkt met een gevalstudie (casus). Een gevalstudie is geschikt voor intensief onderzoek van moeilijk te isoleren verschijnselen, die zich afspelen in complexe natuurlijke situaties. Dit zorgt voor rijke beschrijvingen van het onderzoeksfenomeen, maar maakt het moeilijk - zo niet onmogelijk- om de bevindingen te generaliseren (Van Thiel, 2007: 98). De publiek-private samenwerking Schiphol Gastvrij waarin de KMar als publieke organisatie samenwerkt met andere partijen is in dit onderzoek als gevalstudie (casus) gebruikt. Deze onderzoeksmethode is allereerst geschikt voor dit scriptieonderzoek omdat er al een en ander over publiek-private samenwerking en klantgericht werken is geschreven. De literatuuranalyse vormt dan ook een kader om de verkregen resultaten te analyseren. Daarnaast is een gevalstudie geschikt omdat in dit onderzoek getracht wordt te laten zien hoe en waarom de Koninklijke Marechaussee vorm geeft aan de publiek-private samenwerking. Hierbij vormen de organisatie van de Koninklijke Marechaussee en de luchthaven Schiphol de context waarin de respondenten zich dagelijks bevinden en waarbinnen dit onderzoek is gedaan. Om binnen deze gevalstudie informatie te verkrijgen is gebruik gemaakt van de methoden: interview, inhoudsanalyse en observatie.

4.3.1 Interviews

Door middel van een *interview* kan op een flexibele manier informatie worden verzameld over het onderzoeksonderwerp. De mogelijkheid van doorvragen biedt gelegenheid tot verdieping van de vraagstelling en daarmee van het onderzoek (van Thiel, 2007). Voor dit scriptieonderzoek zijn interviews afgenomen met 11 respondenten. De respondenten zijn geselecteerd op basis van hun huidige en/of voormalige functie. Er is gesproken met uiteenlopende personen. Iedere respondent heeft met de eigen informatie bijgedragen aan het vormen van de ‘puzzel’. Alle interviews waren half gestructureerd. Wat inhoudt dat er een aantal richtvragen van te voren zijn opgesteld en vastgelegd in topiclijsten. Dit om de structuur van de gesprekken te waarborgen. De thema's publiek-private samenwerking, de positionering van de Koninklijke Marechaussee en klantgericht werken dienden als rode draad, maar afhankelijk van de respondent is telkens meer

specifiek ingegaan op een of meerdere van deze thema's. Per respondent is daarnaast aandacht besteed aan zowel het (eigen) perspectief op het samenwerkingsverband Schiphol Gastvrij als aan de eigen bijdrage aan of aandeel in dit samenwerkingsverband. Het onderzoek is vanuit het perspectief van de Koninklijke Marechaussee vormgegeven. De meeste respondenten zijn dan ook werkzaam bij de Koninklijke Marechaussee en vervullen allemaal een functie waarbij publiek-private samenwerking een bekend verschijnsel is. Enkele van hen zijn ook direct betrokken bij het samenwerkingsverband Schiphol Gastvrij. Daarnaast is er gesproken met een oud-commandant van de KMar die werkzaam was in de periode dat er binnen de Marechaussee veel verandering plaats vond en publiek-private samenwerking zijn intreden deed. Tevens is er gesproken met mensen van de AAS. Dit om een beeld te krijgen van de KMar als samenwerkingspartner, maar ook omdat deze respondenten allen nauw betrokken zijn bij de samenwerkingsverbanden BPVS of Schiphol Gastvrij. Onderstaand de namen en functies van de geïnterviewde respondenten ten behoeve van het scriptieonderzoek:

Koninklijke Marechaussee:

- Amanda Bijl - *Hoofd afdeling Communicatie (Zit tevens in de Taskforce Schiphol Gastvrij)*
- André Kunkeler - *(Waarnemend) Hoofd afdeling Handhaving en Toezicht*
- Carla Verwoerd - *Directeur Expertise Centrum Luchthavens (ECL)*
- Egon Hoppe – *Commandant brigade grensbewaking (Zit tevens in de Taskforce Schiphol Gastvrij)*
- Evert- Jan Kasteel - *Hoofd afdeling Planning en Control*
- Minze Beuving – *Voormalig Commandant Koninklijke Marechaussee (2004-2008)*
- Robert van Kapel - *Persvoorlichter*
- Sandra Keijer - *Commandant brigade politie & beveiliging*

Amsterdam Airport Schiphol:

- Ron Louwerse - *Director Safety, Security and Environment. (Zit tevens in het Captains Netwerk Schiphol Gastvrij).*
- Ruud Oord - *Programmamanager Beveiliging en Publieke Veiligheid Schiphol (BPVS)*
- Tiemen de Lange - *Projectleider Schiphol Gastvrij; Innovation Manager passenger Services.*

In de analyse zijn de citaten niet met naam en toenaam weergegeven. Dit om de respondenten een bepaalde anonimiteit te geven. Dit doet echter niets af aan de resultaten en de waarde die aan de weergegeven citaten kan worden toegedicht.

4.3.2 Documentanalyse

Bij inhoudsanalyse draait het om het analyseren van bestaande documenten. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende documenten. Zo is zijn verscheidene beleidsplannen van de Koninklijke Marechaussee geanalyseerd. Tevens zijn enkele visie en missie plannen bekeken en zijn documenten die van doen hebben met het samenwerkingsverband Schiphol Gastvrij bestudeerd.

4.3.3 Observaties

Observaties zijn uitermate geschikt om werkzaamheden van mensen waar te nemen. Er zijn in dit onderzoek verschillende observaties gedaan. Allereerst is er een Taskforce Schiphol Gastvrij bijgewoond. Dit heeft een beeld gegeven van hoe de samenwerking tussen de verschillende partijen in dit samenwerkingsverband plaatsvindt en hoe de partijen met elkaar omgaan. Daarnaast is er meegelopen met de brigade grensbewaking en de brigade politie en beveiliging. Hierdoor kon een beeld gevormd worden van de werkzaamheden van de beide brigades en kon worden geobserveerd hoe medewerkers deze taken uitvoeren en in hoeverre het 'klantgericht werken' hierin naar voren kwam.

4.4 Betrouwbaarheid en validiteit

Voor het doen van wetenschappelijk onderzoek zijn validiteit en betrouwbaarheid belangrijke criteria. Onder validiteit wordt de geldigheid van het onderzoek verstaan; wordt ook daadwerkelijk gemeten wat beoogd was te meten? Met betrouwbaarheid wordt onder andere de consistentie en nauwkeurigheid bedoeld. In het licht van kwalitatief onderzoek wordt over betrouwbaarheid en validiteit meestal niet in strikte zin gesproken, "*maar eerder in termen als navolgbaarheid van analyses, overdraagbaarheid en aannemelijkheid van conclusies*" (Van Thiel, 2010: 167). Bij de validiteit van het onderzoek gaat het om de 'correctheid', geloofwaardigheid, aannemelijkheid en generaliseerbaarheid van de uitkomsten van het onderzoek (Maxwell, 2005; Van Thiel, 2010: 167). Door de inzet van de juiste onderzoeksmethodieken en het correcte gebruik daarvan wordt getracht een zo correct mogelijk beeld weer te geven van de werkelijkheid, o.a. hoe de KMar zich positioneert in publiek-private samenwerking, hoe zij omgaat met de verschillende belangen van de partijen en hoe wordt omgegaan met de 'klantoriëntatie'. Zoals beschreven wordt binnen dit onderzoek gebruik gemaakt van interviews, documentenanalyse en observaties. Deze vorm van triangulatie (inzet en combinatie van meerdere onderzoeksmethoden) draagt bij aan zowel de validiteit als de betrouwbaarheid van het onderzoek. Hoewel er maar met 11 respondenten is gesproken en hierdoor significantie moeilijk is vast te stellen, is er getracht bij de selectie van de respondenten de 'key persons' te spreken. Dit lijkt met bovenstaande respondentenlijst te zijn gelukt. Bevindingen zijn in sommige gevallen aan

respondenten voorgelegd om zo ook de validiteit te verhogen. Daarnaast is door middel van de observaties de betrouwbaarheid verhoogd. Bevindingen uit interviews en documenten konden in de praktijk worden geanalyseerd. Aan de hand van bovenstaande is getracht de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek te waarborgen.

5

Analyse

In deze scriptie staat de publiek-private samenwerking (PPS) ‘Schiphol Gastvrij’ centraal. In de komende paragrafen zal allereerst ingegaan worden op enkele belangrijke bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen die hun doorwerking binnen de Koninklijke Marechaussee (KMar) hebben gehad en de invloed van deze ontwikkelingen op de veiligheidstaak van de KMar betreffende district Schiphol (§5.1). In de daarop volgende paragraaf zal de PPS Schiphol Gastvrij worden beschreven en zal de invulling die de KMar hieraan geeft worden gedefinieerd. Tot slot zal ingegaan worden op de spanningen die kunnen ontstaan door het nastreven van de eigen doelstellingen en het tevens samenwerken in de PPS Schiphol Gastvrij (§5.2). Op basis van deze paragrafen kunnen in hoofdstuk vijf conclusies worden getrokken en kan een beeld worden geschetst van de positionering van de KMar in de PPS Schiphol Gastvrij.

§ 5.1 Bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen

Zoals in het theoretisch kader is weergegeven hebben zich in de afgelopen decennia verschillende bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen voorgedaan welke van grote invloed zijn geweest op publieke organisaties. Sinds enige tijd geldt het bedrijfsleven als voorbeeld voor de beleids- en bedrijfsvoering van de overheid. Bedrijfsmatig werken – *run government as a business* – lijkt tegenwoordig voor veel publieke organisaties dan ook niet zozeer een eigen keuze maar eerder een (politieke) opdracht. Daarnaast heeft de overheid in allerlei sectoren van de samenleving de regulerende rol op zich genomen, maar blijkt zij steeds minder in staat deze goed uit te voeren. De ‘wicked problems’ kan zij niet meer zelf oplossen, waardoor taken worden overgeheveld aan private bedrijven en samenwerking steeds essentiëler wordt. In deze paragraaf zal gekeken worden in hoeverre deze ontwikkelingen zich hebben voorgedaan binnen de Koninklijke Marechaussee en zal antwoord gegeven worden op de eerste empirische deelvraag: *Hoe hebben bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen, de invulling van de veiligheidstaak van de Koninklijke Marechaussee Schiphol veranderd?*

5.1.1 Koninklijke Marechaussee

De ontwikkeling naar meer bedrijfsmatig werken heeft zich ook binnen de KMar duidelijk voorgedaan. Sinds 1999 kent zij een nieuw resultaatgericht sturingsconcept: Beleid- en bedrijfsvoering Koninklijke Marechaussee 2000 (BBKMar 2000). Al in 1993 werden er, door het ministerie van Defensie, initiatieven ontplooid voor een verbeterde bedrijfsvoering. Tot aan 1999 was er echter binnen de KMar nog weinig aandacht voor bedrijfsvoering. De Koninklijke

Marechaussee was een inputgestuurde organisatie, waarin de activiteiten niet zozeer werden gedefinieerd vanuit de verwachte resultaten maar vanuit de aanwezige middelen (Neuteboom, 2000: 184 e.v.). Vanuit het beschikbare budget, de mensen en middelen werden activiteiten gegenereerd en uitgevoerd. De ministerraad besloot in 1997 dat bij een aantal overheidsdiensten een Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar de bedrijfsvoering van die diensten moest worden uitgevoerd. De initiatiefnemer, het ministerie van Financiën, wilde daarmee vaststellen of de invoering van een meer resultaatgericht besturingsmodel voor de bedrijfsvoering van de onderzochte diensten toegevoegde waarde zou hebben. Verondersteld werd dat verbetering van de doelmatigheid kon worden gerealiseerd door het zichtbaar maken van de 'producten' van een overheidsdienst en de kosten van deze producten. De Koninklijke Marechaussee was één van de diensten die in het kader van het IBO werd onderzocht (Leijtens, 2008). Uit het onderzoek bleek dat er op het gebied van de interne bedrijfsvoering als mede op de externe sturing door het bevoegd gezag, aanmerkingen te plaatsen waren. De belangrijkste conclusies van het onderzoek waren (Neuteboom, 2000: 186):

- de Marechaussee kent geen formeel systeem voor effectmeting of doelbereiking;
- de producten en processen van de Koninklijke Marechaussee zijn niet beschreven;
- er is geen koppeling tussen doelen en middelen;
- de interne en externe sturing zijn hoofdzakelijk inputgericht;
- de scheiding tussen gezag en beheer kan leiden tot suboptimale situaties en beslissingen

Geconcludeerd werd dat er binnen de bedrijfsvoering van de Marechaussee geen sprake was van resultaatgerichte sturing. Daarbij was er geen sprake van transparantie naar de Staten-Generaal, het ministerie van Defensie en de KMar-organisatie zelf ten aanzien van de doelmatigheid waarmee producten en diensten werden voortgebracht. De bevindingen van het IBO vormden de aanleiding voor een herontwerp van het besturingsconcept van de KMar, het BBKMar 2000. Het primaire doel van BBKMar 2000 was een effectieve en efficiënte beleids- en bedrijfsvoering. Dit zou enerzijds de kwaliteit van de dienstverlening ten goede komen en anderzijds ook een verbetering van de verantwoording aan de gezagsdragers mogelijk maken. Zowel de externe sturing, de sturing *van* de Marechaussee door haar opdrachtgevers, als de interne sturing, de sturing *binnen* de Marechaussee door het management, werd opnieuw vorm gegeven. Daarmee werd resultaatgerichte sturing geïntroduceerd. Een middel om doelgerichter en doelmatiger te werken binnen de Koninklijke Marechaussee (Leijtens, 2008).

Het takenpakket van de Koninklijke Marechaussee is zeer gevarieerd. Om aan de toenemende vraag van de gezagsdragers tegemoet te komen is de KMar de afgelopen jaren in omvang

verdubbeld. Deze groei stelde hoge eisen aan de organisatie en de werkwijze van de Marechaussee. De focus op het doelmatiger en doelgerichter werken was niet voldoende om daadwerkelijk verandering te brengen binnen de organisatie. Wanneer nieuw beleid wordt doorgevoerd is goed leiderschap van essentieel belang. Één van de respondenten gaf aan dat in de jaren rond het opstellen en invoeren van BBKMar 2000, er echter veel gedoe was in de top van de organisatie. Men stelde veelal de eigen carrière boven het werk en er werd voornamelijk risicomijdend te werk gegaan waarbij er weinig sprake was van creativiteit en innovatie. In deze periode moest ook een nieuwe commandant der Marechaussee aangesteld worden. Verschillende kandidaten waren in beeld, maar binnen de top van de Marechaussee was geen enkele kandidaat goed genoeg. Uit de organisatie kwamen verschillende signalen die duiden op onvrede binnen de KMar, waaruit de minister van Justitie concludeerde dat de Marechaussee zelf niet in staat was een opvolger, voor de functie van commandant, binnen de eigen organisatie te vinden. Daarnaast zou een grote organisatieverandering binnen de Marechaussee noodzakelijk zijn (brief minister van Justitie, 2005: 30176, nr. 2). In 2004 benoemde de minister een nieuwe commandant, van buiten de organisatie. Deze kreeg als opdracht om *“de tent open te gooien en een frisse wind te laten waaien, maar vooral ook de relatie met Defensie en de relatie tussen de Marechaussee en andere eenheden te verbeteren.”* Daarbij moest de Marechaussee een nieuwe koers in slaan en een modern bedrijf worden dat weer meer werd gewaardeerd door de maatschappij.

Gesloten organisatie

Van oudsher lijkt de Marechaussee qua structuur als ook qua cultuur erg gesloten. De afstand tot de burgers en andere militairen werd gesymboliseerd door de vaak afgelegen locaties waar Marechausseekazernes waren gehuisvest. Deze waren veelal buiten of aan de rand van de stad gelegen, waardoor ze gemakkelijk konden worden gebruikt als verzamelplaats en als uitvalsbasis. Tot ver in de jaren tachtig woonden de gezinnen van marechaussees ook in de naastgelegen dienstwoningen en was er sprake van een grote sociale controle. Deze letterlijke afstand tot de burgerij symboliseerde ook de positie van het korps in de maatschappij. Het verrichtte zijn taken letterlijk en figuurlijk op afstand van de maatschappij (Leijtens, 2008:175). In de jaren daarna veranderde deze positionering door met name de verandering in het takenpakket van de Marechaussee. Vooral de werkzaamheden op Schiphol hebben de Marechaussee in het middelpunt van de belangstelling gebracht. De verrichtingen van de Marechaussee werden sindsdien door de politiek en het bestuur met grote belangstelling gevolgd. Toch bleef de KMar een veelal in zichzelf gekeerde organisatie die haar taak zo goed mogelijk uitvoerde en daarbij weinig tot geen bemoeienis van andere partijen duldde. Volgens een leidinggevende binnen de KMar kwam dit ook door de bijzondere positie die de Marechaussee heeft. *“De Marechaussee heeft*

een bijzondere taak, zij doet opsporingswerk in een militaire wereld. En uit angst dat men te veel vertelde, vertelde men maar niets.” Naast dat de openheid verbeterde omtrent de formele en informele communicatie lijkt men sinds 2004 in toenemende mate open te staan voor horizontale instroom. Het aantreden van een nieuwe commandant, die afkomstig was van buiten de Marechaussee, lijkt daar een belangrijke rol in te hebben gespeeld (Leijtens, 2008:176).

5.1.2 Beleid 2004-2010

Om verandering binnen de organisatie te realiseren werd in de tweede helft van 2004 een beleidplan opgesteld, waarin de koers van de KMar uiteen werd gezet en de toekomstige organisatie werd beschreven. In dit plan, genaamd Beleidsplan Koninklijke Marechaussee 2010, zijn onder meer de identiteit, de koers, de structuur, de cultuur maar ook de interne sturing van de Marechaussee beschreven (Koninklijke Marechaussee (KMar), 2010a). Door wijzigingen binnen defensie en nationale, Europese en internationale ontwikkelingen die ook zijn uitwerking zouden hebben op de KMar, was de ontwikkeling van dit plan noodzakelijk. Het beleid gaf de ontwikkelingen weer die de KMar tot en met 2010 zou moeten doormaken en heeft tot een grote organisatieverandering geleid.

De doelstelling was de KMar binnen het geheel van overheidsorganisaties een stabiele partner van formaat te laten zijn. In de uitvoering van haar taak zou zij tot de besten moeten behoren. Om dit te realiseren was er een grote verbeteringslag op het gebied van processen en producten nodig. Hiertoe was ondermeer sprake van decentralisatie van bevoegdheden en de focus op een meer ondernemend leiderschap. Daarbij moest de Marechaussee een taak- en resultaatgerichte organisatie worden met een flexibele, transparante en open structuur. Een organisatie die voortdurend streeft naar kwaliteitsverbetering van de taakuitvoering van in principe alle aan de KMar opgedragen taken. Daarbij rekening houdend met de prioriteitstelling van Defensie, politie, justitie en de beschikbaarheid van personeel en materiaal (KMar, 2010a).

Onderstaand zullen de belangrijkste aspecten uit het beleidsplan KMar 2010 worden besproken en toegelicht.

Decentralisatie van bevoegdheden en ondernemend leiderschap

De Koninklijke Marechaussee is van oudsher een op hiërarchie gestuurde organisatie, waarbij centrale sturing wordt toegepast. Een respondent gaf aan dat hij de Marechaussee voor zijn aantreden zag als een hiërarchische, centraal gestuurde en bureaucratische organisatie. Dat beeld werd nog versterkt toen hij binnen kwam. *“(…) Men keek altijd naar boven uit angst van ‘ik doe hopelijk niet iets wat hij of zij niet goed vindt.’ En daardoor was het ook een bedrijf waar heel weinig initiatief aan de basis zat. (…) De bureaucratie was nog vele malen erger dan ik gehoopt had. Het was moordend. Alles moest*

centraal” In het beleidsplan 2010 werd dan ook ingezet op decentralisatie van bevoegdheden. Zoveel mogelijk verantwoordelijkheden moesten in de lijn worden ondergebracht. Dit vanuit het principe van *‘decentraal, tenzij...’* Als belangrijke restrictie speelde daarbij dat dit nooit ten koste mocht gaan van de eindverantwoordelijkheid van de CKMar voor de KMar. De decentralisatie moest zich richten op het zoveel mogelijk toedelen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het gebied van Personeel, Informatie, Organisatie, Financiën, Aanschaffingen en Huisvesting (kortweg de PIOFAH factoren). Districtscommandanten werden primair verantwoordelijk voor de operationele planvorming, de taakuitvoering van aan de KMar opgedragen taken en het behalen van de aan de taakuitvoering gerelateerde resultaten. Bij dit laatste gaat het zowel om de taakuitvoering zelf als om de bijbehorende inzet van personeel, materieel en overige middelen. Bij de totstandkoming van de operationele plannen moeten de brigadecommandanten nauw betrokken worden. Door de toenemende verantwoordelijkheden voor de districts- en brigadecommandanten werd ook de stijl van leidinggeven steeds belangrijker. De basisgedachte voor de gewenste stijl van leidinggeven was integraal verantwoordelijke commandanten, waarbij eigen initiatief, creativiteit en resultaatgerichtheid de sleutelbegrippen waren. Dit moest tot uiting komen in een open en doelgerichte wijze van communiceren en overleggen (KMar, 2010b). Hoewel de Marechaussee decentralisatie nastreeft, is zij voor een belangrijk deel gebonden aan de kaders die hiervoor binnen Defensie zijn opgesteld. Dit staat verregaande decentralisatie dan ook in de weg en vraagt vindingrijkheid om de districtscommandanten binnen deze kaders toch de verantwoordelijkheden en bevoegdheden te geven die zij nodig hebben om hun verantwoordelijkheid te dragen (Leijtens, 2008:152).

