

Evaluatie protocol flexibel inzetbare pool Koninklijke Marechaussee

Eindrapport

Oberon Nauta
Jolien Terpstra

RAPPORT



Evaluatie protocol flexibel inzetbare pool Koninklijke Marechaussee

Eindrapport

Oberon Nauta
Jolien Terpstra

Amsterdam, 5 februari 2013

Oberon Nauta
Senior onderzoeker/projectleider
onauta@dsp-groep.nl
M 06-41464480

Jolien Terpstra
Onderzoeker
jterpstra@dsp-groep.nl
M 06-4292694

Inhoud

Samenvatting	4
1 Inleiding	10
2 Methodische verantwoording	12
2.1 Doel en probleemstelling	12
2.2 Methoden van onderzoek	13
3 Achtergrond en inhoud van het protocol	15
3.1 Aanleiding tot het protocol	15
3.2 Gemeenschappelijk grenscontroleteam (GGCT)	16
3.3 Flexpool	17
4 De flexpool in de praktijk	19
4.1 Inzet flexpool	19
4.2 Werkafspraken rond inzet en aansturing flexpool	23
5 Beoordeling uitvoeringspraktijk	25
5.1 Inleiding	25
5.2 Waardering ketenpartners flexpool	25
5.3 Effectiviteit	28
5.4 Doelmatigheid	31
5.5 Knelpunten	34
6 Conclusies	37
6.1 Totstandkoming protocol	37
6.2 Aard en omvang inzet	37
6.3 Beoordeling ketenpartners van flexpool	38
6.4 Effectiviteit en doelmatigheid	39
6.5 Knelpunten	41
Bijlagen	

Samenvatting

Jaarlijks stelt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties € 6,1 miljoen beschikbaar voor de bekostiging van een flexibele pool Koninklijke Marechaussee. De capaciteit van de pool bedraagt 43 voltijdsequivalenten en wordt aan Curaçao en Sint Maarten beschikbaar gesteld voor de ondersteuning van de rechtshandhaving in beide landen. Inzet vanuit de pool vindt plaats onder gezag van de lokale ministers van Justitie en is bedoeld voor de grensbewaking, het vreemdelingtoezicht, drugscontroles aan de grenzen, bestrijding van migratiecriminaliteit, bestrijding van drugsriminaliteit en bestrijding van geweldscriminaliteit.

De afspraken over de inzet zijn vastgelegd in het 'protocol flexibel inzetbare pool Koninklijke Marechaussee' dat door de ministers van Justitie van Nederland, Curaçao en Sint Maarten ondertekend is. Het protocol heeft een looptijd van 1 januari 2011 tot en met 31 december 2015. Naast de werkafspraken en taakstelling van de flexibele pool is in het protocol tevens bepaald dat in het vierde kwartaal van 2012 de flexibele pool Koninklijke Marechaussee geëvalueerd zal worden.

Om invulling te geven aan deze opdracht heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties DSP-groep opdracht gegeven het protocol te evalueren. Het veldwerk van de evaluatie vond plaats in de periode september-december 2012.

Onderzoeksopzet

Het doel van de evaluatie was om een algemeen beeld te krijgen van de werking van de afspraken in het protocol en de daarop gebaseerde inzet van de KMar. Enerzijds diende daarbij aandacht te zijn voor het functioneren van de werkafspraken. Anderzijds beoogde de evaluatie zicht te krijgen op de effectiviteit van de inzet. De centrale probleemstelling van de studie luidde:

Hoe verloopt de uitvoering van het protocol flexibele pool KMar in de praktijk (sinds 1 januari 2011 tot heden) en welke bijdrage levert de KMar vanuit de pool aan de rechtshandhaving in Curaçao, Sint Maarten (en incidenteel in Caribisch Nederland)?

Om deze centrale probleemstelling te beantwoorden zijn verschillende onderzoeksmethoden gehanteerd. In de eerste plaats zijn beleidsnotities, officiële publicaties van de staat en overige schriftelijke bronnen geanalyseerd. Voor het verkrijgen van een kwantitatief beeld van de inzet op de verschillende eilanden en taakvelden is bij de KMar cijfermateriaal opgevraagd. Tot slot zijn 45 personen, behorend tot de directe stakeholders van de flexpool, geïnterviewd. Het merendeel van de interviews vond plaats op locatie in Curaçao en Sint Maarten. De volgende partijen zijn voor de evaluatie gesproken: de minister van Justitie, het Openbaar Ministerie, de Politie, de IND, de douane, en de KMar zelf.