Transparante en open organisatie

Door meer verantwoordelijkheid te leggen bij de district- en brigadecommandanten werd getracht openheid en transparantie binnen de organisatie te creëren. Door de nieuwe communicatie en overlegstructuren worden medewerkers meer betrokken en kunnen zij invloed uitoefenen in de besluitvorming (KMar, 2010a). Naast dat men transparanter en open wilde zijn naar de eigen medewerkers werd ook de transparantie en openheid naar buiten toe steeds belangrijker. Voor de gemiddelde burger was (en is) het onbekend wat de Koninklijke Marechaussee als organisatie precies uitvoert. Om meer bekendheid te creëren in de maatschappij heeft men o.a. een serie van 13 afleveringen uitgezonden door de EO waarin alle taken en het hoe en wat van de Marechaussee werden getoond. De bekendheid van de KMar neemt langzamerhand toe al blijft het een organisatie die veelal voor de burger in de luwte optreedt. Verderop in dit onderzoek zal hier verder op worden ingegaan. Naast dat men de burger attenderde op de eigen organisatie heeft men ook getracht om naar de organisaties in de eigen

omgeving opener en transparanter op te treden. Door meer samen te werken en in overleg te treden met deze organisaties probeerde men het hoe en het waarom van de taakuitvoering van de KMar duidelijk te maken. Ook op het gebied van pr en media is men meer op een proactieve wijze gaan handelen. Waar men eerst afhoudend tegenover de media stond, zoekt men deze tegenwoordig meer op. Dit alles moet bijdragen aan een meer open en transparante organisatie. De taakstelling van de KMar zorgt er echter voor dat openheid en transparantie tot op een bepaald niveau kan worden gerealiseerd.

Flexibiliteit en kwaliteit

Zoals al eerder aangegeven is de Koninklijke Marechaussee een politieorganisatie met een militaire status. Deze status zorgt ervoor dat flexibiliteit in de organisatie voorop staat en als één van de kernwaarden wordt gezien. Flexibiliteit betekent in dit geval o.a. dat snel accenten kunnen worden gelegd in de taakuitvoering en snel met capaciteit kan worden geschoven. Het gezag heeft daardoor de beschikking over een wendbare organisatie waarmee maximaal ingespeeld kan worden op ontwikkelingen (KMar, 2010a). Generalisme speelt hierbij een belangrijke rol. In het beginsel is elke medewerker generalist, dat wil zeggen dat hij/zij geschikt en beschikbaar is om te worden ingezet binnen alle taakvelden van de Marechaussee. Iemand die bijvoorbeeld werkzaam is binnen de grensbewaking moet ook ingezet kunnen worden in de militaire politiedienst, in Nederland maar ook in missiegebieden. Door functieroulatie, vooral binnen het midden- en hoger kader, beoogt men de ontwikkeling van medewerkers breed te houden. Dit betekent dat men veelal een contract heeft voor een bepaalde functie van 3 jaar, welke (in de meeste gevallen) hooguit tot een duur van 5 jaar verlengd kan worden. Flexibiliteit kan echter op gespannen voet staan met kwaliteit, zeker daar waar de omgeving rond de organisatie en de uitvoering van de taken steeds complexer worden. Flexibiliteit verhoudt zich slecht met de toenemende kwaliteitseisen die aan het personeel gesteld worden en de specialismen die steeds belangrijker worden. Het uitgangspunt is een maximaal flexibele organisatie. Daarbij streeft de organisatie naar de hoogst haalbare kwaliteit (KMar, 2010b).

Samenwerken met partners

Ter verhoging van kwaliteit en uit efficiency overwegingen streeft de KMar ernaar, zowel binnen als buiten Defensie, daar waar mogelijk samenwerkingsverbanden aan te gaan. In het Beleidsplan 2010 spreekt zij de ambitie uit om het contact met de ketenpartners in de taakvelden te intensiveren. De KMar wil met andere betrokkenen in de taakvelden komen tot in ieder geval meer gezamenlijke beleids- en taakvoorbereidingen en waar mogelijke gezamenlijke taakuitvoering. Zo kunnen de expertises van partners gebundeld worden. Binnen Nederland wordt van de overheid in toenemende mate gevraagd om doelmatiger te werken. De KMar moet

niet alleen samenwerken in het belang van de eigen bedrijfsvoering maar zal zich meer en meer moeten opstellen als aantrekkelijke samenwerkingspartner voor externe partijen in het belang van de nationale en internationale veiligheid. Zoals in hoofdstuk drie aangegeven, raken er steeds meer partijen betrokken in het veiligheidsdomein. Door de toenemende vraag naar veiligheid is het voor de overheid niet meer mogelijk de veiligheid alleen te realiseren. Het is een ‘wicked problem’ dat door samenwerking tussen publieke en private partijen moet worden aangepakt. Samenwerking kan de effectiviteit, doelmatigheid en professionaliteit van de betrokken organisaties vergroten (KMar, 2010b).

Cultuur

In de 21ste eeuw wordt de organisatiecultuur in de bestuurspraktijk beschouwd als iets maakbaars en daarmee als iets wat kan worden veranderd of in ieder geval ontwikkeld. Vanuit die gedachte en vaak ook vanuit een vooronderstelde contingentie tussen het succes van de organisatie en een specifieke organisatiecultuur, wordt binnen organisaties relatief veel energie gestopt in het beschrijven van de gewenste cultuur (Leijtens, 2008:164). Ook binnen de leiding van de Marechaussee bestaan er beelden van wat als de gewenste cultuur wordt beschouwd. In het Beleidsplan Koninklijke Marechaussee 2010 is de gewenste cultuur voor de eerste keer expliciet beschreven. Het beleidsplan beschrijft de gewenste cultuur aan de hand van twee elementen: leiderschap en communicatie. Van leiders wordt verwacht dat zij initiatiefrijk, creatief en resultaatgericht zijn. Tevens wordt een grote betrokkenheid bij zowel de beleidsontwikkeling als de uitvoering van de taken verwacht. Aandacht moet worden besteed aan de motiverende, inspirerende en betekenisgevende aspecten van leiderschap. Daarbij moet de communicatie open en doelgericht zijn. Uiteindelijk moet er een KMar-organisatie worden gerealiseerd waar het plezierig is om te werken en medewerkers trots zijn op de (operationele) resultaten die zij weten te behalen, werkend in een cultuur waarbij het vanzelfsprekend is dat de ‘buitenwereld’ centraal staat. (KMar, 2010b) Daarnaast blijven de militaire kernwaarden flexibiliteit, discipline en loyaliteit, die vanaf de oprichting ten grondslag liggen aan de KMar, centraal staan. Er is echter wel een nieuwe invulling gegeven aan deze waarden. Zo is er ook verandering gekomen in de invulling van de loyaliteit. Waar men vroeger onder loyaliteit voornamelijk volgzzaamheid verstond is dit nu meer gericht op samenwerking en gezamenlijke verantwoordelijkheid. Waarbij het stellen van kritische vragen volgens een respondent als belangrijk wordt gezien.

5.1.3 Koninklijke Marechaussee district Schiphol

In dit onderzoek wordt specifiek gekeken naar het district Schiphol. Dit district kan als zeer uniek worden bestempeld en verschilt in hoge mate van de andere districten van de Marechaussee. *“Schiphol is uniek. Het heeft eigenlijk niks met de rest te maken, maar toch moet het onderdeel van het geheel zijn.”* Daarbij heeft het district wel veel aan de organisatie die achter haar staat en op veel gebieden kan ‘bijspringen’ wanneer dit nodig is.

Veiligheidstaken op de luchthaven

De Koninklijke Marechaussee heeft niet altijd haar huidige taken op de luchthaven vervuld. Hier liggen enkele ontwikkelingen aan ten grondslag. Midden jaren 80 krijgt de Koninklijke Marechaussee te maken met inkrimping door de negatieve gevolgen van het ‘Schengen akkoord’ uit 1985, waardoor grensbewaking aan de oost- en zuidgrens van Nederland overbodig werd. Daarnaast leidde de afslanking van de krijgsmacht sinds 1991 tot een reductie van de militaire politietaken van de Koninklijke Marechaussee.

In dezelfde periode was er veel discussie omtrent de politietaken op de luchthaven Schiphol. Er waren teveel partijen betrokken bij de uitvoering van de taken op de luchthaven. Ook hier werd gekeken of overheidsuitgaven konden worden terug gedrongen door meer in te spelen op efficiëntie en ‘overlapping’ te voorkomen.

Van oudsher voert de Koninklijke Marechaussee op Schiphol met ongeveer 200 man de grensbewaking uit. De politietaken (politiedienst, parkeerpolitie en beveiliging) waren in handen van het Korps Rijkspolitie en de Luchthavenpolitie. Binnen de KMar werd de overname van de politietaken op de luchthaven als een goede mogelijkheid gezien om verdere inkrimping van organisatie te voorkomen. Samen met het ministerie van Defensie werd flink gelobbyd om deze taken ook daadwerkelijk binnen te halen. In 1991 werd in de Ministerraad besloten dat alle politie- en veiligheidstaken op de civiele luchthavens voortaan zouden worden uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee. Uiteindelijk werd dit per 1 januari 1994 een feit (Simpelaar, 2002). Dat de Koninklijke Marechaussee de politietaken op Schiphol kreeg heeft volgens de Weger (2006) zes belangrijke verklaringen. Een (belangrijke) verklaring was dat de Koninklijke Marechaussee direct door de regering kon worden aangestuurd. Daarbij was het ministerie van Defensie bereid de kosten voor de taakuitvoering van Justitie over te nemen. Tevens werden zo de politiediensten op de luchthaven terug gedrongen. Daarnaast wilden de betrokken besluitvoerders voorkomen dat de Marechaussee zou inkrimpen en vond men de taken bij de Marechaussee passen, omdat zij elders al vergelijkbare taken uitvoerde. Tot slot had het korps Marechaussee een beter imago dan de rijkspolitie. De Rijkspolitie had een slechte presentatie: ze liepen er onverzorgd en slecht gekleed bij. Het imago van de KMar was daarentegen een stuk beter. Zij werd gezien als een goed

gemotiveerd en gedisciplineerd deel van het leger, met een duidelijke uitstraling. Alle hierboven genoemde zaken hebben er toe geleid dat de KMar de taken op de luchthaven binnen kon halen (Weger, 2006:257-260). Vanaf dat moment is de sterkte van de Koninklijke Marechaussee, mede door nog andere bijkomende civiele taken, gegroeid naar ongeveer 6500 personen in 2010.

Het binnenhalen van de taken op Schiphol lijkt voor de Koninklijke Marechaussee een strategisch succesverhaal. Volgens anderen in Justitie en politiekringen is de overdracht van de politietaken op Schiphol aan de Marechaussee een absoluut verkeerde stap geweest. De Marechaussee zou deze taken in hun visie dan ook zo snel mogelijk weer moeten afstoten, omdat deze taken niet bij de Marechaussee horen en de Marechaussee deze taken ook niet aan zou kunnen. Aan de andere kant wordt gezegd dat de Marechaussee beter voorbereid is op het hogere geweldsspectrum en de Marechaussee tevens geen stakingsrecht heeft (Simpelaar, 2002). Haar militaire inbedding en de waarden die daarbij spelen hebben mede geleid tot het binnenhalen van de taken.

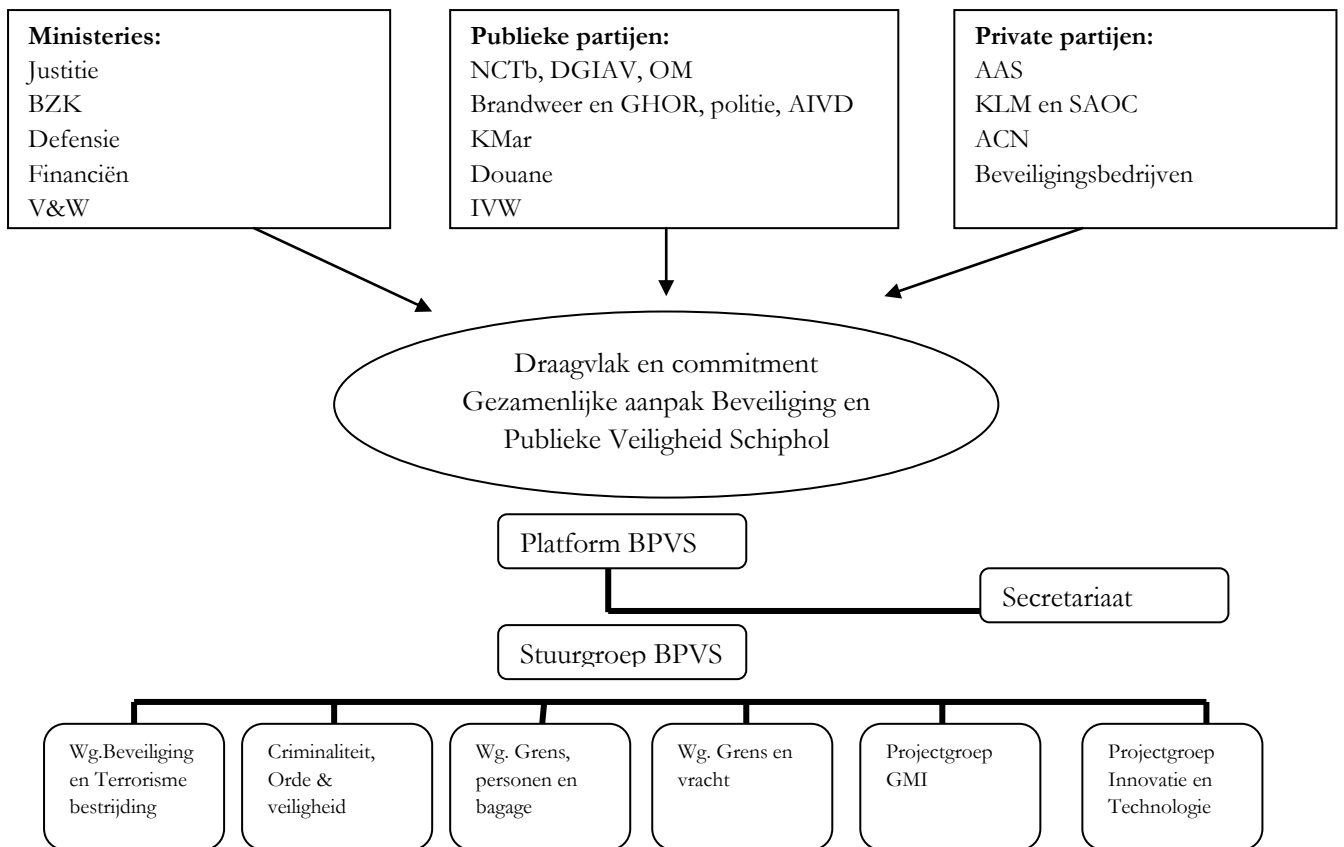
Het binnen halen van het district Schiphol betekent echter ook meer belangstelling voor de KMar op politiek en bestuurlijk niveau, maar ook vanuit de media en de maatschappij. Daarbij zorgen maatschappelijke ontwikkelingen steeds meer voor veranderingen. De veiligheid wordt een steeds belangrijker vraagstuk dat niet alleen door de overheid kan worden gerealiseerd. Incidenten zoals 9/11 zorgen voor een toenemende vraag naar veiligheid. De toenemende vraag zorgt ervoor dat veel beveiliging en extra maatregelen door private partijen ter handen worden genomen. In 2003 bepaalt de Europese wetgeving dat de luchthaven exploitant zelf verantwoordelijk wordt voor de beveiliging van de luchthaven. De Koninklijke Marechaussee treedt hierbij op als toezichthouder. Dit zorgt ervoor dat steeds meer partijen betrokken raken bij het borgen van de veiligheid op de luchthaven.

5.1.4 Beveiliging en Publieke Veiligheid Schiphol (BPVS)

Alhoewel steeds meer partijen betrokken raakten bij de veiligheid op en rond de luchthaven bleven alle partijen voornamelijk gefocust op de uitvoering van de eigen taken. Er was sprake van verkokering waarbij weinig samenwerking werd gezocht met andere partijen. Men werkte alleen samen als dit niet anders kon en men tegen problemen aanliep. Daarbij schoof men elkaar vaak de schuld in de schoenen en verliep het contact, volgens een respondent, veelal door het sturen van boze brieven naar elkaar. Ook door de Marechaussee werd weinig contact gezocht met andere partijen. Dit was echter niet vreemd doordat men ook binnen de organisatie nauwelijks samenwerkte. Een respondent geeft aan dat de verschillende brigades alleen naast elkaar werkten

en niet met elkaar. Dat men geen samenwerking zoekt met partners lijkt dan ook niet vreemd. In 2005 is hier echter verandering in gekomen. De noodzaak tot publiek- private samenwerking wordt dan aan de orde gesteld naar aanleiding van de bevindingen en conclusies van de commissie Oord. De commissie verrichtte een onderzoek naar de mate van effectiviteit van de maatregelen ter beveiliging van de burgerluchtvaart en de invloed daarvan op het tegengaan van (veelvoorkomende) criminaliteit op de luchthaven Schiphol. De geruchtmakende diamantroof en eerdere incidenten zoals diefstallen, drugs- en mensensmokkel waren de aanleiding voor het instellen van deze commissie. Uit de bevindingen kwam naar voren dat er op het gebied van beveiliging en veiligheid meer moest worden samengewerkt. Om die reden werd het platform Beveiliging en Publieke Veiligheid Schiphol (BPVS) opgericht. Een samenwerkingsverband tussen de overheid en de luchthaven Schiphol dat tot doel heeft de publieke veiligheid op Schiphol te verbeteren. Door middel van dit platform wordt een einde gemaakt aan de verkokering op de luchthaven en wordt veiligheid integraal benaderd. Ook de programmamanager van het platform geeft aan dat deze partijen op de luchthaven langs elkaar heen werkten en er alleen contact was bij ruzie. Dit alles was niet bevorderlijk voor de effectiviteit van de processen op de luchthaven. Het platform BPVS kijkt vanuit de optiek van veiligheid en efficiency naar alle relevante processen op de luchthaven en probeert deze in gezamenlijkheid zo goed mogelijk vorm te geven (Ministerie van Justitie, 2009).

Onderstaand worden alle betrokken partijen en de organisatiestructuur van het platform BPVS weergegeven. Op platformniveau bevinden zich alle directeuren van de betrokken organisaties. Voor de KMar bevindt de Commandant Koninklijke Marechaussee zich in dit platform. Daaronder wordt de stuurgroep geschaard waar daadwerkelijk het werk en de regie wordt uitgevoerd. Hierin neemt de districtcommandant Schiphol plaats. Op werkgroepniveau worden de maatregelen operationeel uitgewerkt en geïmplementeerd. In deze werkgroepen zitten de brigadecommandanten van de KMar (Morrenhof, Oud Ammerveld & Oussoren, 2010:57). Daarnaast vloeien er uit de werkgroepen nog verschillende overlegvormen voort welke wekelijks tot dagelijks op de werkvloer plaatsvinden.



Samenwerking

De vorming van het BPVS kostte veel moeite. Dit kwam met name doordat de verschillende partijen niet gewend waren samen te werken en informatie met elkaar te delen. De noodzaak hiertoe werd ook niet altijd gezien. Dit verbeterde toen men inzag dat men voor verbetering van de processen van elkaar afhankelijk is. Deze afhankelijkheid komt duidelijk naar voren in het passagiersproces, een ketenproces. Dit proces betreft het afhandelen van vertrekkende, aankomende en overstappende passagiers. In dit proces worden verschillende controles uitgevoerd. Allereerst voert de Koninklijke Marechaussee, bij overschrijding van de Schengengrens, personencontroles uit ter handhaving van de Vreemdelingenwet. Daarnaast voert de Douane goederencontroles uit bij de overschrijding van de EU-grens ter handhaving van diverse nationale en Europese wet- en regelgeving. Tot slot voeren particuliere beveiligingsbedrijven veiligheidscontroles uit in opdracht van AAS en onder toezicht van de Koninklijke Marechaussee (Morrenhof et al., 2010:58). Al deze controles zijn wettelijk vastgelegd en moeten uitgevoerd worden. Ze zorgen echter wel voor barrières die de snelheid van het passagiersproces beïnvloeden.

Wachtrijen

Om er voor te zorgen dat dit proces veilig maar ook op een effectieve wijze verloopt zijn en worden er verschillende ‘projecten’ gestart. Allereerst is er in 2007 ingezet op het verminderen van de wachtrijen op de luchthaven. Voorheen stonden er elk jaar grote artikelen in de kranten over de lange wachtrijen op de luchthaven en werden hierover Kamervragen gesteld. Veelal kreeg de Koninklijke Marechaussee de schuld van deze wachtrijen omdat zij de eerste controle in het passagiersproces uitvoert en daar wachtrijen zichtbaar waren. Zij is echter ook afhankelijk van de douane en de security die veelal vlak achter de grenscontrole hun eigen controle uitvoeren. Wanneer bij hen het proces door onvoldoende personeel of door inefficiëntie langzamer verliep ontstonden de wachtrijen. Daarnaast bleek tijdens de eerste overleggen van het BPVS dat de planningen van de verschillende partijen totaal anders waren. Hierdoor ontstonden gaten op de piekmomenten en andersom. Binnen de KMar maakte men de planningen veelal in augustus voor het volgende jaar en deze waren gebaseerd op het voorafgaande jaar. Dit zorgde ervoor dat er weinig tot niet kon worden ingespeeld op onverwachte ontwikkelingen en daardoor wachtrijen konden ontstaan. Tot slot was het de luchthaven zelf die de balies ter beschikking moest stellen. Soms waren er te weinig balies beschikbaar op de piekmomenten dat het er op aan kwam waardoor ook wachtrijen ontstonden. Na aanleiding van deze bevindingen is dit proces gezamenlijk aangepakt. Om de wachtrijen te verminderen is goede communicatie belangrijk. De verschillende luchtvaartmaatschappijen beschikken over de informatie omtrent de hoeveelheid passagiers die aankomen of weggaan. Binnen het BPVS heeft men ervoor gezorgd dat deze gegevens ook voor de KMar en de AAS beschikbaar werden. Waar men voorheen binnen de KMar weinig tot geen flexibiliteit in de planning had kon dit door de beschikbare gegevens wel gerealiseerd worden. Daarnaast maakt men op dit moment gebruik van een systeem dat per uur de passagiersstromen weergeeft, waardoor hier op kan worden ingespeeld. In de dynamische omgeving van de luchthaven is deze flexibiliteit ook noodzakelijk. Alle bovenstaande maatregelen hebben er voor gezorgd dat de wachtrijen flink zijn afgenomen.

Cameratoezicht

Naast het terugdringen van de wachtrijen is het platform in 2009 aan de slag gegaan met het project cameratoezicht. Op de luchthaven vinden grote passagiers en goederenstromen plaats die allemaal gecontroleerd moeten worden. De voorzitter van BPVS gaf aan dat het merkwaardige was dat de Koninklijke Marechaussee en douane geen enkele camera tot zijn beschikking had. De luchthaven beschikte wel over zo'n 2000 camera's en de KLM had ook enkele camera's tot haar beschikking. In het platform heeft men toen gekeken of met de camera's voldoende in beeld werd gebracht. Daaruit kwam naar voren dat het cameratoezicht moest worden uitgebreid. Er

zijn extra camera's aangeschaft en er is een infrastructuur aangelegd die het mogelijk maakt dat partijen die een autorisatie hebben *“een stekker er in kunnen steken en die beelden kunnen bekijken waarvoor zij autorisatie hebben.”* Zo heeft de Koninklijke Marechaussee vanwege haar taken en bevoegdheden de beschikking over bijna alle beelden. De douane daarentegen heeft beperkt inzicht en dat zelfde geldt voor andere partijen. De camerabeelden kunnen worden gebruikt om de criminaliteit op de luchthaven tegen te gaan.

Scans

Een ander goed voorbeeld van de publiek-private samenwerking is de inzet van de Security Scan. De introductie van deze scanner is een initiatief van de Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding, de Douane en Amsterdam Airport Schiphol (AAS). Dit initiatief heeft tot doel na te gaan of met de inzet van deze personenscanner de kwaliteit van de beveiliging van de burgerluchtvaart, de kwaliteit van de Douane controles, alsmede de klantvriendelijkheid en de doorlooptijd van het proces verbeterd kunnen worden.

Bovenstaande maatregelen worden niet alleen vanwege veiligheidsoverwegingen genomen maar voornamelijk vanuit de gedachte dat het passagiersproces zo soepel en prettig mogelijk verloopt. Zo zijn de scans o.a. ontwikkeld om de passagiers de onaangename controles (fouilleren), die zijn toegenomen door de veiligheidseisen, te onthouden. Hieruit blijkt dat het gedachtegoed dat ten grondslag ligt aan Schiphol Gastvrij zich ook manifesteerde binnen het BPVS. De samenwerking binnen het BPVS heeft de mogelijkheid gegeven tot een samenwerking op het niveau van Schiphol Gastvrij.

Veiligheid en commercie

In het passagiersproces op Schiphol wordt duidelijk hoe veiligheidsbelangen en commerciële belangen op gespannen voet met elkaar kunnen staan. De eerder genoemde controles zijn door de overheid opgeworpen barrières welke de veiligheid van de luchthaven moeten garanderen. De controles zorgen er echter wel voor dat een passagier wordt opgehouden en minder lang de tijd heeft om te winkelen. De winkels zijn juist de grootste inkomstenbron van Schiphol. De luchthaven heeft er daarom groot belang bij dat de passagier zo snel mogelijk door de controles komt en kan gaan winkelen. Veiligheid en commercie lijken hier recht tegenover elkaar te staan. Volgens een leidinggevende van de Koninklijke Marechaussee kunnen de veiligheid en commercie echter niet los van elkaar gezien worden. *“Het belang van Schiphol is dat die mensen zo lang mogelijk in die winkeltjes rond kunnen lopen en inkopen doen. Dat is hun bron van inkomsten. Dan kun je wel roepen dat interesseert mij niks maar dan word je geen vrienden. De vraag is nu hoe vind je die balans. Het kan niet zo zijn dat we alles opofferen voor het economisch belang, maar het kan ook niet zo zijn dat het economisch*

belang compleet weggevaagd wordt vanwege de veiligheid. Dus het is zoeken. En daarbij hangt het heel erg af van de omstandigheden.”

Dit is een spanningsveld waar men op de werkvloer ook mee te maken krijgt en waar de balans gezocht moet worden tussen enerzijds de veiligheidsbelangen en anderzijds de commerciële belangen. De verschillende respondenten geven allen aan dat veiligheid ook voor de luchthaven erg belangrijk is. Volgens een leidinggevende van de AAS is er ook nooit een keuze tussen veiligheid en commercie. *“(…) We zijn wel in staat om dit heel efficiënt te doen voor de hele keten. En dat had met alle respect voor alle bemoeienis van de overheid, dat had de overheid nooit gekund.”* Voor de AAS als ook voor de KLM is het belangrijk dat de luchthaven veilig is en dit ook uitstraalt. Wanneer er veel incidenten zouden plaatsvinden en wekelijks in de krant staat beschreven dat er iets aan de hand is op het gebied van security, zal snel de toestroom van passagiers afnemen. *“private partijen hebben er belang bij in hun reputatie en vanuit het marktwerken gedacht, dat ze een veilig product aanbieden. Dat mensen veilig kunnen rondlopen, dat mensen veilig kunnen vliegen. Hoewel hun eerste private belang altijd is, hoe kan ik zoveel mogelijk en zo snel mogelijk mijn bedrijfsvoering doen.”*

Ook de Minister van Justitie heeft in 2009 in het kaderdocument grenstoezicht aangegeven dat het van belang is dat in het grenstoezicht sprake is van een goede balans tussen enerzijds het controle- en veiligheidsbelang en anderzijds het economisch belang van Nederland bij een vlotte en klantgerichte afhandeling van personen- en goederenstromen. De luchthaven fungeert als belangrijke economische spil van Nederland. De overheid heeft er belang bij dat de luchthaven economisch goed functioneert. Daarbij is het garanderen van de veiligheid een essentieel punt. Het is echter niet mogelijk om de luchthaven 100% veilig te maken. Zoals eerder genoemd is dit een utopie. Wanneer men de luchthaven zo veilig zou willen maken zouden controles zo streng zijn dat er maar een klein aantal vliegtuigen de lucht in gaan. Belangrijk is dat er een goed evenwicht wordt gevonden tussen veiligheid en commercie. Wel wordt duidelijk dat de balans die men probeert te zoeken tussen veiligheid en commercie flink kan worden verstoord door incidenten zoals die in de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden.

Voor 11 september 2001 was het primaire doel van grenstoezicht het op een effectieve en efficiënte manier controleren van het Schengengebied van in-reizende personen met hun bagage, ter voorkoming van illegale migratie en illegale invoer van goederen. De afgelopen jaren is echter steeds meer de nadruk komen te liggen op de rol van het grenstoezicht bij terrorisme- en criminaliteitsbestrijding. De aandacht is verschoven naar het belang van een goede beveiliging van de buitengrens, mede als onderdeel van een breed veiligheidsconcept. Dit betekent dat grenstoezicht ook in perspectief van beveiliging van en controle op personen wordt geplaatst. De

aanslagen in New York (2001) en Madrid (2004), de mislukte aanslag met een broekbom door een Nigeriaan (2009) en de bompakketten uit Jemen (2010) zijn enkele gebeurtenissen die de veiligheidsmaatregelen drastisch hebben veranderd en steeds hebben aangescherpt. Wanneer dit soort gebeurtenissen plaatsvinden wordt het commerciële belang aan de kant geschoven en wordt voornamelijk gefocust op verbetering van de veiligheidsmaatregelen. Volgens de respondenten is dit een logische reactie, maar men kan zich afvragen of alle extra maatregelen nuttig zijn en niet alleen worden gevoed door de utopie dat alle risico's zijn uit te sluiten; de risicomaatschappij en cultuur waar de wereld zich tegenwoordig in begeeft. Daarbij is het belangrijk dat wanneer de 'rust' is teruggekeerd de balans tussen commercie en veiligheid weer wordt gezocht.

De inzet van de samenwerking

De publiek-private samenwerking BPVS is in 2005 gestart en is volgens alle respondenten die betrokken zijn bij het BPVS uitgegroeid tot een goedlopend samenwerkingsverband. Dat deze samenwerking zo goed verloopt, komt volgens de respondenten allereerst door het feit dat iedereen de eigen verantwoordelijkheden behoudt binnen de samenwerking. Dat is ook het uitgangspunt van de gehele samenwerking. *“Je respecteert elkaars verantwoordelijkheden en daar ga je geen millimeter overheen.”* Daarbij wordt door een respondent aangegeven dat naast dat de eigen verantwoordelijkheid essentieel is, partijen zich ook verantwoordelijk moeten voelen voor andermans taken. *“Je hebt een verantwoordelijkheid en voor die verantwoordelijkheid moet je staan. Je moet ook nooit iets doen wat afbreuk doet aan je verantwoordelijkheid. Dat is echt slecht. Wat je wel kan doen is je verantwoordelijkheid delen. (...) Dat is de koers van het BPVS voor de komende jaren ook meer. Je komt niet aan de autonome verantwoordelijkheid, maar je kunt wel meevoelen. Op het moment dat je het meevoelt zit je er ook anders in. En dat moeten we en gaan we ook veel meer doen.”* Het gevoel van verantwoordelijkheid zorgt ervoor dat men meer in gezamenlijkheid kan opereren en doelen op een betere en effectievere wijze kunnen worden bereikt.

Hiermee wordt gelijk het tweede aspect aangeraakt dat er voor zorgt dat de samenwerking goed verloopt. Uit de interviews met de verschillende respondenten komt naar voren dat binnen een samenwerking gewerkt moet worden vanuit een bepaald gezamenlijk doel. De samenwerking brengt partijen bijeen die vanuit de eigen organisatie verschillende belangen hebben die onderling zouden kunnen botsen. Daarom is het in zo'n samenwerking van groot belang dat niet vanuit de verschillende belangen wordt gedacht, maar vanuit het doel dat gezamenlijk bereikt moet worden. *“Ik vind dat je één doel hebt en uiteindelijk dus ook één belang. En dat je dus niet aan tafel zit vanuit je belang maar vanuit je kennis. Dat is net even een andere insteek. En ik spreek ook zelf en ik wordt zelf ook graag aangesproken, niet op mijn belang, maar op de kennis van dat deel van het proces op de luchthaven dat ik mee*

neem.” Door de kennis die iedereen meebrengt kan een doel bereikt worden dat de partijen zonder elkaar niet hadden kunnen realiseren. Daarmee beoogt men een win-winsituatie te bereiken. Bij de veiligheid op en rondom de luchthaven Schiphol is sprake van een wederzijdse afhankelijkheid, door elkaar opvolgende taken en verantwoordelijkheden in het proces. Partijen hebben elkaar, ondanks soms tegengestelde belangen nodig. Volgens alle respondenten is het dan ook noodzakelijk om ieders agenda en de bijbehorende belangen te kennen, maar daar niet vanuit te werken. Samenwerking moet plaatsvinden vanuit een gemeenschappelijke ambitie. Daarbij zorgt de samenwerking ervoor dat men elkaar kent

Zoals in hoofdstuk 3 is weergegeven zijn twee wetenschappelijke bodies of knowledge omtrent publiek-private samenwerking te onderscheiden. Het samenwerkingsverband BPVS kan getypeerd worden als *partnerschap*. Samenwerking tussen de publieke en private partijen kan een beter beleid opleveren aangaande veiligheid, het ‘wicked problem’ dat alleen in gezamenlijkheid kan worden aangepakt. Wanneer gekeken wordt naar de samenwerking binnen het BPVS kan gesteld worden dat deze plaatsvindt vanuit verschillende redenen. Voornamelijk vindt de samenwerking plaats vanuit de redenen *Asymmetrie*, *reciprociteit* en *efficiëntie* welke door Oliver (1990) zijn onderscheiden. Bij *Asymmetrie* vindt samenwerking plaats om de expertise van iedere partij te bundelen. Ook in het samenwerkingsverband BPVS is dit het geval. Zoals bovenstaand door de directeur Safety, Security & Environment van Schiphol is aangegeven zit iedere partij aan tafel vanuit de eigen kennis over een deel van het proces. Door de samenwerking kan gebruik worden gemaakt van ieders expertise wat de processen op de luchthaven ten goede komt. Dit komt duidelijk naar voren in het passagiersproces. De eerder genoemde wachtrijen heeft men o.a. kunnen terugdringen doordat de kennis die de luchtvaartmaatschappijen hebben over het aantal passagiers werd gedeeld met de KMar en AAS. D.m.v. deze gegevens kan beter worden ingespeeld op het aantal passagiers en kunnen wachtrijen verminderd en voorkomen worden. Hiermee komt *efficiëntie* ook als reden naar voren. Door samenwerking kan een betere input-output ratio bewerkstelligd worden. *Reciprociteit* komt naar voren in het feit dat men in gezamenlijkheid één doel nastreeft: het realiseren van een veilige luchthaven. Het doel moet gerealiseerd worden met behoud van de eigen verantwoordelijkheden. Hier mag zoals eerder door de programmamanager van het BPVS niet aan worden getornd.

Imago

De focus van de samenwerking ligt op het behoud van de eigen verantwoordelijkheid en het bereiken van een gemeenschappelijk doel. Van groot belang daarbij is dat er binnen het samenwerkingsverband goede communicatie plaatsvindt op intern maar ook op extern niveau.

Om dit te realiseren hebben de verschillende communicatieafdelingen van alle partijen nauw contact en wordt er overleg gepleegd wanneer het gaat om onderwerpen of nieuws waar meerdere partijen bij betrokken zijn. Dit heeft echter een bepaalde spanning in zich, waar de verschillende belangen van alle partijen een rol spelen. *“We kijken wel kritisch naar onze partners als het gaat om uitlatingen die zij doen, waar wij ook belangen in hebben. Bijvoorbeeld als de luchthaven gaat vertellen hoe zij omgaan met terreur, dan willen wij van te voren graag wel weten wat ze gaan zeggen. Dat wij niet verrast worden en dat is wederzijds. En daarvoor heb je ook BPVS, waarbij goede afspraken zijn gemaakt over het informeren van elkaar en waarbij je elkaar op de hoogte houdt van media-aandacht.”*

Volgens een leidinggevende van de KMar moet iedere organisatie alles kunnen zeggen over de eigen organisatie mits er rekening wordt gehouden met de belangen van een ander en men respect heeft voor elkaar. Uiteindelijk heeft iedere organisatie een eigen imago en standpunten die zij uit wil dragen. De Koninklijke Marechaussee voert op de luchthaven haar taken uit en komt in aanraking met zaken die voor de luchthaven of andere partijen op de luchthaven niet prettig kunnen zijn. Zo is Schiphol niet blij wanneer de KMar veel persberichten naar buiten brengt over aanhoudingen en onveilige situaties. De Koninklijke Marechaussee houdt daar wel rekening mee. De KMar wil echter ook laten zien hoe en dat zij haar taken op de luchthaven goed uitvoert. Hierin zit een spanningsveld waarbij steeds goed wordt bekeken wat wel en niet naar buiten wordt gebracht vanwege de verschillende belangen. Gebeurtenissen die echte nieuwswaarde hebben worden door de Koninklijke Marechaussee naar buiten gebracht. Wanneer andere organisaties daarbij betrokken zijn worden deze ingelicht, zodat men kan inspelen op de media-aandacht die eventueel kan komen. Zo zijn er vorig jaar 22 aanhoudingen verricht in de bagagekelder. Medewerkers stalen daar spullen uit koffers. *“(…) De KMar heeft toen aangegeven dit gaat er gebeuren en daar komt bij jullie aandacht voor (…). We willen aan de voorkant zitten en niet aan de achterkant. Als wij het niet zouden melden dan komt het toch een keer uit. Dus als je elkaar dan ook betreft dan hebben ook partners het gevoel van ‘hé, er wordt goed gecommuniceerd en we weten ervan af. (…). Dat werkt wel heel prettig.”*

In een tijd waarin de media en de social media, in de theorie geduid als mediocratie, ervoor zorgen dat bijna alles naar buiten komt en weinig verborgen kan blijven is een proactieve houding richting deze media voor de KMar nog belangrijker geworden. *“We zoeken zelf heel actief media-aandacht, omdat we proberen heel transparant en open te zijn. We proberen de successen te melden.”* Door middel van een proactieve houding kan zelf sturing gegeven worden aan de berichtgeving en wacht men niet af totdat bepaalde zaken in de media (anders) belicht worden. Een voorbeeld hiervan is hoe men de afgelopen tijd naar buiten kwam met de resultaten van het eerder

genoemde project cameratoezicht. De successen die Marechaussee met het cameratoezicht heeft behaald werden vermeld, maar de belangen van Schiphol als veilige luchthaven werden daar niet mee geschaad.

KMar in de samenwerking

Zoals bovenstaand weergegeven is BPVS uitgegroeid tot een goedlopend samenwerkingsverband waarin de Koninklijke Marechaussee een belangrijke positie in neemt. In de afgelopen jaren is de Marechaussee uitgegroeid tot een meer flexibele organisatie. Waar men eerst voornamelijk rekenschap hield met de eigen taakuitvoering en de omgeving vrij wel zijdelings liet liggen, worden nu ook de omgevingsfactoren meegenomen bij het uitvoeren van de taken. De programmamanager van BPVS geeft aan dat hij veel al de vergelijking maakt waarbij de KMar eerst de flexibiliteit had van een lantaarnpaal en men nu veel meer richting een bamboe is gegaan. De KMar blijft er voor de uitvoering van de veiligheidstaak maar is zich steeds meer bewust van het feit dat zij zich begeeft in een dynamische omgeving waarin veranderingen elkaar snel opvolgen. Daarin mee gaan is essentieel en blijft een uitdaging voor de KMar. Daarnaast wordt aangegeven dat de KMar zich open en transparant opstelt door de eisen van de maatschappij en de omgeving waarin zij werkt.

Er wordt steeds meer samengewerkt met verschillende partijen op de luchthaven om de veiligheid te waarborgen. Het monopolie op geweld ligt echter bij de overheid en op de luchthaven daarmee bij de KMar. *“(...) Het feit dat de KMar ook het monopolie heeft op dat geweld, betekent dat zij zich als een hele verantwoordelijke partij in dit gremium van allerlei partijen moet bewegen. Zij kan zich natuurlijk terug trekken op haar wettelijke taken, maar wetgeving en regelgeving in een samenleving is eigenlijk meer een kader waarbinnen je beweegt dan echt een begin en een eindpunt. (...) De KMar heeft wettelijke basis maar ook een enorm verantwoordelijke rol en daar is ze zich in de praktijk heel erg van bewust. Je moet dus niet voorop lopen met je wettelijke bevoegdheden. Je mag ook niet achterop raken. Er is dus een soort van dynamiek waar de KMar zich in moet bewegen. Soms op kousenvoeten en soms moet zij haar rug rechten en soms moet ze het overlaten aan andere agenda's.”* Zoals hier wordt aangegeven zou de KMar zich volledig op haar wettelijke taken kunnen terugtrekken, maar dat heeft in een dynamische omgeving als de luchthaven volgens deze leidinggevende van de Marechaussee weinig zin. Het gezag van de Koninklijke Marechaussee moet niet alleen vanuit hun wettelijke positie ingekaderd worden. Gezag op basis van rechtmatigheid is erg belangrijk, de taken van de KMar berusten immers op een wettelijke grondslag. Vanuit het opzicht van een democratische rechtstaat is dit ook essentieel. Het is daarbij echter ook belangrijk dat gezag wordt toegekend op basis van expertise en het goed functioneren van de organisatie (functioneel gezag). Daarnaast is integriteit ook een belangrijke gezagsgrond. Een balans moet worden gevonden tussen deze verschillende

gezagsgronden. De omgeving van de KMar dwingt de Marechaussee hier bewust van te zijn en het gezag ook vanuit functionele en integriteitgronden te verkrijgen.

Wat echter door alle respondenten wordt aangegeven is dat de snelle functie wisseling binnen de Koninklijke Marechaussee een negatief effect heeft op de samenwerking. Zoals eerder in deze paragraaf aangegeven is de KMar een militaire organisatie. Dit brengt met zich mee dat de mensen van de KMar binnen drie tot vijf jaar van functie wisselen. Binnen de hogere niveaus komt het zelfs regelmatig voor dat binnen twee jaar al gewisseld wordt van functie. Daarnaast kan men worden uitgezonden naar verschillende plekken in het buitenland. Hoewel dit op het gebied van flexibiliteit en inzetbaarheid een positieve uitwerking heeft brengt dit in de samenwerking problemen met zich mee. Uit de gesprekken met verschillende respondenten komt naar voren dat dit een heikel punt is en een bepaalde spanning oplevert. Schiphol is een dynamische omgeving en verschilt op veel gebieden van alle andere districten. Wanneer iemand van de Marechaussee voor het eerst op Schiphol te werk wordt gesteld moet men veelal wennen aan de andere omgeving dat tijd kost. Een leidinggevende van de AAS geeft aan dat dit lastig is. *“De verhoudingen liggen hier anders dan men in de andere districten gewend is en dat moet je ervaren, leren en leuk gaan vinden. Als je dat net gedaan hebt en je bent na 2/3 jaar weer weg en het hele proces moet weer opnieuw, ja dan komen wij niet toe aan mensen die dat gewoon stevig hebben. Dus dat vind ik moeilijk.”* Bij samenwerking is continuïteit en het kennen van elkaar erg belangrijk. Door de snelle wisseling binnen de KMar worden ‘banden’ die zijn ontstaan doorbroken wat de samenwerking niet ten goed komt. Enkele respondenten van de Koninklijke Marechaussee en Schiphol geven aan dat er anders zou moeten worden omgegaan met de functiewisseling. Zo zou er op functies waarbij samenwerking een essentieel aspect is, een minimum aantal werk jaren moeten worden ingesteld i.p.v. een maximum werktijd. Zo kan meer continuïteit worden gecreëerd en de positie van de KMar binnen het speelveld worden versterkt.

5.1.5 Resumé

Uit het bovenstaande mag duidelijk zijn geworden dat verschillende bestuurlijke ontwikkelingen en maatregelen vanuit de politiek de KMar zowel in organisatie als in haar werkzaamheden hebben doen veranderen. Daarnaast zijn maatschappelijke ontwikkelingen en bepaalde gebeurtenissen van groot belang geweest, die er mede voor gezorgd hebben dat er grote nadruk op samenwerking is komen te liggen. Allereerst kwam er rond het jaar 2000 de noodzaak om meer bedrijfsmatig te gaan werken, de taken moesten meer doelmatig en efficiënter worden uitgevoerd. Mede ingegeven vanuit de gedachte om via een transparante bedrijfsvoering de Staten-Generaal een beter inzicht te geven in de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de besteding van de schaarse rijksmiddelen door overheidsorganisaties (Leijtens, 2008).