In Den Haag vonden op beleidsniveau interviews plaats bij het ministerie van Binnenlandse Zaken, het ministerie van Defensie en de staf van de Koninklijke Marechaussee.

Totstandkoming flexibele pool KMar

Hoewel het protocol betrekking heeft op de periode 2011-2015 wordt al sinds de jaren negentig vanuit de KMar ondersteuning geboden aan de Caribische rijkdelen. Aanvankelijk was de inzet beperkt en bestond uit ondersteuning op ad hoc basis aan het Land Nederlandse Antillen in het kader van de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Vanaf de jaren 2003-2004 begon de KMar ook ondersteuning te bieden bij de bestrijding van geweldscriminaliteit op Curaçao. Deze inzet bestond vooral uit ondersteuning aan het roofovervallenteam (Atrakoteam) dat het Korps Politie Nederlandse Antillen in samenwerking met de KMar had opgericht. Aanleiding voor de instelling van dit team was de explosieve toename van het aantal gewelddadige overvallen op Curaçao waarvan ook Nederlandse op het eiland geleverde militairen slachtoffer werden.

De inzet van de KMar in het kader van de rechtshandhaving op de Nederlandse Antillen werd in 2004 verder geformaliseerd. Naar aanleiding van het urgentieprogramma van de toenmalige Antilliaanse regering tekenden de minister-president van de Nederlandse Antillen en de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties een 'Gemeenschappelijke verklaring inzake de samenwerking tussen de Nederlandse Antillen en Nederland voor de verbetering van de veiligheidssituatie in de Nederlandse Antillen'.

Een van de resultaten van de verklaring was het in 2005 tekenen van het 'Protocol Inzake de instelling van Gemeenschappelijke Grenscontroleteams Nederlandse Antillen en Nederland'. De KMar stelde dertien manschappen beschikbaar aan het GGCT. Het team – waarbinnen samengewerkt werd met de douane van de Nederlandse Antillen – had tot doel de 100% controles op Schiphol te ontlasten door de passagiers- en goederencontrole in het land van herkomst te verrichten.

Het GGCT was opgericht voor de duur van twee jaar omdat ten tijde van de oprichting de veronderstelling was dat de ontmanteling van de Nederlandse Antillen in 2007 zou plaatsvinden. Toen duidelijk werd dat de transitiedatum verschoven zou worden en het team goede resultaten boekte werd besloten tot verlenging. Ook de inzet vanuit de KMar aan het roofovervallenteam duurde voort, alsmede de incidentele inzet op verzoek van de regering van de Nederlandse Antillen voor andere rechtshandavingsaangelegenheden.

Toen in 2008 duidelijk werd dat de transitiedatum opnieuw verschoven zou worden, werd wederom besloten tot verlenging van de ondersteuning. Bovendien werden de verschillende vormen van inzet van de KMar onder één noemer en één besluitvormingsprocedure ondergebracht. Overeengekomen werd dat de minister van Justitie van het Land Nederlandse Antillen rechtstreeks zijn verzoek tot de Brigadecommandant KMar kon gaan richten. De nieuwe afspraak voorzag in 43 vte's flexibel inzetbare KMar-manschappen. Dit aantal was door KMar berekend op basis van een inventarisatie van de inzet die zij in de voorgaande jaren had geleverd, afgezet tegen de beschikbaarheid van manschappen in het Caribisch gebied.

Nog voor de transitie een feit was, werd duidelijk dat de nieuwe Landen Curaçao en Sint Maarten niet alle landstaken volledig zelfstandig zouden kunnen uitvoeren. Ook ten aanzien van de rechtshandhaving leek ondersteuning gewenst. Zodoende werd overeengekomen dat de KMar ook na de transitie ondersteuning zou blijven bieden.

Toen op 10-10-2010 de ontmanteling van de Nederlandse Antillen een feit was, werd de capaciteit van de flexpool herverdeeld. Daar waar in de Antillen de 43 vte op alle vijf de eilanden werd ingezet, werd de capaciteit nu toegewezen aan Curaçao en Sint Maarten alleen. De kosten voor de 43 vte – op jaarbasis € 6,1 miljoen – gingen drukken op de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) hoofdstuk IV (Koninkrijksrelaties) onder artikel 1, de waarborgfunctie.