De organisatie stelde zich in 2004 in haar nieuwe Beleidsplan KMar 2010 tot doel zich open te

stellen voor invloeden van buitenaf en opener en transparanter te worden. Transparantie binnen de organisatie ontstond door de decentralisatie van verantwoordelijkheden. Openheid en transparantie naar buiten toe werden door maatschappelijke ontwikkelingen steeds belangrijker. Ook de KMar heeft te maken met toenemende aandacht voor haar taakuitvoering. Gebeurtenissen komen door de social media snel in de aandacht waardoor ook een snelle reactie van de Marechaussee wordt verwacht. Door een meer proactieve houding probeert men hier op in te spelen en de beeldvorming te ‘controleren’. Ook door een groeiend bewustzijn van het belang van het hebben van een goed imago draagt bij aan deze houding. Hier komt duidelijk de invloed van de in het theoretisch kader omschreven ontwikkeling van informatisering (mediacratie) naar voren.

Verskillende incidenten op de luchthaven op het gebied van criminaliteit, zoals de diamantroof hebben geleid tot het instellen van de commissie Oord. Deze had als belangrijkste conclusie dat samenwerking op de luchthaven van groot belang is. De conclusies van de commissie leidde uiteindelijk tot de oprichting van het publiek-private samenwerkingsverband ‘Beveiliging Publieke Veiligheid Schiphol’ (BPVS). Deze samenwerking vindt plaats vanuit de *partnerschap* gedachte. Alle partijen hebben een gedeelde ambitie om gezamenlijk aan de meest optimale veiligheid te werken waarbij de economische positie van de luchthaven een hiervoor stimulerende factor is. Om Schiphol internationaal als veilige luchthaven op de kaart te houden is het noodzakelijk om veiligheid hoog op de agenda te zetten. Om deze samenwerking in een goed vaarwater te krijgen en te houden is de onderkenning van wederzijdse afhankelijkheid een zeer belangrijke factor. Belangrijk daarbij is dat iedere partij vanuit de *eigen verantwoordelijkheid* werkt aan het *gezamenlijke doel*. De partners moeten bekend zijn met ieders belangen, maar hier moet niet vanuit worden gehandeld.

De ambities van de KMar en de samenwerking met de verschillende partijen zorgen echter ook voor enkele spanningsvelden. De ambitie om open en transparant te zijn kan botsen met de eigen taakstelling. Daarnaast moet bij de openheid en de eigen imago verbetering rekening worden gehouden met de belangen en het imago van de partners. Tevens is flexibiliteit een speerpunt binnen de organisatie. Dit streven wordt echter bemoeilijkt door de toenemende kwaliteitseisen en specialismen. Daarbij bemoeilijkt flexibiliteit de samenwerking waarbij stabiliteit en continuïteit essentieel zijn. Tot slot zorgt de omgeving waarin de KMar opereert er voor dat er een bepaalde spanning bestaat tussen veiligheid en commercie.

Het samenwerken op de luchthaven is steeds een zoeken naar balans. Een balans die volledig verstoord kan raken door incidenten en dan na enige tijd weer hervonden moet worden.

De publiek-private samenwerking BPVS heeft er toe geleid dat er ook op andere gebieden dan veiligheid samenwerking wordt gezocht tussen publieke en private partijen. In de volgende paragraaf zal in gegaan worden op de publiek-private samenwerking Schiphol Gastvrij, waarin het meer klantgericht werken centraal staat. Ook hier spelen het New Public Management en de governance gedachte een rol.

§ 5.2 Publiek-private samenwerking 'Schiphol Gastvrij'

In deze paragraaf staat de tweede empirische deelvraag centraal: *Hoe wordt door de Koninklijke Marechaussee invulling gegeven aan de publiek-private samenwerking Schiphol Gastvrij?* Allereerst zal worden ingegaan op deze publiek-private samenwerking. Daarna zal gekeken worden naar hoe de KMar invulling geeft aan deze samenwerking en zich bezighoudt met het meer klantgericht werken. Daarbij zal ook worden ingegaan op de spanningen die kunnen ontstaan binnen dit samenwerkingsverband en tussen de uitvoering van de veiligheidstaak en het tevens 'klantgericht' werken.

5.2.1 Schiphol Gastvrij

Zoals in hoofdstuk twee weergegeven is Amsterdam Airport Schiphol (AAS) sinds twee jaar overgestapt naar een strategie die zich richt op het worden van 'Europe's preferred Airport'. Daarbij is een strategiehuis ontwikkeld om in te spelen op gerichte kwaliteit en dat gebaseerd is op vijf merkwaarden: *betrouwbaar, efficiënt, duurzaamheid, gastvrijheid en inspirerende*.

Deze gerichte kwaliteitsverbetering is drie jaar geleden al ingezet binnen de afdeling 'aviation' "Naar wat wij noemen een zorgeloos en gastvrij reisproces." Van de medewerkers van de AAS werd en wordt verwacht dat zij meer aandacht, voorkomendheid en vriendelijkheid tonen in het contact met de passagiers, waardoor deze een goed gevoel krijgen bij hun aanwezigheid op de luchthaven. Al snel kwamen er geluiden dat de visie op gastvrijheid ook op strategisch niveau en tevens bij de ketenpartners zouden moeten worden ontwikkeld. Ook de ketenpartners dragen bij aan de totale beleving van de luchthaven. Op strategisch niveau werd de visie meegenomen in het 'strategiehuis' en voor de ketenpartners werd eind 2009 een seminar Schiphol Gastvrij georganiseerd.

Voor het seminar is een afspiegeling van partijen uitgenodigd die allen in aanraking komen met de passagiers op de luchthaven en dit passagiersproces beïnvloeden. Het passagiersproces wordt daarbij beschouwd als het traject dat de reiziger aflegt als deze van huis vertrekt tot aan dat deze in het vliegtuig zit (en andersom). Tijdens dit proces zijn er verschillende wettelijke barrières die dit proces vertragen. Om dit proces op een zo goed mogelijke en gastvrije manier te laten verlopen is samenwerking van essentieel belang. Het is vanuit dit idee dat Schiphol Gastvrij is opgericht. Voor het seminar zijn van iedere partij het topniveau (directeur, commandant) en het hoogste leidinggevende niveau van de werkvloer uitgenodigd. Aan de hand van een film heeft men het gehele passagiersproces weergegeven, waarin alle betrokken partijen aan het woord zijn gelaten over het hoe en waarom van de organisatie. Tijdens dit seminar is gastvrijheid door alle partijen als belangrijk kwestie bestempeld en is besloten om hierin met elkaar samen te gaan werken. Zo zijn er twee netwerken ontstaan. Allereerst de 'Taskforce', bestaande uit een groep

van ongeveer 20 operationeel leidinggevenden van verschillende bedrijven op Schiphol. Dit zijn o.a. schoonmaakbedrijven, security bedrijven, hotels, horeca ondernemingen maar ook publieke organisaties als de Douane en de Koninklijke Marechaussee. Elke twee maanden komen de partijen bijeen om van elkaar te leren door in elkaars keuken te kijken en ideeën te ontwikkelen voor een meer gastvrije luchthaven. Daarnaast is er het ‘Captainsnetwerk’ waarin de directieleden van de verschillende bedrijven op Schiphol plaatsnemen. Dit netwerk is opgezet om binnen de verschillende ketenpartners draagvlak te creëren voor de uitvoering van de ideeën waar de Taskforce mee komt. Het Captainsnetwerk wordt twee à drie keer per jaar georganiseerd en is voornamelijk gericht op het informeren, het uitwisselen van ideeën en het creëren van betrokkenheid op het hoogste niveau.

Taskforce

Tijdens het uitvoeren van het onderzoek en uit de gesprekken met verschillende respondenten is gebleken dat de samenwerking Schiphol Gastvrij, nog erg in de ‘kinderschoenen’ staat. In de verschillende bijeenkomsten is voornamelijk ingezet op het leren kennen van de partners en om te achterhalen wat de verschillende organisaties aan klantgerichtheid binnen de organisatie doen. Tijdens de bijeenkomsten is een parapluboodschap uiteengezet welke als volgt is geformuleerd: *“Samen met andere partners zorgen we ervoor dat de passagier zich op de luchthaven welkom, goed bejegend en prettig voelt.”* Deze boodschap is een eerste start en geeft nog niet de daadwerkelijke missie en visie van het samenwerkingsverband weer. In de voorbije bijeenkomsten is aangegeven dat de verschillende partijen het belang en het nut van een gedeelde missie en visie zien en dat deze in de komende tijd gezamenlijk gevormd zal moeten worden. *“Het is tot nog toe heel gevoelsmatig gegaan. En dat bleek ook wel één van de kritiekpunten, we willen naar iets meer gezamenlijkheid. Wat is gastvrijheid, waar werken we aan, wat vinden we goed, wat fout, hoe meten we dat. Dat zijn toch dingen waar je allemaal net iets anders over kunt denken. En dat is niet goed of fout maar het zou wel handig zijn als dat meer op één lijn zit.”*

De basisgedachte die bij veel van de organisaties ten grondslag ligt aan gastvrijheid is veelal gebaseerd op het hotelwezen. Daarbij wordt gastvrijheid gevormd door gedrag, de omgeving en het geleverde product. Om een duidelijk beeld te krijgen van gastvrijheid heeft de AAS een onderzoek laten verrichten naar wat passagiers daadwerkelijk onder gastvrijheid verstaan. Uit dat onderzoek bleek dat passagiers inderdaad spreken over gastvrijheid in termen van gedrag, omgeving en product. Daarbij werd ook de persoonlijke communicatie als belangrijke factor gezien. Uit het onderzoek is verder gebleken dat mensen veelal begrip hebben voor het feit dat medewerkers van de paspoortcontrole en security check serieus hun werk moeten doen. De verwachtingen ten aanzien van dit type personeel is dan ook anders dan ten aanzien van winkel

en horecapersoneel. Zolang men maar met respect wordt behandeld en hen wordt uitgelegd wat de bedoeling is. Een big smile wordt hier niet verwacht (Smartgate, 2010:18).

Volgens één van de respondenten zijn er een aantal aspecten die de gastvrijheid bepalen. Allereerst wil de klant *snellheid*; weten waar hij/zij aan toe is. Daarnaast wil deze een stuk *betrouwbaarheid*: dat het vliegtuig ook daadwerkelijk weg gaat en dat er een inschatting gemaakt kan worden qua tijd (*voorspelbaarheid* zit daar in). Tevens wil de klant zich veilig voelen; het vliegtuig in stappen en er later ook weer ongeschonden uitstappen. Daarnaast wil de klant ook een stuk *gastvrijheid*: lekker kunnen zitten, koffie kunnen drinken, goed worden ontvangen. Deze wil behandeld worden als gast. Daarnaast wil de klant een stuk *differentiatie*: meer betalen maar dan ook sneller door een rij komen. En tot slot wil een klant ook een stukje *kostenefficiency*: uiteindelijk is de prijs van de luchthaven vertaald in een ticket.

Bovenstaande aspecten dragen bij aan het gevoel van gastvrijheid waarbij het volgens het eerder genoemde onderzoek gaat om de totaal beleving, waarbij elke opgedane ervaring een positieve of negatieve uitwerking kan hebben op het gevoel van gastvrijheid. Uit verschillende interviews komt naar voren dat het gevoel van gastvrijheid een bepaald keteneffect in zich heeft. *“Stel dat je door de paspoortcontrole een hele nare ervaring hebt en vlak daarna ga je een winkel in of je wilt even eten of drinken dan zul je dat ook slechter waarderen dan wanneer dat een hele positieve en prettige ervaring was, zoals een marechaussee die zegt ‘wat leuk u bent gister jarig geweest, gefeliciteerd’ zijn kleine dingen maar dan zul je het eerst volgende dat je tegen komt ook weer positiever waarderen.”*

Het keteneffect laat zien dat alle organisaties van elkaar afhankelijk zijn en dat samenwerking op het gebied van gastvrijheid en klantgericht werken belangrijk is. Deze wederzijdse afhankelijkheid zorgt er o.a. voor dat partijen zich bij de samenwerking hebben aangesloten.

Projecten

Zoals bovenstaand beschreven bevindt het samenwerkingsverband zich nog in de ‘kinderschoenen’. In de eerste bijeenkomsten is voornamelijk ingezet op het leren kennen van elkaars organisaties en de taken, belangen en doelstellingen die daarmee gemoeid zijn. Om dit te bewerkstelligen en wederzijds begrip te kweken zijn twee projecten gestart. Allereerst wordt er binnenkort een film gemaakt waarin de verschillende partijen hun werkzaamheden kunnen tonen en het hoe en waarom van het eigen handelen kunnen weergeven. *“Tijdens de bijeenkomsten zijn we erachter gekomen dat mensen elkaar wel kennen, maar vaak niet weten waarom een bepaalde organisatie dingen doet, zoals zij die doet.”* Deze film kan aan alle (nieuwe) medewerkers getoond worden, en bijdragen aan meer begrip en meer een gevoel van eenheid. Daarnaast worden er door de verschillende organisaties meeloopdagen georganiseerd, waardoor leden van andere organisaties een ‘kijkje in de keuken’ kunnen nemen. Door middel van deze projecten maken de verschillende organisaties

kennis met ieders taakuitvoering en wordt begrip gekweekt voor de belangen en handelingen van de verschillende partijen.

De samenwerking zorgt ervoor dat de partijen elkaar leren kennen en in gezamenlijkheid projecten kunnen realiseren. Een mooi voorbeeld van een nieuw samenwerkingsverband dat is ontstaan door Schiphol Gastvrij is de samenwerking omtrent de ‘drukste dagen’. Door de bijeenkomsten van de Taskforce zijn de communicatieafdelingen van de KMar, douane en de AAS met elkaar in aanraking gekomen en wordt er sinds 2 jaar samengewerkt bij de communicatie omtrent de ‘drukste dagen’. Waar eerst iedere partij de eigen communicatie regelde en afzonderlijk de passagiers informeerde over het hoe en waarom van de organisatie wordt er nu samengewerkt om de passagiers te informeren. Het eerste jaar verliep deze samenwerking nog niet soepel en was er veel getouwtrek tussen de afdelingen. Toch is er uiteindelijk wel een gezamenlijke flyer ontwikkeld voor de reizigers, waar alle nodige informatie over de drie partijen op staat weergegeven. Het jaar daarna verliep de samenwerking al een stuk beter en hebben de douane en de KMar ook meegedacht over ‘entertainment’ dat kon worden ingezet tijdens de drukste dagen. Zo heeft de KMar tijdens deze dagen haar trompettencorps laten optreden. Dit jaar verloopt de samenwerking tot nog toe zonder problemen en dat dit zo snel gaat heeft ook de KMar verbaasd. Een respondent geeft aan dat sinds de samenwerking het contact tussen de partijen enorm is verbeterd. Dit komt doordat men elkaar kent, begrip heeft voor ieders belangen en alles hierdoor veel makkelijker en sneller kan worden geregeld.

Naast dat het samenwerkingsverband zich focust op het leren kennen van elkaar en het creëren van wederzijds begrip, is Schiphol Gastvrij tevens opgericht om gezamenlijk projecten te realiseren die het gastvrije gevoel op de luchthaven verbeteren. Het eerste project dat hiermee gemoeid is, is het rookbeleid. Op de luchthaven is het verboden om te roken. Wel beschikt de luchthaven over verschillende rookruimtes in het gebouw, om aan alle wensen van de gasten te voldoen. Door het rookverbod gaan echter veel passagiers en medewerkers naar buiten om te roken. Dit zorgt ervoor dat bij de ingang van de luchthaven de passagier wordt ‘ontvangen’ door rokende mensen en sigaretten op de grond. Binnen de Taskforce is dit bestempeld als niet gastvrij en is er een kleine groep bezig met het ontwikkelen van een beleid dat dit probleem oplost. Zo zou de AAS d.m.v. bebording en belijning de grote ingang ‘rookvrij’ kunnen maken. Om dit alles te realiseren zullen echter ook de verschillende bedrijven en organisaties op de luchthaven hun medewerkers moeten inlichten en aanspreken op dit rookbeleid, zodat zij ook het goede voorbeeld geven aan de bezoekers van de luchthaven. *“Schiphol zorgt voor de voorzieningen en alle andere bedrijven zorgen voor goede richtlijnen voor hun medewerkers. Werk je hier niet in samen dan is het*

dweilen met de kraan open.” Het rookbeleid is een eerste stap in de samenwerking naar een meer gastvrije luchthaven. De bedoeling is dat in de komende tijd meerdere (kleine) projecten worden opgestart.

5.2.2 ‘Klantoriëntatie’

Het samenwerkingsverband Schiphol Gastvrij heeft tot doel de verschillende partijen die invloed hebben op het passagiersproces te laten werken aan meer klantgerichtheid bij de werkzaamheden. Elk van de organisaties houdt zich hier in mindere of meerdere mate mee bezig. Kijkend naar private organisaties lijkt het bezig zijn met gastvrijheid en het klantgericht werken een logische stap. Vanuit commercieel oogpunt is de private organisatie afhankelijk van de klant. Een goede beleving en prettige ervaringen zorgen voor een tevreden klant. Een tevreden klant komt in veel gevallen terug en zorgt daarbij ook voor mond-tot-mond reclame. Voor Schiphol moet een meer gastvrije luchthaven er aan bijdragen om uiteindelijk ‘Europe’s preferred airport’ te worden. Hier liggen allemaal commerciële belangen aan ten grondslag. Voor een publieke organisatie als de Koninklijke Marechaussee kan men zich afvragen waarom zij zich aansluit in een samenwerkingsverband waarbij ‘klantoriëntatie’ centraal staat en zij zich hier in de organisatie mee bezig houdt. Dit was bij de start van Schiphol Gastvrij ook het beeld bij de verschillende partijen. *“Wat ik merk uit discussies met andere partijen en ook binnen mijn eigen organisatie is dat zij eigenlijk in hun hoofd hebben: ‘nou die commerciële partijen, ja die hebben dit in hun vingers. En die securitybedrijven, de Koninklijke Marechaussee en de douane ja die zijn heel erg gefocust op tucht, orde en boeven vangen. (...) ze zijn niet gericht op vriendelijkheid of contact.’ Dat is heel zwart/wit. (...) Als je dat goed bekijkt, dan blijkt dat, dat ongelofelijk ongenueanceerd is en dat daar wel degelijk over na wordt gedacht. Ook daar wordt met die dubbele taakstelling gewerkt.”*

Hoewel het misschien minder voor de hand ligt heeft toch ook de KMar zich aangesloten bij het samenwerkingsverband Schiphol Gastvrij en wordt er in de organisatie ook nagedacht over klantgerichtheid. Onderstaand zal worden ingegaan in hoeverre deze ‘klantoriëntatie’ terug te vinden is bij de KMar en welke gedachte hier achter schuil gaat. Tevens wordt gekeken naar hoe hier invulling aan wordt gegeven en welke spanningen dit eventueel met zich meebrengt.

Koninklijke Marechaussee Schiphol

In haar ‘sustainable corporate story’(scs) heeft de KMar, district Schiphol, omschreven waar zij als district voor staat en wil uitdragen naar de omgeving. Bij de uitvoering van haar veiligheidstaak heeft de KMar veelal te maken met passagiers, dagjesmensen en medewerkers van de verschillende bedrijven die zich op het luchthaven terrein bevinden. Zij probeert al deze persoonsbewegingen en goederenstromen in goede banen te leiden en de veiligheid op de

luchthaven en daarmee in de samenleving te waarborgen. De KMar heeft op de luchthaven een poortwachterfunctie en moet tevens zorgen voor de orde en veiligheid in en rond de poort zelf. Zij vertegenwoordigt daarmee het gezag op de luchthaven, waarbij het voor het veiligheidsgevoel van mensen belangrijk is dat zij kunnen vertrouwen op dit gezag. Mensen moeten er vanuit kunnen gaan dat de KMar bij de uitoefening van het gezag de daarbij behorende bevoegdheden en machtsmiddelen, correct en rechtvaardig inzet. Daarom moet de KMar een houding aannemen, die *vertrouwen* wekt bij de mensen. Om dit vertrouwen te wekken is het allereerst van belang dat het werk van de KMar met de juiste overtuiging wordt uitgevoerd. De KMar is het visitekaartje van de Nederlandse overheid op de luchthaven. Van de medewerkers wordt verwacht dat zij hun werk ook vanuit deze overtuiging uitvoeren. *“Dat betekent dat medewerkers van de KMar een correcte en vriendelijke uitstraling hebben, met passie en plezier het werk uitvoeren, correct gekleed gaan en de vormen van beleefdheid in acht nemen”* (KMar, 2009). Daarnaast is het voor het wekken van vertrouwen belangrijk dat de KMar klantgericht is. Aandacht moet er zijn voor de mensen waar de KMar mee in aanraking komt en iedereen moet met respect worden behandeld. Daarbij staan integriteit en professioneel handelen centraal” (KMar, 2009).