Na de transitie bleek dat het nieuwe Land Curaçao een beduidend minder groot beroep op de flexibele pool KMar deed dan verwacht. Ook werden samenwerkingsverbanden tussen de KMar en de lokale rechtshandavingpartijen van Curaçao door de nieuwe bewindspersonen herijkt en werd uitdrukkelijk een minder zichtbare rol van de KMar op de luchthaven van Curaçao verlangd. Op Sint Maarten lag de situatie anders. Structurele onderbezetting van de politieorganisatie zorgde juist voor een groter dan verwachte vraag naar ondersteuning vanuit de flexpool. Als gevolg van deze beide ontwikkelingen werd na de ontmanteling capaciteit vanuit de flexibele pool van Curaçao overgeheveld naar Sint Maarten.

Ondanks deze verschuivingen waren de drie betrokken Landen van mening dat inzet op beide eilanden vanuit de flexpool vooralsnog gewenst bleef. Op 19 januari 2012 werd daarom door de ministers van Justitie van Nederland (mede namens de minister van BZK), van Curaçao en van Sint Maarten een nieuw 'Protocol Flexibele inzetbare pool KMar' getekend dat (met terugwerkende kracht) de inzet van 43 vte's voor de periode 1 januari 2011 tot en met 31 december 2015 formaliseerde. In het protocol werd bepaald dat vanuit de flexpool inzet geleverd mocht gaan worden op de volgende taakvelden:

- grensbewaking
- vreemdelingtoezicht
- drugscontroles aan de grenzen
- bestrijding van migratiecriminaliteit
- bestrijding van drugscriminaliteit
- bestrijding van geweldscriminaliteit

Inzet flexibele pool Kmar

Uit de evaluatie blijkt dat de inzet vanuit de flexpool gedurende de onderzoeksperiode minder dan 43 vte's heeft bedragen. Hoeveel minder kon niet exact worden vastgesteld, maar de geleverde capaciteit lag tussen de 35,7 en 40,2 vte's. Redenen voor de lagere inzet waren een aantal (tijdelijk) onvervulde vacatures en het feit dat met de Landen overeengekomen samenwerkingsprojecten pas later of helemaal niet startte terwijl de KMar de capaciteit wel gereserveerd had.

Gedurende de onderzoeksperiode is vanuit de flexibele pool KMar op uiteenlopende terreinen ingezet. Op Curaçao betrof dit het GGCT (thans Hato-team genaamd), het Hato-opsporingsteam, het Atrako-team, de Immigratiedienst van het Korps Politie Curaçao (KPS), de Divisie Georganiseerde Criminaliteit van KPC en het informatieknooppunt van de KMar zelf dat informatieproducten levert aan verschillende partijen binnen de lokale rechtshandavingsketen op Curaçao en Sint Maarten. Op Sint Maarten werd ondersteuning geboden aan de algemene recherche van het Korps Politie Sint Maarten (KPS). Daarnaast werd inzet geleverd in het kader van het grenstoezicht. In eerste instantie werd de inzet voor het grenstoezicht – die onder verantwoordelijkheid van het KPS werd uitgeoefend – geleverd voor de eerste- en tweedelijnscontrole van passagiers en goederen op de Prinses Juliana Airport. Later, nadat de minister van Justitie van Sint Maarten besloot dat de eerstelijnscontrole organisatorisch ondergebracht moest worden bij de IND, werd alle capaciteit van de KMar op de luchthaven van Sint Maarten verschoven naar de tweedelijnscontrole.

Beoordeling uitvoeringspraktijk door ketenpartners

De inzet van de flexpool wordt over de volle breedte gewaardeerd. Het Land Sint Maarten is, bij monde van de minister van Justitie, bijzonder positief over de bijdrage aan de algemene recherche van zijn korps. Ook meent hij dat de kennis en vaardigheden van de KMar-leden op de luchthaven benut kunnen worden voor het trainen en bijscholen van de medewerkers van de Immigratiedienst die die grenscontroles verrichten. Het Land Curaçao kon geen standpunt verwoorden vanwege het ontbreken van een regering ten tijde van de evaluatie, maar van de zijde van het ministerie van Justitie wordt de samenwerking met de flexpool als positief omschreven.