Uit bovenstaande blijkt dat de bezoekers van de luchthaven belangrijke actoren zijn voor de KMar bij de uitvoering van haar taken. Een leidinggevende van de KMar bevestigt dit, maar geeft aan dat het de vraag is in hoeverre deze daadwerkelijk als ‘klant’ kunnen worden gezien. De KMar heeft bij de uitvoering van haar taak een monopoliepositie. *“(...) Klant wil bedrijfseconomisch zeggen dat je die kunt verliezen, maar als jij niet tevreden bent over de paspoortcontrole dan kun je het nergens anders aanbieden. Dat is nu eenmaal het monopolie van de overheid.”* Als uit wordt gegaan van ‘klantoriëntatie’ lijkt hierin een dilemma te liggen. De passagier is geen eigenlijke klant in de zin dat deze geen onderhandelingspositie heeft en weinig invloed kan uitoefenen. De controle wordt door de Marechaussee bepaald en verloopt volgens doordachte doctrines. *“(...) de passagier heeft betrekkelijk weinig macht. Los van de ingezonden brieven en het wellicht lobbyen voor wat anders, is het niet een partij die zich heel makkelijk organiseert en daarmee grote veranderingen binnen de KMar kan realiseren.”* De passagier is dus van groot belang, maar heeft geen directe invloed op de KMar. Om te achterhalen welke partijen wel invloedrijk zijn en directe druk zouden kunnen leggen op de organisatie, is vorig jaar een stakeholders onderzoek uitgevoerd. Belangrijke stakeholders zijn allereerst de gezagsrelaties (Ministerie van Veiligheid & Justitie, Ministerie van defensie, Openbaar Ministerie, NCTb en de burgemeester) daarnaast zijn de luchthaven (AAS) en de KLM belangrijke samenwerkingspartners die invloed uit kunnen oefenen op de KMar. Ook de Douane en het securitybedrijf G4S zijn partners van betekenis. Een goede verhouding met deze partners is van groot belang voor de uitvoering van haar taken. Een leidinggevende van de KMar geeft aan

dat de huidige taken in de wet zijn vastgelegd maar dat deze ook altijd weer gewijzigd zouden kunnen worden. In de afgelopen jaren zijn regelmatig artikelen verschenen waarin geopperd werd de politietaken over te hevelen naar de politie Kennemerland en ook werd voorgesteld de grensbewaking bij de Douane onder te brengen. Voor de KMar is het dan ook belangrijk om aan hun partners te laten zien hoe (goed) zij hun werk doen. *“We moeten er voor zorgen dat we de kracht die we met name de laatste jaren hebben ontwikkeld laten zien. Dat we een partij zijn die niet alleen naar binnen kijkt maar met name de verbinding zoekt met de luchthaven. (...) Die lobby zo sterk maken dat men in lengte van dagen vindt dat als er dan toch politie moet zijn op Schiphol en recherche dan is de KMar daar toch best een goede partij in.”*

Dat de KMar zich heeft aangesloten bij het samenwerkingsverband Schiphol Gastvrij kan volgens verschillende respondenten o.a. hieruit verklaard worden. De Koninklijke Marechaussee kan gezien worden als een deel van het geheel. Zij is slechts één van de actoren in de veiligheidszorg op de luchthaven. De Koninklijke Marechaussee moet zich daarom bewust zijn van de wereld waarin zij opereert en zich een plek verwerven binnen zogeheten nodale assemblages om haar veiligheidstaak te vervullen (Morrenhof et al, 2010:26). Het niet deelnemen aan zo'n samenwerkingsverband zou een verkeerd signaal afgeven en de positie en het imago van de KMar niet ten goede komen. *“Als dit soort speerpunten zich voor de luchthaven voordoen, dan denk ik dat je, je als Koninklijke Marechaussee niet afzijdig kunt houden. Ik vind dat je, je daar niet aan kunt onttrekken. Als de luchthaven zoiets opstart dan is het heel vreemd om niet mee te doen. Het kan eigenlijk niet.”*

Ook een leidinggevende van de AAS geeft aan dat de KMar af en toe 'angstig' is de eigen taak te verliezen. Doordat de KMar taken uitvoert die in het land veelal door andere partijen worden uitgevoerd lijkt zij zich op sommige momenten bedreigd te voelen en zich daardoor weer meer terug te trekken in de eigen organisatie. De KMar moet zich echter zo presenteren dat anderen niet het idee krijgen om de KMar te vervangen. Ook binnen de KMar wordt dit beaamd: *“(...) Ik heb het wel eens het calimero-effect genoemd. Men is bang dat men heel gauw geslachtoffer wordt, terwijl ze zoveel te bieden hebben. Je moet ook een beetje voor jezelf op durven te komen. Ook een beetje vertrouwen hebben dat het niet aan de orde is en dat je die strijd aankunt. (...) Als je wat schuchter bent en een beetje dat oude cultuurtje hebt van laten we maar niks vertellen want dan hoeven we ook niet verantwoorden wat we verteld hebben, ja dan krijg je dus het probleem dat mensen gaan roepen wat doet u hier.”*

Belangrijk is om naar buiten toe uit te dragen waar de organisatie voor staat en een goed imago te creëren bij de partners. Daarom is goede samenwerking en daarmee het contact met alle partijen essentieel. Door haar taken goed uit te voeren en in gezamenlijkheid met de partners te bekijken wat nodig is kan de positie binnen het speelveld versterkt worden. Hierdoor ontstaat meer binding met de partijen. *“Hoe meer verbinding en band je aan weet te brengen, hoe lastiger het wordt je eruit te*

halen.” Volgens een leidinggevende van de AAS presenteert de KMar zich de laatste jaren steeds meer naar buiten. Daarbij is het volgens hem wel essentieel dat de KMar werkt van ‘buiten naar binnen’. “Maar ik heb wel eens tegen de districtsleiding hier gezegd over het naar buiten willen treden. ‘vergeet niet het begint niet bij jezelf naar buiten, het begint bij wat komt van buiten op jou af. Dat is van buiten naar binnen en als je dat goed verwerkt hebt kun je weer terug. Maar om zelf te verzinnen wat anderen nodig hebben, de kans dat, dat precies het goede is, is niet zo groot.”

Ook vanuit de KMar wordt aangegeven dat het belangrijk is om te achterhalen wat de behoeften van de partners en de andere groeperingen in haar omgeving is. Het helpt bij het operationaliseren van hoe zaken gedaan moeten worden. Aan de andere kant heeft de organisatie een eigen missie en visie en moet daar niet van afgeweken worden. *“Je doet het niet voor jezelf, je doet het voor de samenleving. En dat zie je hier vrij nadrukkelijk op de luchthaven omdat, de winkeleigenaren, winkelpersoneel, spoorwegen etc. zijn allemaal partijen die zitten midden in jouw operationele veld. Die hoef je niet allemaal tevreden te stellen want dat kan ook niet en zou het te klantvriendelijk zijn. Ik bedoel we zijn ook niet de particuliere politie voor de luchthaven of voor de KLM, maar je moet wel ontdekken waar men behoefte aan heeft. En in gesprekken daarover je inzet bepalen”*

Het samenwerkingsverband Schiphol Gastvrij brengt alle partijen op de luchthaven bijeen. Het is daarmee een goede mogelijkheid om te achterhalen wat er bij deze partijen speelt. Daarbij zorgt het samenwerkingsverband voor een gevoel van eenheid. Volgens één van de respondenten is dit zeker het geval binnen het Captains netwerk. Het gevoel van eenheid is uiteindelijk wat men op de luchthaven Schiphol wil bereiken, namelijk een airport city. Iedereen moet zich onderdeel voelen van Schiphol. Dat gevoel is vanuit BPVS al heel erg versterkt, maar dat gaat alleen over het veiligheidsdomein. Aangegeven wordt dat het goed zou zijn dit te verbreden naar meerdere thema's. Het samenwerkingsverband Schiphol Gastvrij draagt hier aan bij. De samenwerking helpt om vanuit de ogen van een ander te kijken. *“Het is aardig om een bevlogen Marechaussee commandant over klantvriendelijkheid of gastvrijheid te zien praten, voor veel partijen is dat beeld er niet van de KMar. Dat is heel zinsvol. Daarnaast is het voor de commandant van de Marechaussee interessant om verhalen te horen van de andere partijen die men normaal gesproken niet vaak tegenkomt.”*

Uit bovenstaand blijkt dat een goede relatie met de partners erg belangrijk wordt geacht. Dat de KMar zich in het samenwerkingsverband Schiphol Gastvrij heeft aan gesloten heeft echter niet alleen te maken met de relatie tot de partners. Uit haar ‘sustainable corporate story’ komt naar voren dat ook de relatie met de passagier en bezoeker op de luchthaven erg belangrijk is en klantgericht werken een belangrijk issue is. In dit onderzoek is gekeken in hoeverre dit ook daadwerkelijk wordt toegepast in de organisatie. Zoals eerder aangegeven bestaat het district

Schiphol uit vijf brigades. In dit onderzoek is voornamelijk gefocust op de brigade grensbewaking en de brigade politie en beveiliging, omdat deze brigades bij de taakuitvoering in direct contact komen met bezoekers van de luchthaven. Onderstaand zal worden weergegeven hoe beide brigades kijken naar klantgericht werken, in hoeverre dit ook binnen de brigade wordt uitgevoerd en welke spanningen daarbij kunnen spelen.

Brigade grensbewaking

De Koninklijke Marechaussee is de grensbewakingsorganisatie van Nederland en heeft de ambitie om de beste grensbewaker van Europa te zijn. Grenstoezicht vormt, zeker sinds de aanslagen op 11 september 2001, een cruciale schakel binnen het veiligheidsdomein. Voor de burger is veiligheid een groot goed en deze verwacht van de KMar professionaliteit



als het gaat om de bewaking van de grenzen. Bonafide (passagiers)stromen wil de KMar optimaal faciliteren. Echter, voor malafide stromen zoals terrorisme en migratie- en drugscriminaliteit, moet het grenstoezicht van de KMar een belangrijke barrière opwerpen (KMar, 2010). De brigade grensbewaking voert haar taken vanuit bovenstaande ambitie uit. Haar taken zijn het bij binnenkomst en uitreis controleren van personen. Het weigeren van personen die niet voldoen aan de voorwaarden van binnenkomst. Het raadplegen van geautomatiseerde opsporingssystemen en het uitvoeren van gatecontroles waarbij onderscheid wordt gemaakt in Schengen en niet-Schengen. Met haar taken is zij onderdeel van de directe passagiersflow en heeft hierdoor invloed op dit proces. Een leidinggevende van de KMar geeft daarbij aan dat alle activiteiten en controles in dit proces financiële gevolgen hebben en daardoor gevoelig liggen. Hoewel de veiligheid zoals genoemd voor de luchthaven van groot belang is blijven ook de economische belangen een belangrijke rol spelen. Om het proces zo goed mogelijk te laten verlopen wordt veel samengewerkt. Vanuit de KMar wordt aangegeven dat deze samenwerking erg goed verloopt. Binnen de samenwerking is het belangrijk om meedenkend te zijn, maar tegelijkertijd moeten ook de grenzen duidelijk worden aangegeven. *“Ik noem dat altijd mijn ondergrens. En mijn ondergrens is dat ik mij altijd houd aan de wet. Daarom heen wil ik in heel veel dingen creatief zijn, maar de luchthaven weet duidelijk welke twee dingen voor mij belangrijk zijn. Allereerst, iedereen krijgt een controle, en het soort controle is afhankelijk van de bestemming. En variaties in plekken voor controles, daar wil ik over het algemeen in meegaan, mits ik de apparatuur heb die ik ook in een standaard balie heb.”* Dat de samenwerkingsvormen die voortkomen uit het BPVS zo goed verlopen komt ook doordat

men vooraf een gezamenlijke missie en statement heeft gedefinieerd waardoor de samenwerking wordt vergemakkelijkt en men hier op terug kan vallen wanneer dit nodig is.

De samenwerking Schiphol Gastvrij gaat verder dan het meedenken over een zo veilig en efficiënt mogelijk proces. Het gaat er daarbij om, een bijdrage te leveren aan het gastvrije imago van de luchthaven. Verschillende respondenten geven aan dat het een taak is van de Marechaussee om daar in mee te doen. Allereerst omdat de Marechaussee optreedt in opdracht van de overheid en veelal als eerst in contact komt met de passagiers. Zij is daarmee het visitekaartje van de overheid op de luchthaven, waarbij een goede indruk belangrijk is. *“(...) En daarbij de luchthaven bestaat omdat het een luchthaven is en niet omdat de KMar hier zit.(...) En ik denk dat het ook belangrijk is om een geloofwaardige overheid te zijn en dus mee te gaan in het zo goed mogelijk nadenken over wat het kan opleveren in de passagiersflow.”*

De grensbewaking krijgt jaarlijks te maken met ongeveer 20 miljoen passagiers. Daarbij moet in gedachte worden gehouden dat zo'n 99% van de passagiers bonafide is. Het belang van een goede behandeling van de passagier is dan ook essentieel. Vanuit de brigade wordt door de brigadecommandant veel aandacht besteed aan gastvrijheid. Dit wordt gedaan aan de hand van de theorie die schuil gaat achter de visie van *'hostmanship'*. De gedachte die hier vanuit gaat is dat het draait om *'mensen het gevoel te geven dat men welkom is.'* Volgens een respondent van de KMar kun je echter pas gastvrij zijn als je het werk goed doet. Daarbij is het van belang dat men het vakmanschap verstaat en tevens plezier heeft in het werk. Men moet weten hoe het werk als grenswachter goed en efficiënt kan worden uitgevoerd. Om dit te realiseren is vorig jaar binnen de brigade grensbewaking eerst geïnvesteerd in de kwaliteit. Deze is door de EU getoetst en als goed bevonden. Nu de kwaliteit op orde is, kan aandacht besteed worden aan *'hostmanship'*. *“Daarbij verwacht ik van mijn mensen dat zij kunnen differentiëren in bejegening en dat mensen die van buitenaf binnen komen in ons systeem verrast zijn door de bejegening die zij ontvangen en dat mensen binnen ons eigen systeem zich welkom en prettig voelen in onze eigen organisatie. Mijn definitie van gastvrij is dat iemand zich welkom voelt in onze organisatie.”*

Het principe van *hostmanship* is erop gericht om medewerkers op een andere wijze invulling te laten geven aan hun functie, zonder dat het werk daadwerkelijk inhoudelijk anders wordt gedaan. Het gaat volgens de brigade commandant voornamelijk om de kleine dingen die net het verschil kunnen maken. Daarbij kan gedacht worden aan het wensen van een goede reis, het aanspreken van passagiers in de eigen taal of het feliciteren van een passagier wanneer deze jarig blijkt te zijn. Daarnaast zou ook bij een tweedelijns controle meer ingespeeld kunnen worden op de passagier. *“Als iemand in een tweedelijns controle komt kan dat even duren waardoor deze persoon zijn vlucht kan missen.*

Het zou handig zijn om als marechaussee aan te geven: 'Wij doen een tweedelijns controle en dat bestaat hier en hier uit, als u gaat zitten, dan doen wij ons best om dit zo snel mogelijk af te ronden, zodat u kunt vliegen.' Dan neem je al 80% van de onrust die een passagier heeft weg. En als je dan zo'n persoon weer heen zendt, dat je deze dan even naar de juiste locatie brengt en al gebeld hebt met de KLM dat de persoon later is.(...) Je blijft gewoon je taak doen, maar het gaat om hoe je het doet en niet om wat je doet, dat blijft hetzelfde.'

Om dit te bewerkstelligen zijn trainingen ontwikkeld, waarin de basisprincipes van hostmanship worden uitgelegd. De teamleiders als ook de opperwachtmeesters hebben de trainingen doorlopen en uiteindelijk zullen ook alle uitvoerende medewerkers aan deze training deelnemen. Tevens zal er nog een training binnen de groep plaatsvinden waarbij zal worden ingegaan op de wijze waarop de basisprincipes kunnen worden toegepast in het dagelijkse werk. Daarbij zal ook de competentie 'klantgerichtheid' een verplichte competentie in het functioneringsgesprek worden. Hierdoor wordt geprobeerd om hostmanship te borgen binnen de brigade. Daarnaast wordt er op dit gebied ook geïnvesteerd in de samenwerking met andere partners op de luchthaven. De brigade is erg betrokken bij Schiphol Gastvrij en men probeert op deze wijze de partners te attenderen op de wijze waarop de brigade grensbewaking bezig is met gastvrijheid.

Het zijn de grenswachters oftewel de 'streetlevel bureaucrats' die door hun handelingen het beeld van de KMar en daarmee de overheid vormen. De discretionaire ruimte waarover deze marechaussees beschikken wordt door verschillende respondenten als positief en heel belangrijk gezien. De grensbewaker handelt volgens de wet welke ook daadwerkelijk op 80/90% van de mensen kan worden toegepast. Bij het andere deel is het de grensbewaker die vanuit de professionaliteit een beslissing neemt. Door de discretionaire ruimte kan een marechaussee het verschil maken. Wanneer gekeken wordt naar gastvrijheid, dan kan gezegd worden dat daar heel erg de motivatie van mensen achter zit. Het is belangrijk om goede procesbeschrijvingen te hebben, hoe men zo optimaal mogelijk het werk kan doen. Maar het is ook belangrijk dat men deels vrijgelaten wordt waardoor innovatie en creativiteit wordt gestimuleerd.

Spanningen veiligheidstaak en klantgericht werken

Een leidinggevende van de KMar geeft aan dat door aandacht voor klantgerichtheid geen spanningen hoeven te bestaan bij de uitvoering van de taken. Zoals in het theoretisch kader is weergegeven benadrukken Gastelaars (2006) en de Jong (2009) dat door het meer klantgericht werken de eisen en verwachtingen van de burger toenemen en deze zich ook als klant gaat gedragen. Een leidinggevende van de KMar onderkent deze ontwikkeling, maar ziet dit als onomkeerbaar proces. *"Op het moment dat je denkt dat de overheid bepaalt hoe de burger zich gedraagt, is mijn visie dat, dat niet zo is. Er zijn natuurlijk legio zaken die veel meer invloed hebben op een burger dan wij als overheid hebben. Dat wordt bepaald door hoe hij op zijn werk behandeld wordt, hoe zijn telefoon provider met hem*

omgaat en noem maar op. Neem als voorbeeld het heel makkelijk en digitaal dingen kunnen regelen, je kunt wel als overheid zeggen ‘ach ja wij doen daar niet aan mee’. Maar dat is gewoon geen haalbaar issue meer als de rest van de maatschappij het doet. (...) Ik denk dat een burger gewoon niet een overheid accepteert die qua service level op een heel laag niveau zit. Burgers worden gewoon mondiger op alle vlakken en een burger accepteert gewoon niet een systeem dat zwart of wit is. Er is natuurlijk heel veel differentiatie in vragen van burgers en daar zul je ook op in moeten spelen.” Ook het idee dat de overheid er voor het publieke belang is en niet voor het individu hoeft volgens deze leidinggevende geen spanning te geven. Volgens hem is het een illusie te denken dat de bevolking één is. De regelgeving die er bestaat is erg nuttig en belangrijk, maar niet op ieder geval toepasbaar. Er zijn altijd specifieke gevallen waardoor flexibiliteit nodig is om met deze gevallen om te gaan. “(...) Iedereen is wel gelijkwaardig, maar niet gelijk (...) Als je ziet dat de maatschappij steeds meer geïndividualiseerd is en als je ziet dat commerciële instellingen ook steeds meer geïndividualiseerd daarop inspringen dan vind ik het nog al een moeilijk houdbare stelling dat je de gelijkheid in stand houdt.” Hier komt naar voren dat het meer klantgericht werken gevoed wordt door de individualisering van de maatschappij. Mensen hebben een toenemende behoefte aan keuzevrijheid en verwachten ook van overheidsorganisaties een bepaalde ‘service’.

De luchthaven maakt graag onderscheid in de passagiers en het verschil in behoefte van deze groep passagiers. Zo zijn er bijvoorbeeld de zakelijke reizigers die voornamelijk behoefte hebben aan een snelle en comfortabele reis. De KMar wil hierin meegaan zolang aan de eerder genoemde ondergrens is voldaan. *“In ons systeem maken we onderscheid tussen passagiers die vanuit de EU komen en die niet uit de EU komen. Daar zit een ander controle regime op. Maar het systeem zegt niets over ‘ik betaal meer dus ik heb daardoor minder controle’.”* Iedere passagier krijgt dezelfde controle. Sinds kort wordt er gebruik gemaakt van het systeem ‘privium’ dat er voor zorgt dat frequente zakenreizigers min of meer geautomatiseerd kunnen doorlopen door gebruik te maken van de snelle grenspassage met irisscan. Deze passagiers zijn van te voren aan een grondige controle onderworpen. Daarbij is gebleken dat op grond van de vreemdelingenwet (migratiekant) de persoon is ‘goedgekeurd’. Aan de veiligheidskant blijven alle signaleringen en overtredingen open staan. Wanneer blijkt dat daar nog iets open staat kan de zakenreiziger niet vertrekken. De wettelijke controle blijft, maar de service voor de passagier wordt vergroot waardoor het gastvrijheidsgevoel toeneemt. De KMar draagt door het bieden van deze mogelijkheden hieraan bij.

Brigade Politie en beveiliging

De brigade P&B houdt zich allereerst bezig met de basispolitiezorg zoals het verkeerstoezicht, controle op de naleving van bijzondere wetten, bestrijding van criminaliteit en de handhaving van de openbare orde. Daarnaast is de brigade belast met de beveiligingstaak welke voornamelijk bestaat uit het uitvoeren van



beveiligingssurveillances, de begeleiding van belangrijke personen, de beveiliging van risicovluchten en controle op de handbagage van passagiers en vracht- en koeriersbagage.