De politieorganisaties zijn zeer tevreden met de geboden ondersteuning. Het KPC looft de kennisoverdracht van de flexpool naar de lokale medewerkers en geeft aan profijt te hebben van de technische middelen die de KMar beschikbaar stelt voor de opsporing. Ook meent dit korps dat de KMar heeft bijgedragen aan de verschuiving naar meer informatiegerichte onderzoeken. De Korpschef van Sint Maarten laat zich positief uit over het feit dat de KMar steeds bereid is specifieke expertise beschikbaar te stellen voor het korps. Voor de algemene recherche, die te maken heeft met onderbezetting, is de flexpool een waardevolle aanvulling.

Het Openbaar Ministerie van beide landen noemt de betrouwbaarheid van de flexpool als een sterk positief punt, alsmede de inhoudelijke kennis en kunde van het opsporingswerk.

De douane van Curaçao oordeelt niet positief over de samenwerking in het GGCT. Aan de toegezegde inzet werd niet altijd voldaan door de KMar. Ook leidde het verschil in werktijden en werkhouding tussen de douane en de leden van de flexpool tot spanningen. Thans wordt op de luchthaven onder gezag van het KPC op een nieuwe manier met de douane samengewerkt. In de zogenaamde HOT-teams voert de douane de passagierscontroles uit en verrichten de leden van de flexpool ter bestrijding van de drugshandel vervolgonderzoek uit op aangehouden drugskoeriers. Naar het oordeel van de douane en de KMar komen beide partijen op deze manier veel beter tot hun recht.

De IND van Sint Maarten, die sinds juli 2012 de grenscontrole van de politie op de luchthaven heeft overgenomen, is van mening dat de flexpool een belangrijke bijdrage kan leveren aan het vergroten van de kennis en vaardigheden van haar medewerkers bij de eerstelijns grenscontrole. Op dit moment is echter nog geen samenwerkingsstructuur aanwezig die die kennisoverdracht borgt.

Het Korps Politie Caribisch Nederland heeft slechts in beperkte mate gebruik gemaakt van inzet vanuit de flexpool. Het gaat daarbij alleen om ondersteuning tijdens evenementen voor het handhaven van de openbare orde en veiligheid en beperkte recherche-ondersteuning bij enkele grootschalige opsporingsonderzoeken. Over deze inzet is de korpschef heel tevreden. De ondersteuning is, zeker naar lokale maatstaven, van hoog niveau en de KMar heeft zich altijd flexibel opgesteld.

Effectiviteit en doelmatigheid

De vraag of de inzet van de flexpool effectief is geweest, valt niet zonder meer te beantwoorden. Reden hiervoor is dat bij het protocol geen expliciete doelen verwoord zijn en dat voorafgaand aan de start van het protocol geen nulmeting verricht is. Ondanks deze beperkingen valt toch het een en ander te zeggen over de effectiviteit van de inzet. In de eerste plaats is binnen deze studie aan de stakeholders gevraagd in hoeverre zij van mening zijn dat de inzet effectief is geweest. In de tweede plaats is vastgesteld of de inzet conform de taakstelling van het protocol is geweest. In de derde plaats is gekeken of de inzet logisch in lijn ligt met de preventieve waarborgtaak zoals verwoord in hoofdstuk IV artikel 1 van de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Uit de gesprekken met de stakeholders komt naar voren dat zij van mening zijn dat de inzet van de flexpool effectief bijdraagt aan de rechtshandhaving. In de eerste plaats bestaat deze bijdrage uit het vergroten van kennis en vaardigheden bij de lokale counterparten. Naar het oordeel van KPC zijn, dankzij de samenwerking en trainingen, de partners beter dan vroeger in staat de aan hen gestelde taken uit te voeren. Ook is het korps van mening dat dankzij de inbreng van de flexpool meer informatiegestuurd gewerkt wordt. Naast kennisoverdracht wordt door het OM, de politie en de KMar een aantal grootschalige succesvol afgeronde opsporingsonderzoeken gememoreerd waarin leden van de flexpool participeerden.

Zoals beschreven kent het protocol een aantal taakvelden waarop de flexpool ingezet kan worden. Wordt de effectiviteit opgevat als de mate waarin de gerealiseerde inzet overeenstemt met deze taakvelden, dan blijkt dat de inzet vanuit de flexpool voor een belangrijk deel effectief is. De evaluatie laat echter ook zien dat inzet wordt gepleegd op onderwerpen die niet in het protocol genoemd worden. En dat taakvelden die wel genoemd worden niet of nauwelijks inzet hebben gekregen.