Bij de uitvoering van haar taken werkt de brigade eveneens nauw samen met verschillende publieke en private organisaties. Ook binnen deze brigade vindt de samenwerking op een goede wijze plaats. Er zijn veel overlegvormen met de partners op de verschillende niveaus in de organisatie. Hierdoor kan snel ingespeeld worden op ontwikkelingen. Daarbij is het van groot belang dat het doel voor ogen wordt gehouden. Het idee dat de veiligheid in gezamenlijkheid gerealiseerd moet worden en de KMar daar een onderdeel van is, werd aan het begin nog niet altijd door iedereen als goed ervaren. *“(...) veel collega’s hadden zoiets van Schiphol is hier de baas in plaats van wij en wij moeten hier de baas zijn als het gaat om veiligheid. Maar zo steek ik hem niet in, de wereld is namelijk niet zo zwart/wit. Zij hebben ook taken in de veiligheid en wij ook en we moeten vooral aanvullend werken. En wij moeten ons werk gewoon goed kunnen doen. Dat staat ook altijd voorop, we moeten niet belemmerd worden in onze taakuitvoering door commerciële belangen bijvoorbeeld. Soms ligt daar wel een spanningsveld.”* De veiligheidstaak is een gedeelde verantwoordelijkheid geworden waardoor ook andere belangen dan alleen het eigen belang een rol spelen. Hier komt het eerder genoemde spanningsveld tussen veiligheid en commercie om de hoek kijken. De taakuitvoering van de brigade staat centraal, maar er wordt weldegelijk rekening gehouden met de belangen van de luchthaven. Dit komt duidelijk naar voren in het volgende citaat: *“De luchtvaartprocessen moeten gewoon doorgaan. Wij zullen niet snel ontruimen of een hele gate plat of stil leggen. Maar als het echt nodig is dan doen we dat wel. Maar we weten wel van ‘nou dat moet wel echt nodig zijn’. Kijk als er een aanrijding op de A4 is dan gooien ze 3 rijstroken dicht en dan is het gewoon even pech en dan is er een omleiding en u zoekt het maar uit. Ja en hier doen wij dat niet op die manier. Sowieso zullen we niet snel iets plat leggen. En als het dan moet, dan hebben we bij calamiteiten en crisissituaties een calamiteitenplan waarin al allerlei dingen geregeld zijn.”* Bovenstaand geeft weer dat KMar bij haar taakuitvoering sterk rekening houdt met de omgeving

waarin zij functioneert. Hoewel de operatie en daarmee de veiligheid centraal staat worden commerciële belangen wel in de overwegingen mee genomen. Het is een continue zoektocht naar de balans. In feite kan de politiedienst van de Koninklijke Marechaussee op de luchthaven vergeleken worden met de politie in een grote stad. Zij heeft dezelfde bevoegdheden en voert tevens dezelfde taken uit. Uit bovenstaand citaat lijkt echter op te maken dat de omgevingsfactoren waarin de KMar opereert leiden tot andere afwegingen dan de politie in een grote stad zou maken. Het belang van de luchthaven Schiphol voor de Nederlandse economie is zo groot dat deze altijd in de overweging mee moet worden genomen. Waar de politie in een stad, zonder overleg een hele winkelstraat zou kunnen afzetten, moet de KMar dit in overleg met de belangrijke partners doen. De KMar is uiteindelijk degene die bepaalt welke maatregelen er worden genomen. De beveiliging en veiligheid burgerluchtvaart gaat immers boven alles. Wanneer de dreiging serieus is zullen er maatregelen worden genomen die voor de commercie minder prettig zijn. Het is uiteindelijk de KMar die daarin de grenzen stelt tussen het belang van de veiligheid en tevens de commerciële belangen. Deze keuze is voornamelijk lastig in het zogenoemde 'grijze gebied'. Een mooi voorbeeld waar de KMar duidelijk haar grenzen heeft gesteld is de situatie omtrent de 'Aswolk' in 2010.

Aswolk

Een grote aswolk afkomstig uit een vulkaan in Reykjavik (IJsland) zorgt er in april 2010 voor dat verschillende luchthavens in Europa voor enkele dagen worden platgelegd. Zo ook de luchthaven Schiphol. Dit zorgde ervoor dat veel reizigers op de luchthaven strandden. Zoals gebruikelijk werd onderscheid gemaakt tussen Schengenpassagiers en reizigers uit andere landen. De passagiers uit de zogeheten passagiers uit de Schengenlanden konden vrij de grens passeren en beslissen of men wel of niet op de luchthaven wilde blijven. Reizigers uit de niet-Schengen landen kwamen echter vast te zitten in het stuk 'niemandsland'. De KMar gaf aan dat hoewel het een vervelende situatie betrof de gestrande reizigers niet zonder paspoortcontrole Nederland in mochten komen.; dit uit veiligheidsoverwegingen. Dit zorgde ervoor dat zo'n 1500 Reizigers enkele dagen door moesten brengen op de luchthaven. Omdat het zoveel reizigers betrof zette de Marechaussee veel personeel in om de openbare orde te handhaven. Daarnaast hielp men o.a. mee bij het uitdelen van eten en drinken en het klaarzetten van veldbedden. Bijna alle respondenten geven aan dat tijdens de aswolk alle partijen op de luchthaven goed samenwerkten en dat iedereen taken uitvoerde welke normaal gesproken niet tot de eigen taak behoorden. Hier komt duidelijk naar voren dat de veiligheid van de luchthaven voorop staat maar dat de KMar ook weldegelijk meewerkt aan een zo soepel mogelijk proces en een zo gastvrij mogelijke luchthaven.

Schiphol Gastvrij voor de brigade P&B

“Als je kijkt naar Schiphol Gastvrij, dat is niet ons eerste doel. Dat is niet waar wij voor op de luchthaven zijn natuurlijk, maar het is wel iets wat wij vanuit onze professionele houding ook willen.” Een leidinggevende van de Marechaussee geeft aan dat het voor de KMar ook van belang is dat de taken die de Marechaussee uitvoert makkelijk kunnen verlopen. Daarom is een professionele manier van werken erg belangrijk. Bij de taakuitvoering krijgt de brigade politie & beveiliging veelal te maken met mensen die onvrijwillig met hen in aanraking komen. Het is daarom lastig te spreken over klanten en volgens verschillende respondenten is ook niet een begrip dat aansluit bij de taakuitvoering van haar brigade. Er is niet zozeer sprake van klantoriëntatie als wel van burgeroriëntatie: de burger in contact met de wettelijke gezagsdrager. Daarbij wordt echter wel benadrukt dat het van groot belang is dat mensen op een goede wijze en met respect worden behandeld. Klantvriendelijkheid en klantgerichtheid zijn daarmee meer aspecten die onder het professioneel handelen van de Marechaussee moeten vallen. Een voorbeeld waar het onvrijwillige karakter van de relatie naar voren komt is bij de preventieve fouilleeracties die regelmatig op de luchthaven worden gehouden.

Preventief fouilleren

Bij de preventieve fouilleeracties worden verschillende mensen die op de luchthaven rondlopen gecontroleerd. Dit kunnen passagiers, bezoekers maar ook werknemers zijn. Voorheen kwamen er klachten van mensen, maar ook van de bedrijven op de luchthaven dat mensen veelal op ‘Amerikaanse wijze’ werden gefouilleerd zonder verdere inlichtingen over het waarom van de fouilleeractie. Door het samenwerkingsverband Schiphol Gastvrij heeft men hier de aandacht op gevestigd en is er een flyer ontworpen waarop uitleg wordt gegeven over het hoe en waarom van het fouilleren. Daarnaast zijn er schermen besteld die er voor moeten zorgen dat mensen afgeschermd kunnen worden bij de fouillering. Uit de interviews met de respondenten kwam naar voren dat nog niet altijd gebruik wordt gemaakt van de middelen. Zo was er een fouilleeractie waarbij geen uitleg werd gegeven over het hoe en het waarom van de actie en waarbij de flyer en de schermen niet werden gebruikt. Vanuit de Taskforce Schiphol Gastvrij is de KMar daarop gewezen en is er werk van gemaakt. Twee weken later werd wederom een fouilleeractie gehouden en werd er wel gewerkt met de flyers en schermen. Volgens een leidinggevende van de KMar is het belangrijk dat dit soort acties op een zo prettig mogelijke wijze plaatsvinden. Er wordt echter aangegeven dat wanneer de middelen niet voor handen zijn de acties toch zullen plaatsvinden. *“Ik heb wel tegen hem gezegd, ga niet de illusie hebben dat wij altijd mensen buiten het zicht fouilleren. Die ga ik niet geven en die wil ik ook niet geven. Wij hebben de instelling dat we het, het liefste afgeschermd doen, maar soms kan dat niet. Als het niet kan ja dan doen we het toch. Ja ik bedoel daar moet je ook reëel in zijn, want je moet*

doelmatig werken en op de meest vriendelijke en gastvrije manier in deze zin, maar als dat niet kan ja dan moet je toch je doel nastreven. (...) Ik bedoel dat is hetzelfde als dat je, je zou het heel ver kunnen doortrekken van met aanboudingen en dergelijke die je doet, ja dat ziet het publiek. Het publiek kan daar twee dingen van vinden. Die kan denken 'oeh wat een bende hier en wat gebeurt er allemaal'. Of ze kunnen denken 'goh nou er wordt daadkrachtig opgetreden'. Ja dat hond je altijd."

Binnen de KMar gaat men uit van het feit dat iedereen met respect moet worden behandeld. De marechaussees worden gezien als professionals die vanuit hun taakuitvoering mensen op een zo goede en vriendelijk mogelijke wijze benaderen. Wanneer er mensen zijn waarbij deze manier niet werkt, is een hardere aanpak nodig en wordt de vriendelijkheid omgezet in een meer dwingende houding. Daarbij blijft het dat mensen met respect en op een humane manier behandeld moeten worden. Door middel van deze benadering kan een escalatie van een bepaalde situatie worden voorkomen en zorgt het voor een soepel proces. *"(...)Maar het is wel zo dat we zowel voor onze 'boefjes' als voor onze nette burger, moeten we het gewoon zo aangenaam mogelijk doen met elkaar. Dat is ook het meest effectief voor ons zelf. Dat zie je ook wel in het buitenland met name waarin de politie of de gendarmerie toch een heel andere positie heeft. Waar ze veel meer vanuit de macht opereren en dat krijg je gewoon keihard terug. Kijk of het bij je past is al één, maar het is ook gewoon niet effectief. Want op het moment dat je op macht de overhand hebt op mensen, dan komt er angst en boosheid en verzet die zich gewoon letterlijk tegen je keert en daar ga je het dus niet mee winnen. Ik denk dat we het wat dat betreft qua poldermodel heel goed doen. Dat we gewoon in de dialoog gaan en mensen op een normale manier behandelen en een professionele manier. Tot dat het tegendeel bewezen is en dan hebben we er ook het antwoord op."*

Volgens deze leidinggevende van de KMar past deze houding ook meer in Nederland. In Nederland zijn we qua veiligheidsmaatregelen veelal *down to earth*. Wanneer men kijkt naar een land als Amerika dan blijkt dat mensen zich daar veilig voelen wanneer er veel uniformen zichtbaar zijn. In Nederland wordt veel kritischer gekeken naar al deze veiligheidsmaatregelen. Mensen vragen zich af waarom alle veiligheidsmaatregelen nodig zijn. Verschillende respondenten geven echter aan dat mensen wel steeds meer dan vroeger het nut van veiligheidsmaatregelen, zoals fouilleeracties zien. Dit komt door de ontwikkelingen, met name op het gebied van terrorisme. Op een luchthaven heeft men daardoor ook meer begrip voor dit soort acties dan wanneer deze zomaar in een stad zouden plaatsvinden. *"Dat is op de luchthaven toch net een wat andere situatie dan in een stad. Dan hebben mensen inderdaad zoiets van is dit nou nodig, ik woon hier en beweeg hier en ja en op een luchthaven weet iedereen dat, dat risico's in zich heeft. Dus dat hebben we dan weer in ons voordeel."* Maatregelen zoals preventief fouilleren worden genomen om bescherming te bieden tegen gevaar dat veroorzaakt wordt door of dreigt van de kant van menselijk handelen in

de openbare ruimte (sociale veiligheid). Dat men de maatregelen van o.a. de KMar accepteert komt met name doordat er in de maatschappij een gevoel van onveiligheid heerst (subjectieve veiligheid).

Vergelijking politie

De Koninklijke Marechaussee kan vergeleken worden met de politie in haar taakuitvoering. Zoals in hoofdstuk drie is weergegeven is het gezag van de politie tanende. Om het tanende gezag en legitimiteit van de politie te herstellen werd meer aandacht gegeven aan bedrijfsmatig werken. Daarbij staan efficiëntie en effectiviteit centraal en wordt ook steeds meer ingezet op klantgericht werken. Hierdoor probeert de politie het imago en de positie in de maatschappij te verbeteren. Uit de interviews met de respondenten en uit documentanalyse komt naar voren dat hoewel de taakstelling en uitvoering van de KMar gelijk is, zij een andere positie inneemt in het politiebestedel. Zo wordt door veel van de respondenten aangegeven dat de KMar veelal wordt gezien als een betrouwbare schakel welke kan worden ingezet wanneer de politie daartoe niet in staat is. Daarbij is echter de bekendheid met de KMar onder de gemiddelde burger nog erg gering. De politie zit breder in de samenleving waardoor ontwikkelingen een grotere spelen. *“Qua Marechaussee denk ik dat wij qua uitstraling en imago minder last hebben van de gezagsdiscussie dan de politie. Ook als je hoort hoe de politie aankijkt tegen de Marechaussee, die hebben veel meer het imago van die zijn strak en daar valt niet mee te spotten en qua gezag valt daar niet op af te dwingen. Die stralen dat ook meer uit. Qua uniform hebben ze ook net wat meer koortjes en dingetjes en ja misschien kleine dingen dat speelt toch mee(...) maar ik denk wel dat we qua bejegening binnen de Marechaussee echt op elkaar letten en dat ook hoog in het vaandel hebben staan en dat hebben we wel sterker dan de politie.”*

Hoewel de KMar de afgelopen jaren steeds meer doelmatig en doelgericht is gaan werken en de ‘klantoriëntatie’ meeneemt in haar werkzaamheden wordt dit veelal niet gedaan vanuit het idee van een tanend gezag. Dat er meer aandacht is gekomen voor een meer ‘klantgerichte’ houding zou volgens een leidinggevende van de KMar te maken kunnen hebben met het feit dat mensen steeds meer veiligheidsmaatregelen moeten ondergaan. Gebeurtenissen zoals o.a. 9/11 hebben er voor gezorgd dat er extra maatregelen worden getroffen om de veiligheid te waarborgen. Door de toename van maatregelen is van belang dat dit alles nog op een zo prettig mogelijke wijze voor de passagiers en bezoekers van de luchthaven gebeurt.

De KMar mag op basis van bepaalde bevoegdheden controles uitoefenen en mensen daaraan onderwerpen. Daarin hebben mensen geen keuze en moeten deze controles ondergaan. De Marechaussee beseft terdege dat men bij de uitvoering van deze taken zeer correct moet handelen. Daarbij gaat het erom dat de wetgeving gevolgd wordt en dat mensen tevens op een

correcte wijze worden behandeld. Zoals eerder aangegeven moet door een goede houding en bejegening vertrouwen gewekt worden bij de burger. Het gezag moet worden verkregen vanuit rechtmatigheid (wettelijk gezag), maar tevens ook vanuit integriteit (functioneel en charismatisch gezag). Het gaat om een combinatie van de gezagsgronden die zorgen voor een invloedrijk gezag.

Zoals al eerder aangegeven zijn het de ‘streetlevel bureaucrats’, in dit geval de marechaussees, die de taken uitvoeren en in aanraking komen met de gemeenschap. Bovenstaand is aangegeven dat zij hun werk op een goede en vriendelijke manier moeten uitvoeren. Enkele respondenten geven echter aan dat ze ook niet te vriendelijk moeten zijn. Hier speelt het spanningsveld van ‘betrokkenheid versus distantie’ welke door Banton (1964) is verwoord. Een politieagent staat enerzijds boven het volk en anderzijds ten dienste van dit volk. Belangrijk is om betrokken te zijn bij de gemeenschap en empathisch op te treden. Aan de andere kant moet er ook een bepaalde afstand zijn (distantie) om de neutraliteit te borgen. Belangrijk is om een goede balans te vinden. *“Dat je altijd zoekt naar waar liggen de grenzen tussen ultieme klantvriendelijkheid en ook nog een keer het ordinare hanteren van normen die we met zijn allen overeen zijn gekomen.”* Het zoeken naar deze balans zorgt binnen de brigade P&B nog wel eens voor dilemma’s. De mensen van de Marechaussee lopen in hun uniform rond op de luchthaven en worden continue aangesproken door mensen die de weg vragen. Dat is niet de taak van de Marechaussee, maar men reageert daar veelal heel vriendelijk op en legt iedereen uit waar men moet zijn. Ze zijn er echter om de veiligheid op de luchthaven te borgen en te kijken over een mogelijke terrorist op de luchthaven rondloopt. *“Kijk mijn mensen reageren daar heel vriendelijk op en gaan het allemaal uitleggen, maar wij hebben ook wel dat we zeggen van ‘luister je staat hier om te kijken of er een mogelijke terrorist op de luchthaven rondloopt. Je kunt ook op een vriendelijke manier zeggen: ‘Daar vindt u een bord, succes’. Je merkt gewoon dat mensen zeggen ja dat is wel zo, maar primair zijn ze zo bereidwillig om te helpen, dat is bijna sterker.”*

5.2.3 Resumé

Zoals uit voorgaande duidelijk is geworden komt het samenwerkingsverband Schiphol Gastvrij voort uit de strategie die de luchthaven sinds enkele jaren nastreeft: ‘Europe’s preferred Airport’ worden en zijn. Een belangrijk aspect is daarbij een gastvrije behandeling van de bezoekers van de luchthaven, waarbij gedrag, omgeving, het ‘product’ en de communicatie een rol spelen. Bij de beleving van de bezoeker is sprake van een keteneffect; een goede ervaring heeft een positieve invloed op het vervolg (en andersom). Deze wederzijdse afhankelijkheid zorgt ervoor dat men de samenwerking heeft gezocht. Het samenwerkingsverband bevindt zich nog voornamelijk in een ontwikkelingsfase. Daarbij wordt ingezet op het leren kennen van de verschillende organisaties, waardoor wederzijds begrip wordt gekweekt.

Dat de Koninklijke Marechaussee zich in dit samenwerkingsverband heeft aangesloten kan hoofdzakelijk verklaard worden vanuit *legitimiteits- en stabiliteitsgronden*. De Marechaussee lijkt zich steeds meer bewust van het feit dat zij haar bestaansrecht moet legitimeren. Er lijkt een bepaalde angst te zijn haar taken te verliezen. Door zich te binden aan de partijen vergroot zij haar eigen draagvlak en verbetert zij haar imago. Het idee van 'klantoriëntatie' kan hierbij meer gekoppeld worden aan de partners van de KMar, met name AAS, KLM, G4S en de Douane, zij zijn uiteindelijk partijen die daadwerkelijk invloed uit kunnen oefenen op de KMar. Belangrijk is om mee te denken met de partners. Naast de veiligheid speelt immers commercie ook een grote rol. Hier kan een spanningsveld ontstaan tussen de mate van meedenken met de luchthaven en de grenzen van de eigen organisatie en daarmee de veiligheid.

Naast dat de samenwerking bij moet dragen aan de binding met de partners is de binding met de maatschappij ook steeds belangrijker. De KMar is het visitekaartje van de overheid op de luchthaven, waarbij het belangrijk is dat zij haar taken goed uitvoert. Daarbij is vertrouwen van de burger in de organisatie van groot belang. Dit vertrouwen kan gerealiseerd worden door een meer klantgerichte houding. In de KMar krijgt dit binnen de brigade grensbewaking vorm vanuit de gedachte van het 'hostmanship'. De houding en bejegening van een grensbewaker moeten ervoor zorgen dat een passagier zich welkom voelt. Hier is er sprake van 'klantoriëntatie', hoewel de passagier in de letterlijke zin geen klant is omdat deze geen 'exit-mogelijkheid' heeft. Ook binnen de brigade politie & beveiliging is aandacht voor de houding en bejegening richting de burger. Dit wordt echter meer gezien vanuit de professionaliteit van de marechaussee. Binnen de brigade P&B is er meer sprake van onvrijwilligheid in het contact en kan er een bepaalde spanning bestaan tussen betrokkenheid en distantie. Daarom is de term 'burgeroriëntatie' meer geschikt. De taken staan centraal maar de manier waarop deze worden uitgevoerd is van groot belang. Het contact moet humaan en respectvol verlopen.

Publiek-private samenwerking

Wanneer vanuit de theorie omtrent publiek-private samenwerking naar het samenwerkingsverband Schiphol Gastvrij en tevens naar het platform BPVS wordt gekeken, kunnen verschillende conclusies getrokken worden. Zoals in het theoretisch kader is weergegeven is het onmogelijk een limitatieve opsomming van de verschijningsvormen van PPS te geven. Daarbij zijn er echter wel vier elementen die gezien worden als de basiselementen van PPS. Te weten: 'gezamenlijkheid', 'project', 'samenwerkingsverband' en 'meerwaarde'. In dit onderzoek is de volgende definitie gekozen: *"PPS is een langdurig samenwerkingsverband waarin de publieke en de private sector, met behoud van hun eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren om*

meerwaarde te creëren, en dit op basis van een heldere taak- en risicoverdeling”

Het samenwerkingsverband Schiphol Gastvrij heeft in ieder geval de basiselementen van PPS in zich. In samenwerking met verschillende partijen uit de publieke en private sector wordt samengewerkt om de passagier zich welkom, goed bejegend en prettig te laten voelen op de luchthaven. Door het keteneffect van de gastvrijheidsbeleving is men van elkaar afhankelijk en is samenwerking belangrijk. In gezamenlijkheid kan ook daadwerkelijk een meer gastvrije luchthaven gerealiseerd worden. Daarnaast draagt de samenwerking bij aan het gevoel van eenheid en het gedachtegoed dat schuilgaat achter de ‘airport city’ (meerwaarde). De partijen werken allemaal vanuit de eigen identiteit en verantwoordelijkheid in dit samenwerkingsverband, waarbij het leren kennen van elkaar en het creëren van wederzijds begrip belangrijk is. De samenwerking bevindt zich echter nog in de ontwikkelingsfase. Er is op dit moment nog weinig tot niets vastgelegd. Er is daarmee geen sprake van een heldere taak- en risicoverdeling. Het thema dat in dit samenwerkingsverband centraal staat is dan ook niet van zo’n aard dat dit nodig is. Wel zou het handig zijn om een bepaalde missie en visie en daaruit volgend doelstellingen te formuleren. Dit zorgt voor een betere borging van het samenwerkingsverband en de mogelijkheid om ook meer doorvertaling te geven aan de werkvloer. Op dit moment zorgt de samenwerking voornamelijk dat in de hogere niveaus van de organisatie goed contact wordt gelegd en bepaalde projecten kunnen worden gerealiseerd. De werkvloer is daarentegen (nog) niet echt betrokken bij dit samenwerkingsverband.

Het platform BPVS kan wanneer naar bovenstaande definitie wordt gekeken gedefinieerd worden als een ‘ultieme’ publiek-private samenwerking. Zoals eerder aangegeven vindt samenwerking plaats tussen de publieke en private sector om het ‘wicked problem’ veiligheid integraal te benaderen. Door de kennis die alle partijen afzonderlijk meebrengen kan een doel bereikt worden die de partijen zonder elkaar niet hadden kunnen realiseren. Daarmee beoogt men een win-winsituatie te bereiken. Binnen dit samenwerkingsverband worden de eigenschappen als eigen verantwoordelijkheid en een gezamenlijk doel als essentiële aspecten gezien. Er is in dit samenwerkingsverband sprake van behoud van de eigen identiteit en verantwoordelijkheid waarbij op alle niveaus in het samenwerkingsverband duidelijke doelstellingen zijn geformuleerd om de samenwerking zo goed mogelijk te laten verlopen. Voor iedereen is binnen deze samenwerking de taak- en risicoverdeling duidelijk.

Vanuit de theorie (hoofdstuk 3) komt naar voren dat er discussie bestaat over de specifieke verschillen tussen het publieke en private domein. Klassieke denkers als Taylor, Fayol en Weber geven aan dat zowel private als publieke organisaties het hoofd dienen te bieden aan economische en politieke uitdagingen en dat er niet veel verschil bestaat tussen deze twee werelden. Anderen spreken dit tegen en benadrukken het grote verschil tussen publiek en privaat. Wanneer gekeken wordt naar de Koninklijke Marechaussee en de private partijen in haar omgeving, kan gesteld worden dat de partijen inderdaad met dezelfde uitdagingen te maken krijgen. De turbulente omgeving zorgt ervoor dat de sectoren naar elkaar toe groeien. Private waarden hebben hun intrede gedaan binnen publieke organisaties maar ook publieke waarden (veiligheid) worden in private organisaties opgenomen.

Zoals in de literatuur aangegeven opereren publieke partijen vanuit een algemeen maatschappelijk belang en kennen zij een hoge mate van zekerheid als het gaat om bestaansrecht. Deze positie lijkt echter ook gedeeltelijk te zijn veranderd. Van publieke organisaties en in dit geval de Koninklijke Marechaussee wordt verwacht dat het bestaansrecht wordt 'bewezen'. Ook hierin lijken de publieke en private sector naar elkaar toe te groeien. Het lijkt erop dat publieke organisatie hun publieke taak steeds meer op een private wijze moeten uitvoeren.

6

Conclusie

6.1 Inleiding

Dit onderzoek was gericht op de positionering van de Koninklijke Marechaussee in de publiek-private samenwerking Schiphol Gastvrij. Daarbij is bekeken in hoeverre de bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen invloed hebben gehad op de taakuitvoering van de Marechaussee en bijgedragen hebben aan de totstandkoming van dit samenwerkingsverband. Daarnaast is onderzoek gedaan naar hoe de Koninklijke Marechaussee invulling geeft aan deze publiek-private samenwerking Schiphol Gastvrij. Gezamenlijk levert dit een beeld op over de positionering van de Koninklijke Marechaussee in het samenwerkingsverband Schiphol Gastvrij en kan een antwoord worden geformuleerd op de hoofdvraag van dit onderzoek:

Hoe positioneert de Koninklijke Marechaussee zich met haar veiligheidstaak in de publiek-private samenwerking Schiphol Gastvrij!?

6.1.1 Bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen

De bestuurlijke ontwikkelingen New Public Management (NPM), de ontwikkeling van government naar governance en de maatschappelijke ontwikkelingen zoals o.a. individualisering en informatisering (mediacratie) hebben er enerzijds voor gezorgd dat private waarden als doelgericht, resultaatgericht en klantgerichtheid een rol zijn gaan spelen binnen overheidsorganisaties. Het bestaansrecht moet worden afgedwongen en organisaties zijn steeds meer bezig met transparantie en de legitimiteit van de taakuitvoering. Anderzijds hebben deze ontwikkelingen gezorgd voor meer verwevenheid van de partijen die opereren in een publieke en private context. Netwerken zijn ontstaan om de ‘wicked problems’, de complexe maatschappelijke problemen, op te lossen.

Deze ontwikkelingen hebben zich duidelijk voorgedaan binnen de organisatie van de Koninklijke Marechaussee. Rond het jaar 2000 en met name vanaf het jaar 2004 heeft er veel verandering binnen de organisatie plaatsgevonden. Ook van de KMar wordt in die jaren een meer doelmatige en doelgerichte bedrijfsvoering verwacht. Daarnaast lijkt het naar buitentreden een steeds essentiëler aspect binnen de organisatie te zijn geworden. Openheid en transparantie worden daarbij speerpunten van de organisatie om het bestaansrecht aan te tonen. Deze ontwikkelingen vinden in grote mate plaats binnen het district Schiphol van de Marechaussee. De Koninklijke Marechaussee op de luchthaven Schiphol opereert in een omgeving die nauw wordt gevolgd in de politiek, media en (door) de samenleving. De taken die zij uitvoert, voert zij uit voor de

samenleving, de staat. Door de toenemende vraag van de samenleving naar veiligheid en de ontstane risicomaatschappij zijn steeds meer partijen betrokken bij de veiligheidszorg. Veiligheid is een ‘wicked problem’ geworden dat om samenwerking tussen verschillende partijen vraagt. De KMar is hiermee één van de actoren geworden in de veiligheidszorg op de luchthaven waardoor binding met deze partijen steeds belangrijker wordt.

6.1.2 Publiek-private samenwerking

De veiligheid wordt sinds 2005 integraal benaderd in de publiek-private samenwerking in het platform Beveiliging en Publieke Veiligheid Schiphol (BPVS). De netwerkomgeving van de luchthaven Schiphol is een turbulente omgeving met veel verschillende partijen. Zowel de overheidspartijen als private partijen op Schiphol hebben allen hun eigen belangen, maar zij hebben ook een gemeenschappelijk belang: een goed functionerende en internationaal concurrerende luchthaven. Veiligheid speelt daarbij een essentiële rol. Door bundeling van informatie, kennis en middelen kan betere coördinatie en ‘productie’ worden gerealiseerd. Door in gezamenlijkheid, vanuit de eigen identiteit en verantwoordelijkheid, aan een gezamenlijk doel te werken wordt uiteindelijk getracht een win-winsituatie te creëren (meerwaarde).

Het samenwerkingsverband BPVS en het besef van het gemeenschappelijke belang: een goed functionerende en internationaal concurrerende luchthaven, hebben er toe geleid dat ook op andere gebieden wordt samengewerkt. Hier komt ook het samenwerkingsverband Schiphol Gastvrij uit voort, waarbij klantgerichtheid centraal staat. De Koninklijke Marechaussee district Schiphol maakt onderdeel uit van het geheel en beseft terdege dat haar bestaansrecht voortkomt uit het bestaansrecht van de luchthaven Schiphol. Voor de KMar is het van belang dat zij laat zien dat de Marechaussee verder kijkt dan haar eigen taakuitvoering en meedenkt in de belangen van de luchthaven. Door een goede binding met de luchthaven en de belangrijke partners zorgt zij voor een stevige positie binnen het krachtenveld waarin zij opereert. Het samenwerkingsverband Schiphol Gastvrij biedt de KMar een mogelijkheid om een ‘voetprent’ achter te laten.

6.1.3 Klantgerichtheid

Klantgerichtheid is ook een waarde die vanuit het private domein zijn intrede heeft gedaan in het publieke domein waardoor klantgericht werken ook binnen de Koninklijke Marechaussee belangrijker is geworden. De meerwaarde van de organisatie voor haar omgeving, klanten en belanghebbenden is belangrijk. Een goede behandeling draagt bij aan het imago waardoor de positie van de KMar wordt versterkt. Daarnaast werkt het goed benaderen van de bezoekers op de luchthaven mee bij een goede taakuitvoering. Het zogenoemde ‘poldermodel’ waarbij de

dialogo wordt aangegaan en mensen met respect worden behandeld zorgt veelal voor een respectvolle houding naar de Marechaussee. Dit is belangrijk omdat de ‘street level bureaucrats’, de marechaussees te maken krijgen met veelal onvrijwillige klanten, door het overheidsmonopolie dat bij de KMar ligt.

Zoals in hoofdstuk 3 is weergegeven zijn er volgens Gastelaars (2006) zes veranderingen binnen organisaties waarneembaar door het label van ‘klantgerichtheid’. In de voorgaande analyse is duidelijk geworden dat de bezoeker van de luchthaven veelal niet als eigenlijke klant van de KMar kan worden gezien. Hoewel zij wel erg belangrijk zijn voor de Marechaussee hebben zij geen grote invloed op de KMar als organisatie. Toch blijft het van belang dat de bezoekers op een goede en respectvolle manier worden behandeld. ‘Klantoriëntatie’ speelt dan ook een rol binnen de Marechaussee. Wie eerder als klant kunnen worden gezien zijn de partners. Zij hebben weldegelijk een bepaalde invloed op de Koninklijke Marechaussee. Een goede relatie met deze partijen is dan ook van groot belang. Aan de hand van dit gegeven kan vanuit beide ‘klant’ perspectieven worden bekeken in hoeverre de zestal ontwikkelingen ook binnen de KMar hebben plaatsgevonden.

1. *Organisaties maken meer ruimte voor verschillen*: Hierbij gaat het om toenemende flexibiliteit om beter in te spelen op verschillen in de markt en daarmee meer klantgericht te werken. Ook binnen de KMar is dit terug te zien. Een voorbeeld hiervan is ‘privium’ waarbij frequente zakenreizigers sneller door de paspoortcontrole kunnen d.m.v. een pasje en een irisscan. Deze mogelijkheid wordt geboden doordat de AAS hun klanten meer service wil bieden omdat dit bijdraagt aan de gastvrijheid van de luchthaven. De Marechaussee werkt hier aan mee omdat het wettelijk mogelijk is en zij hun ‘klant’ AAS kunnen helpen en tevens klantgericht handelen ten opzichte van de zakenreiziger. Dit sluit aan bij de tweede ontwikkeling die Gastelaars benoemt.

2. *Ontwerp van het primaire proces wordt aangepakt*. De toenemende flexibiliteit zorgt voor herinrichting van de primaire processen. Processen worden gerationaliseerd met als doel de uitkomst van processen beter voorspelbaar te maken. Op de luchthaven is o.a. het passagiersproces in gezamenlijkheid aangepakt om de wachtrijen te verminderen. Ook binnen de KMar heeft dit voor verandering gezorgd. D.m.v. beschikbare gegevens kan nu sneller ingespeeld worden op ontwikkelingen in de aantallen passagiers. De primaire processen worden aangepakt om efficiënter en daardoor klantgerichter te werken.

3. *Veel veranderingen op het niveau van de uitvoering*: Medewerkers op uitvoerend niveau moeten meer gaan samenwerken, leren omgaan met verschillen in klanten en leren werken met computer programma’s. Hierdoor kan de werkdruk lijken te groeien. Om deze ontwikkelingen goed te laten

verlopen is verandering van cultuur en houding belangrijk. Dit is echter lastig te sturen. Ook binnen de KMar hebben er veel veranderingen plaatsgevonden in de afgelopen jaren waardoor van de KMar medewerkers meer wordt verwacht. Zij moeten naast de uitvoering van hun taken samenwerkingsgericht, resultaatgericht en klantgericht zijn. Dit omdat er in de afgelopen jaren steeds meer samenwerking met andere partijen plaatsvindt en daarnaast omdat het de 'buitenwereld' is die bij de uitvoering van het werk centraal moet staan.

4. *De opkomst van het operationeel management.* Om de gewenste cultuur binnen de KMar te realiseren is er veel aandacht gekomen voor leiderschap. Aandacht moet worden besteed aan de motiverende, inspirerende en betekenisgevende aspecten van leiderschap. Door de decentralisatie van verantwoordelijkheden en de bovenstaande ontwikkelingen is leiderschap met lef een steeds belangrijker aspect binnen de organisatie geworden.

5. *Het belang van legitimering wordt groter.* Legitimatie speelt een grote rol binnen de Koninklijke Marechaussee. De huidige informatiemaatschappij zorgt ervoor dat er binnen de KMar een proactieve houding ten opzichte van de media is. Van overheidsorganisaties wordt verwacht dat men het bestaansrecht aantoonst en de maatschappij laat zien wat men als organisatie doet. Ook binnen de Marechaussee zorgt dit ervoor dat er meer aandacht is voor mission statements. Daarbij lijkt het belangrijk om op meer manieren dan alleen door middel van PR, stakeholders op de hoogte te houden van wat men als organisatie doet. Dit komt duidelijk naar voren in het feit dat de Marechaussee steeds meer samenwerkt met de partners. Schiphol Gastvrij is hiervan een goed voorbeeld. D.m.v. de samenwerking kan aan de partners getoond worden dat men niet alleen denkt vanuit de eigen organisatie maar ook haar omgeving meeneemt bij haar taakuitvoering.

6. *De klantrelatie wordt belangrijker dan de klant.* Vanuit het perspectief waarbij de partners als klanten worden gezien kan deze ontwikkeling ook binnen de KMar worden waargenomen. Binding met deze partners is van groot belang om de positie van de eigen organisatie te versterken. In de afgelopen jaren is meer aandacht gekomen voor de verwachtingen van de partners.

Bovenstaand geeft aan dat deze ontwikkelingen zich binnen de KMar in meer- of mindere mate hebben voorgedaan. Daarbij zijn de 'klanten' te onderscheiden in de partners in de samenwerkingsverbanden en de bezoekers van de luchthaven. Voor de Marechaussee blijft de wettelijk opgedragen veiligheidstaak centraal staan, maar de wijze van uitvoeren, het hoe, wordt wel als essentieel gezien. Mensen moeten op een respectvolle en goede manier worden behandeld, maar men moet niet vriendelijk, om het vriendelijk willen zijn.

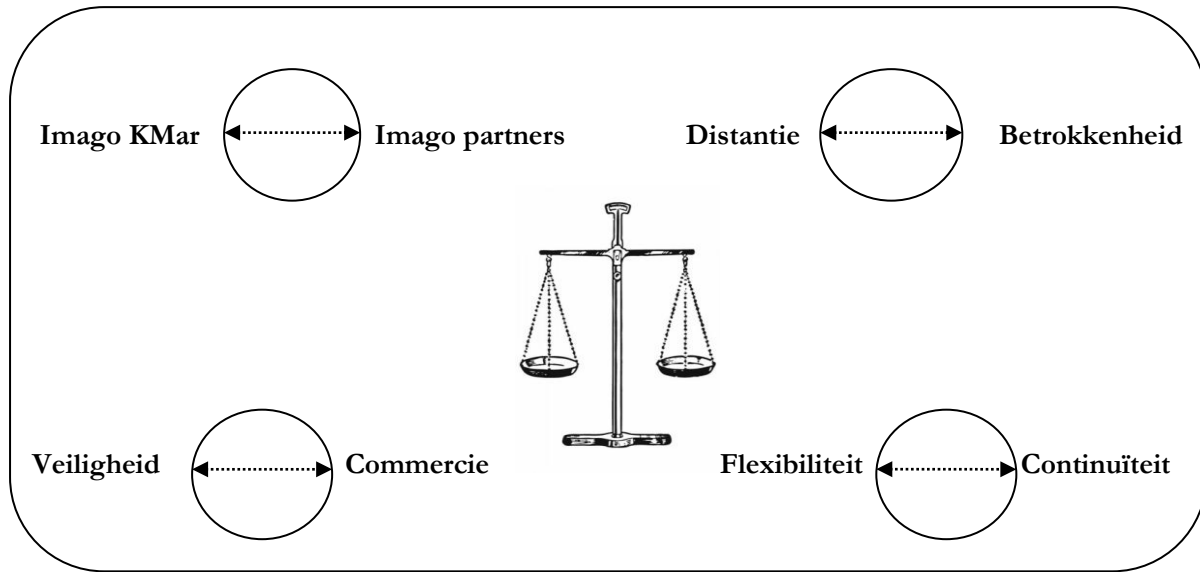
6.1.4 Spanningsvelden

De context waarin de KMar opereert en de samenwerking die zij aangaat met andere partijen veroorzaken echter ook een aantal eerder genoemde spanningsvelden. De complexiteit van Schiphol betekent dat de Koninklijke Marechaussee bij haar taakuitvoering op de luchthaven rekening moet houden met een grote verscheidenheid aan tegengestelde belangen. Dit betekent dat de Koninklijke Marechaussee moet optreden in een continu spanningsveld. De volgende spanningsvelden kunnen daarbij onderscheiden worden:

- **Veiligheid vs. commercie:** de Koninklijke Marechaussee opereert in een omgeving waar veiligheid en commercie niet los van elkaar gezien kunnen worden. Te veel aandacht voor het ene gebied kan grote consequenties hebben voor het andere gebied.
- **Flexibiliteit van de organisatie vs. continuïteit van het samenwerkingsverband:** flexibiliteit zorgt voor breed inzetbare medewerkers waardoor er snel kan worden gereageerd op ontwikkelingen en ‘vastroesten’ wordt voorkomen. Binnen samenwerkingsverbanden is continuïteit echter van groot belang. Netwerken ontstaan via relaties tussen mensen. Een snelle wisseling van functie zorgt ervoor dat de banden die zijn gelegd worden doorbroken, wat de samenwerking niet ten goede komt.
- **Eigen imago vs. imago partners:** voor de Koninklijke Marechaussee wordt het ook steeds belangrijker het eigen imago naar de ‘buiten wereld’ uit te dragen. Zij komt echter in aanraking met zaken die voor de partners minder prettig voor het imago kunnen zijn. Daarom moet rekening worden gehouden met de belangen van de partners. Die hechten waarde aan een genuanceerde berichtgeving over eventuele onveiligheid op de luchthaven, omdat dit direct van invloed kan zijn op de concurrentiepositie.
- **Distantie vs. betrokkenheid:** dit spanningsveld kwam voornamelijk naar voren binnen de brigade P&B. Een marechaussee heeft vanuit zijn wettelijke positie een bepaalde afstand tot de persoon tegenover zich. Anderzijds wordt er vanuit een ‘klantoriëntatie’ gewerkt die weer meer betrokkenheid vraagt bij de persoon tegenover zich.

Belangrijk is om een goed evenwicht te vinden tussen de hierboven genoemde gebieden. De complexiteit van de context waarin de KMar opereert kan er voor zorgen dat de balans verstoord wordt. Belangrijk is steeds de balans weer terug te vinden. Het stellen van grenzen is daarbij van groot belang. Daarbij wordt de grens bepaald door de wet-en regelgeving waar de KMar mee te maken heeft. Zoals aangegeven biedt de wet-en regelgeving een bepaalde discretionaire ruimte. Van belang is dat de KMar goed omgaat met deze ruimte en dit benut om een zo goed mogelijke

positie in te nemen in het krachtenveld waarin zij opereert. Zij moet zich bewust zijn van haar positie en haar grenzen duidelijk voor ogen houden.



6.1.5 Slotconclusie

Aan de hand van bovenstaande conclusies kan nu een antwoord gegeven worden op de hoofdvraag: *Hoe positioneert de Koninklijke Marechaussee zich met haar veiligheidstaak in de publiek-private samenwerking Schiphol Gastvrij!?*

Het krachtenveld van bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen heeft de KMar gedwongen positie te kiezen. De KMar positioneert zich aan de ene kant als een publieke organisatie met de wettelijk opgelegde veiligheidstaak, waarmee de veiligheid bestuurlijk en democratisch is geborgd. Aan de andere kant onderkent zij dat haar taakuitvoering en daarmee haar bestaansrecht op basis van rechtmatigheid niet voldoende is. Zij positioneert zich daarom met haar gezicht naar de maatschappij en functioneert zo in een private omgeving. Van haar wordt daarbij een ‘privaat gezicht’ gevraagd: klantgerichtheid, openheid en transparantie in de bedrijfsvoering. Hierdoor werkt zij aan haar imago en tracht zij haar positie op de luchthaven en in de maatschappij blijvend te versterken. Deze positionering zorgt er voor dat zij mee kan gaan in de complexe omgeving maar tegelijkertijd ook in aanraking komt met verschillende spanningsvelden welke kunnen worden omschreven als veiligheid vs. commercie; eigen imago vs. imago partners; flexibiliteit vs. continuïteit en distantie vs. betrokkenheid.

De uitdaging ligt hem in het steeds vinden van de goede balans. Met haar ambitie om de beste grensbewaker van Europa te worden en te zijn, zal zij ook hier haar grenzen goed moeten bewaken. Grensbewaking van klantgerichtheid, zowel naar de partners in PPS als naar de bezoeker van de luchthaven.

6.2 Aanbevelingen

Op grond van dit onderzoek worden de volgende aanbevelingen gedaan.

Juiste balans

De eerste aanbeveling heeft betrekking op de horizontale en verticale rol van de Koninklijke Marechaussee binnen de netwerksamenleving. Uit de conclusies is naar voren gekomen dat het voor de KMar van groot belang is steeds aandacht te hebben voor haar horizontale positie in het samenwerkingsverband waarbij ze voortdurend de focus dient te houden voor haar verticale rol. De Koninklijke Marechaussee heeft zich in de afgelopen jaren ontwikkeld tot een goede samenwerkingspartner. Zij blijft echter een publieke organisatie die het publieke belang vertegenwoordigt. In deze positie schuilt het gevaar dat zij teveel meegaat in en nadruk legt op de horizontale lijn waardoor het publieke belang kan worden geschaad. Hierbij kan de integriteit van de overheidsfunctionaris ter sprake komen. Anderzijds geldt dat, als in de horizontale samenwerking teveel nadruk wordt gelegd op de verticale verantwoordelijkheden, dit op termijn de samenwerking kan schaden. Daarom lijkt het aan te bevelen om in werkoverleggen en scholing, praktijkvoorbeelden te evalueren en te toetsen. Er moet besef zijn dat men werkt op een snijvlak van publieke en private belangen en dat er telkens een juiste balans moet worden gevonden in deze dynamiek.

Creëren van continuïteit

Zoals aangegeven is er op dit moment een bepaalde spanning tussen de flexibiliteit van de medewerkers en de continuïteit die nodig is in samenwerkingsverbanden. Flexibiliteit is één van de kernwaarden van de organisatie waarmee zij zich onderscheidt van andere organisaties (bijv. politie). Deze flexibiliteit zorgt er o.a. voor dat leidinggevend en op de hogere niveaus veelal binnen 2 tot 3 jaar van functie wisselen. Dit zijn leidinggevend en die de contacten onderhouden met de partners en plaatsnemen in de samenwerkingsverbanden.

Goede samenwerking komt echter voornamelijk tot stand via relaties tussen mensen (netwerken). Daarbij is continuïteit in die relaties van belang om uiteindelijk de samenwerking goed te laten verlopen. Binnen de KMar wordt de noodzaak tot samenwerking gezien. Daarom zou het nuttig en verstandig zijn de hogere functies, die actief zijn binnen de samenwerkingsverbanden, niet te binden aan een maximum aantal jaren, maar eerder aan een minimum aantal jaren. Deze functies zouden een minimum duur moeten hebben van 4 à 5 jaar. Zo wordt continuïteit in de samenwerking gecreëerd, wat de samenwerking en het uiteindelijk te bereiken doel ten goede komt. Wanneer een minimum eis aan functieduur wordt gesteld zal tevens goed moeten worden gekeken naar de aanstelling van mensen op deze functies. Doordat samenwerking zo essentieel is, moet iemand aangesteld worden die allereerst de competenties heeft om de belangen en

doelstellingen van de KMar goed te vertegenwoordigen en daarnaast ook stevige banden kan leggen met partners. Daarbij moet iemand ook gemotiveerd zijn om minstens 4 à 5 jaar op één functie te blijven. Door dit alles door te voeren kan de band met de partners verbeterd worden wat de positie van de KMar in het krachtenveld alleen maar ten goede zal komen.

'Buiten naar binnen'

Het samenwerkingsverband Schiphol Gastvrij brengt een representatief deel van de organisaties op de luchthaven bijeen. De samenwerking zorgt ervoor dat partijen elkaar leren kennen en wederzijds begrip wordt gekweekt. Het draagt daarmee bij aan het gevoel van eenheid en het idee van een 'airport city'. De samenwerking biedt de mogelijkheid om naast gastvrijheid op termijn ook andere thema's aan te kaarten die belangrijk zijn voor de partijen op de luchthaven. Daarbij kan de KMar het samenwerkingsverband gebruiken voor het principe van 'buiten naar binnen'. Dit door te achterhalen wat de partners voor ideeën hebben over de taakuitvoering van de KMar en de kwesties die spelen op de luchthaven. Er zou met alle partners uit het Captains netwerk van Schiphol Gastvrij kunnen worden gesproken. Zo zou er een (jaarlijkse) bijeenkomst kunnen worden georganiseerd waarin gezamenlijk kan worden bekeken wat de partners van de KMar verwachten. Dit betekent daarmee niet dat de ideeën van de partners klakkeloos moeten worden overgenomen, maar zo wordt wel duidelijk wat er bij de partners speelt. Het kan vergeleken worden met klantonderzoeken die door private partijen worden uitgevoerd om de behoeftes van de klanten te achterhalen. Zoals in dit onderzoek is geconcludeerd zijn de klanten van de KMar voornamelijk de partners omdat zij daadwerkelijk invloed uit kunnen oefenen op de Marechaussee. Door te achterhalen wat de partners verwachten, kan de KMar inspelen op deze verwachtingen vanuit de eigen missie, visie en identiteit, waardoor zij een stevigere positie kan verwerven binnen het speelveld.

6.3 Reflectie

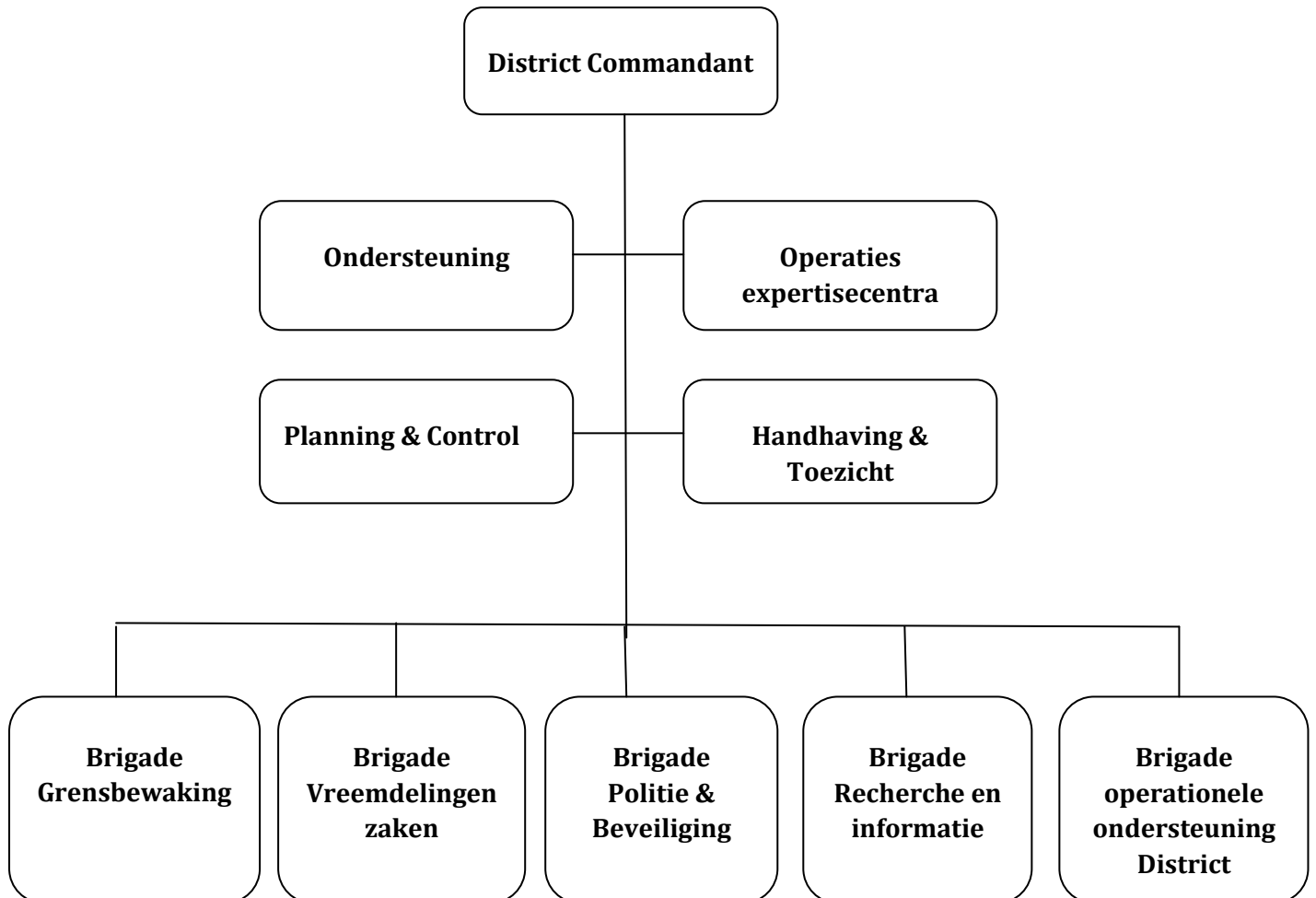
De bevindingen van het onderzoek, zoals hiervoor zijn gepresenteerd, bieden inzicht in de positionering van de Koninklijke Marechaussee in het publiek-private samenwerkingsverband Schiphol Gastvrij en tevens in de PPS Beveiliging en Publieke Veiligheid Schiphol. Maar zijn de uitkomsten ook van waarde buiten de specifieke context van het ‘politiekorps met militaire status’ dat de Marechaussee is? Hoewel de context van een organisatie verschilt en deze heel belangrijk is voor het functioneren, kunnen er desalniettemin een aantal algemene opmerkingen worden geplaatst.

Publiek-private samenwerking lijkt een steeds belangrijkere vorm om de problemen in de maatschappij op te lossen. Dit zorgt er echter voor dat overheidsorganisaties in aanraking komen met private belangen. Binnen samenwerkingsverbanden is het van belang rekenschap te nemen van elkaars belangen en daar ook in mee te denken. Samenwerking moet echter niet vanuit deze belangen plaats vinden maar vanuit één gemeenschappelijk doel. Publieke organisaties moeten er echter wel voor zorgen dat de publieke belangen binnen de samenwerking worden geborgd en dat men niet te ver meegaat in het innovatieve denken van het private domein. Als overheidsorganisatie is het belangrijk innovatief te zijn en niet achterop te raken, zij hoeft daarin echter niet voorop te lopen. Dit geldt ook voor het intrede van private waarden zoals resultaatgerichtheid en klantgerichtheid binnen de overheidsorganisaties. Deze kunnen een goede bijdrage leveren aan de diensten van de overheid, maar hier kan ook in worden doorgeslagen. Een goed voorbeeld hiervan is de resultaatgerichtheid binnen de politie. Waar men soms te veel op in- en output stuurde, zoals bij het bonnen quotum. Daarin is de resultaatgerichtheid te ver doorgevoerd en wordt het deels terug gedraaid.

Hoewel overheidsorganisaties en private organisaties naar elkaar toe groeien blijven het gescheiden domeinen. Ze kunnen elkaar raken maar nooit in elkaar opgaan. Private organisaties zijn één dimensionaal (commercieel) terwijl overheidsorganisaties veel dimensionaal zijn gericht. Overheidsorganisaties kunnen private waarden overnemen, maar zullen deze op hun eigen wijze vorm moeten geven om het publieke belang te waarborgen.

Bijlagen

I. Organisatiestructuur Koninklijke Marechaussee district Schiphol:



II. Vragenlijst

Onderstaand zijn de vragen weergegeven die de basis vormden van de interviews. Door de verschillende functies die de respondenten bekleeden is deze lijst echter per respondent aangepast.

Taken/doelstellingen/positie

- Wat is de taak en doelstelling van uw organisatie (bijna altijd Koninklijke Marechaussee) op Schiphol?
- Heeft u deze zien veranderen in de afgelopen jaren?

Publiek-private samenwerking

- Wat zijn belangrijke partijen/ actoren in de omgeving van de KMar?
- Wat houdt publiek-private samenwerking volgens u in?
- Hoe kijkt u aan tegen de publiek-private samenwerking Schiphol Gastvrij. Welke knelpunten/ barrières ervaart u?
- Hoe wordt door de KMar omgegaan met de verschillende belangen binnen deze samenwerkingsvorm? Welke dilemma's spelen hierbij een rol?
- Wat is voor de KMar de reden van de publiek-private samenwerking?

Positionering en profilering

- Wat betekent de samenwerking voor de rol en positie van de Koninklijke Marechaussee?
- Heeft u deze zien veranderen in de afgelopen jaren?
- In welke richting ziet u dit ontwikkelen? Gewenst/ niet gewenst volgens u? Welke belangen worden hiermee gediend?
- Ervaart u onbenutte kansen, barrières of anderszins relevante ontwikkelingen?

Klantgericht werken

- Wat verstaat u onder klantgericht werken?
- Hoe vertaalt u dit door naar uw werk bij de Koninklijke Marechaussee? Of Hoe vindt u dat uw medewerkers dit door moeten vertalen in hun werkzaamheden?
- Ervaart u knelpunten bij het uitvoeren van uw veiligheidstaak en het tegelijkertijd klantgericht werken?

Afsluiting

- Wat is volgens u niet aan de orde gekomen maar wel relevant voor mijn onderzoek?

Bronvermelding

- Banton, M. (1964). *The policeman in the Community*. London: Tavistock Publications.
- Bekkers, V.J.J.M., Sluis, A. van & Siep, P.A. (2007). *De Nodale Oriëntatie van de Nederlandse Politie; over criminaliteitsbestrijding in de netwerksamenleving*. Apeldoorn: P&W Verkenningen.
- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*, Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Boonstra, J.(2007). *Ondernemen in allianties en netwerken: een multidisciplinair perspectief*. Deventer: Kluwer.
- Boor, W.S. van der (1991). *Stedenbouw in Samenwerking- een onderzoek naar de grondslagen voor publiek-private samenwerking in de stedenbouw*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Boutellier, H. (2002). *De Veiligheidsutopie: Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Boutellier, H. (2005). *Meer dan Veilig: Over bestuur, bescherming en burgerschap*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Bovens, M., 't Hart, P., & Twist, M. van (2007). *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Brief 5493037/07/NCTb van de Minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 2007.
- Brief van de Minister van Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Veiligheidsbeleid burgerluchtvaart, TK 2004-2005, 24804, nr. 27.
- Brief van de Minister van Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Functioneren Koninklijke Marechaussee, TK 2004-2005, 30176, nr. 2.
- Bult-Spiering, M. (2003). *Publiek Private Samenwerking, De Interactie Centraal*. (Dissertatie). Utrecht: Uitgeverij Lemma BV.
- Commissie Toegangsbeheer Schiphol (2005). *Veiligheid en beveiliging door één deur. Rapportage over het toegangsbeheer en het passensysteem mede in relatie tot het tegengaan van (veelvoorkomende) criminaliteit*. Den Haag.
- Coulson, A. (2005). A plague on all your partnerships: theory and practice in regeneration, *The international Journal of Public Management* 18(2), 151- 163.
- Declercq, T. (2007). *Publiek- private samenwerking'(PPS) in de sportsector: gevalstudie sportoase Leuven*. (Scriptie). Geraadpleegd via <http://www.fondspascaldecroos.org/>
- Deetz, S. (1996). Describing differences in Approaches to organization science: Rethinking Burrell and Morgan and their legacy. *Organization Science*, 7(2), 191-207.

- De Savornin Lohman, J. (2000). Het gezicht van de politie. In: L. Gunther Moor & K. van der Vijver (red.), *Het gezag van de politie* (pp. 51-65). Dordrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie.
- Desmidt, S. & Heene, A. (2005). *Strategie en organisatie van publieke organisaties*. Tiel: Terra – Lannoo Uitgeverij.
- Dokters van Leeuwen, A. & Kroon, N. (2001). Van een klantgerichte naar een burgergerichte overheid. In H. van Duivenboden & M. Lips (Eds.), *Klantgericht werken in de publieke sector. Inrichting van de elektronische overheid* (pp. 445-454) Utrecht: Lemma bv.
- Doorn, M. van (2007). *Het Wiel Opnieuw Uitvinden, Cycli en Niveaus van Leiderschap*. Haarlem: Double Healix Educational Media B.V.
- Gastelaars, M. (2006). *Excuses voor het ongemak. De vele gevolgen van klantgericht organiseren*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Geuijen, K. (2011). Samenwerken in publieke netwerken. In M. Noordegraaf, K. Geuijen & A. Meijer (Eds.), *Handboek Publiek Management*. Den Haag: Lemma. (te verschijnen medio 2011)
- Gioia, D.A., Schultz, M. & Corley, K.G. (2000). Organizational Identity, Image and Adaptive Instability. In: Hatch, M.J. en Schultz, M. (2004) *Organizational Identity, a reader*. Oxford university press.
- Ham, H. van & Koppenjan, J. (2002). Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur, wenkend of wijkend perspectief? Utrecht: Lemma.
- Holland, C., Kaashoek, B., den Hertog, P. & Bongers, F. (2007) *Naar een typologie van PPS constructies voor Kennis & Innovatie in het LNV domein*. Utrecht: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit: Utrecht.
- Hoogwout, M.(2001). Leuker kunnen we het niet maken, maar willen we het wel makkelijker? Waarom overheden geen haast hebben met het verbeteren van de dienstverlening. In: H.P.M. van Duivenboden en A.M.B. Lips, *Klantgericht werken in de publieke sector* pp.149-163. Utrecht: Boom juridische uitgevers.
- Jong, S. de (2009) *De lastige burger, dienstverlening in een tijd van ontbrekend burgerschap*. Culemborg: van Duuren management.
- Klijn, E.H. & Teisman, G.R. (2003). *Institutional and strategic barriers to public private partnerships: An analysis of Dutch Cases*. Public Money & Management, July, p. 137-146
- Klein, E. & Twist, M. van (2007). Publiek-private samenwerking in Nederland. *Management en Organisatie*, 3 (4), pp. 156-170.

- Koninklijke Marechaussee (2000). *Beleid en Bedrijfsvoering KMar 2000*. Den Haag: Ministerie van Defensie.
- Koninklijke Marechaussee (2005a). *Beleidsplan deel I Koninklijke Marechaussee 2010*. Den Haag: Ministerie van Defensie.
- Koninklijke Marechaussee (2005b). *Beleidsplan deel II Koninklijke Marechaussee 2010*. Den Haag: Ministerie van Defensie.
- Koninklijke Marechaussee (2009). *Sustainable Corporate Story*. District Schiphol.
- Koninklijke Marechaussee (2010). *Ontwikkelagenda 2010-2014*. Den Haag: Ministerie van Defensie.
- Kouwenhoven, V.P. (1991). *Publiek-private samenwerking; mode of model*. Delft: Eburon.
- Leijtens, J. (2008). *Tussen plan en praktijk: een onderzoek naar de werking van resultaatgerichte sturing binnen de Koninklijke Marechaussee*. (Dissertatie). Geraadpleegd via <https://openaccess.leidenuniv.nl/>
- Linder, S.H., & Rosenau, P.V. (2000). Mapping the Terrain of the Public-Private Policy Partnership. In P. V. Rosenau (Eds.) *Public-Private Policy Partnerships* (pp 1-18). Cambridge MA: MIT Press.
- Lipsky, M. (1980). *Streetlevel bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Maso, I. & Smaling, A. (1998). *Kwalitatief onderzoek. Praktijk en theorie*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Meershoek, G. (2000). Blauw blauw: het tanend gezag van de politie. In: L. Gunther Moor & K. van der Vijver (Eds.), *Het gezag van de politie* (pp.81-98). Dordrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie.
- Ministerie van Justitie (2009). *Kaderdocument grenstoezicht*. Den Haag: Justitie.
- Morrenhof, I., Oud Ammerveld, G. & Oussoren J. (2010). *Koers houden bij turbulentie: onderzoek naar de positionering van de Koninklijke Marechaussee op de luchthaven Schiphol*. (Dissertatie).
- Muller, E.R. (Eds.) (2004) *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. Alphen aan den Rijn: Kluwer
- Muller, E.R. & Hoogenboom, A.B. (2002). *Voorbij de dogmatiek: Publiek-private samenwerking in de veiligheidszorg*. (Commissie Politie en Wetenschap). Zeist: Uitgeverij Kerkebosch.
- Nelissen, N., Goede, P. de & Twist, M. van (2004). *Oog voor het openbaar bestuur, een beknopte geschiedenis van de bestuurskunde*. Den Haag: Elsevier.

- Neuteboom, P. (2000). Bedrijfsvoering bij de Koninklijke Marechaussee. *Militaire Spectator*, 169 (4), pp. 183-193.
- Noordegraaf, M. (2008). *Management in het publieke domein*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Oliver, C. (1990). *Determinants of interorganisational relationships: Integration and future directions*. *Academy of Management Review*, 15 (2), 241-265.
- Peters, E. & Eyckelenburg, C. van (1998). Mag de burger ook klant zijn?. *Bestuurskunde*, 3 (7), pp. 119-126.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2004). *Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte*. Den Haag: RMO.
- Raad voor het openbaar bestuur (Rob) (2011a). *Veiligheid en vertrouwen. Kernen van een democratische rechtsstaat*. Den Haag: Rob.
- Raad voor het openbaar bestuur (Rob) (2011b). *Burgers, bestuur en veiligheid. Over de rol van burgers en de verwachtingen die zij hebben van de overheid*. Den Haag: Rob.
- Ringeling, A. (2001). Rare klanten hoor, die klanten van de overheid. In H. van Duivenboden & M. Lips (Eds.). *Klantgericht werken in de publieke sector. Inrichting van de elektronische overheid* (pp. 33-48) Utrecht: Lemma bv.
- Rovers, B., Bleijendaal, R. (2003). Kleine stappen vooruit: evaluatie van de invoering van het keurmerk Veilig Ondernemen (KVO). Den Bosch: Bureau voor Toegepast Veiligheidsonderzoek (BTVO).
- Schiphol Group (2010). Jaarverslag Schiphol Group 2010. Geraadpleegd via: <http://www.jaarverslagschiphol.nl/>
- Schnabel, P. (2004). Het 16e sociaal en cultureel rapport kijkt 16 jaar vooruit. In: *In het zicht van de toekomst - Sociaal en Cultureel Rapport 2004*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Simpelaar, P. (2002). *Een strategische analyse van het proces voorafgaande aan het besluit tot overname van de bewakings- en politietaken op Schiphol van het Korps Rijkspolitie door de Koninklijke Marechaussee*. (paper) Universiteit Leiden.
- Smartgate (2010). *Rapportage Schiphol Gastvrij: op weg naar Europe's Preferred Airport*. Amersfoort: Smartgate.
- Steden, R. van & Hageman, H. (2008). *Vervagend blauw. Over politiefamilies, controle en vertrouwen*. In: H. Boutellier en R. van Steden (red.). *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving* (pp.199-221). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

- Terpstra, J. & Trommel, W.(2006). Politie, bedrijfsmatig denken en legitimiteit. *Tijdschrift voor politie*, december.
- Thiel S. van (2007). *Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Twist, M.J.W. van (2001). *De overheid in communicatie met de burger*. Bijlage 4 bij het Rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, Den Haag.
- Venrooij A. van (1999). De burger bediend: Op weg naar vraaggestuurde dienstverlening. In: *Openbaar Bestuur Magazine*, p. 24-31.
- Verbeiren, K. (2004). Veiligheid overheidsmonopolie of publiek- private samenwerking?. *4instance*, (43), pp. 33-38.
- Vijver, K. van der & Gunther Moor, L. (2000). Betekenis van het gezagsvraagstuk. In: L. Gunther Moor & K. van der Vijver (red.), *Het gezag van de politie* (pp.115-123). Dordrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie.
- Vijver, K. van der (2006)., Legitimiteit, gezag en politie - Een verkenning van de hedendaagse dynamiek. In: K. van der Vijver & K. & F. Vlek (Eds.). *De legitimiteit van de politie onder druk? - Beschouwingen over grondslagen en ontwikkelingen van legitimiteit en legitimiteitstoekenning*. Den Haag: Elsevier.
- Vries, M.S. de & Vijver, K. van der (2002). *Beelden van gezag bij de bevolking en de politie*, Dordrecht: SMVP.
- Weger, M. (2006) *De binnenlandse veiligheidstaken van de Nederlandse krijgsmacht*. Assen: Koninklijke van Gorcum.
- Welten, B. (2005) Visienota *'Politie in ontwikkeling'*. Den Haag: NPI.
- Yanow, D. (2000). Seeing organizational learning: a 'cultural 'view. *Organizational articles*, 7(2), pp. 247-268.
- Zijderveld, A.C. (2000). De verandering van legitimiteit: enkele cultuursociologische overwegingen. In: L. Gunther Moor & K. van der Vijver (red.), *Het gezag van de politie* (pp.15-21). Dordrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie.

Andere bronnen:

- www.ppsnetwerk.nl