Wordt de effectiviteit opgevat als de mate waarin de inzet heeft bijgedragen aan de preventieve waarborgfunctie van Nederland, dan moet worden geconcludeerd dat de inzet grotendeels effectief is geweest. Dat wil zeggen dat inzet is gepleegd op terreinen binnen de rechtshandavingsketens die door Nederland en de Landen zelf als kwetsbaar zijn aangemerkt. Daarmee is overigens niet gezegd dat de inzet het meest optimaal is geweest. Wellicht had vanuit BZK perspectief beter (ook) op andere thema's of activiteiten kunnen worden ingezet.

Wordt gekeken naar de wijze waarop de resultaten tot stand zijn gekomen, dan kan geconcludeerd worden dat de huidige werkafspraken een doelmatige inzet van de flexpool in de weg kunnen staan. De afspraken die op strategisch niveau gemaakt worden, zijn niet vanzelfsprekend op de werkvloer geborgd. Lokale teamleiders krijgen soms onvoldoende duidelijk instructies of sturing van bovenaf waardoor zij eigen prioriteiten voorrang geven. De KMar heeft zelf geen formele sturingsmiddelen om de lokale organisatie te bewegen de afgesproken taakstelling alsnog te realiseren. In de praktijk levert dit een situatie op waarin de kwaliteit van de KMar niet altijd optimaal benut wordt en soms prioriteit wordt gegeven aan zaken die wellicht vanuit het perspectief van Nederland niet als meest urgent moeten worden aangemerkt.

1 Inleiding

Nederland stelt sinds 2008 een flexibel inzetbare pool van de Koninklijke Marechaussee (KMar) beschikbaar ten behoeve van de ondersteuning van de rechtshandhaving op Curaçao en Sint Maarten.¹ De pool wordt gefinancierd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) uit hoofdstuk IV van de rijksbegroting (Koninkrijksrelaties). Het betreft jaarlijks € 6,1 miljoen, voor 43 voltijdsequivalenten (vte). De pool wordt onder gezag van de lokale ministers van Justitie ingezet en is bedoeld voor de grensbewaking, het vreemdelingtoezicht, drugscontroles aan de grenzen, bestrijding van migratiecriminaliteit, bestrijding van drugscriminaliteit en bestrijding van geweldscriminaliteit.

Afspraken over de inzet van de flexpool zijn vastgelegd in een protocol. Aanvankelijk vond de inzet van de KMar plaats onder een protocol uit 2004 dat de instelling van de Gemeenschappelijke Grenscontrole Teams (GGCT) van Nederland en de Nederlandse Antillen regelde. Ook bood de KMar ondersteuning bij de bestrijding van geweldscriminaliteit op incidentele basis. In 2008 zijn de verschillende vormen van ondersteuning bijeengebracht onder één noemer: flexibel inzetbare pool Koninklijke Marechaussee (kortweg flexpool KMar). Voor deze pool werd apart door de landen Nederland en de Nederlandse Antillen een overeenkomst gesloten. Na de ontmanteling van de Nederlandse Antillen werd deze overeenkomst van kracht voor de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten. Op 31 december 2010 liep de overeenkomst formeel ten einde. Begin 2012 is een nieuw protocol door de betrokken partijen ondertekend dat de inzet van de flexpool KMar (met terugwerkende kracht) voor de periode 1 januari 2011 tot en met 31 december 2015 regelt.

In dit nieuwe protocol is voorzien in een evaluatie van het functioneren van de flexpool in Curaçao en Sint Maarten in het vierde kwartaal van 2012. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft DSP-groep opdracht verleend de evaluatie uit te voeren. In deze rapportage wordt verslag gedaan van deze evaluatie. Daarbij is het van belang op te merken dat de resultaten van deze evaluatie betrekking hebben op de periode 1 januari 2011 tot en met 31 oktober 2012.

Opmerking vooraf

De flexibele pool Kmar is tot op heden weinig beschreven. Deze evaluatie wordt daarom voor een belangrijk deel gedragen door interviews: in het totaal werden 45 personen bevroegd. Omdat tijdens de interviews steeds dezelfde onderwerpen werden voorgelegd kon wel worden vastgesteld of bepaalde ervaringen breed gedeeld werden of niet. Voor zo ver een ervaring breed gedeeld werd wordt in dit rapport ten behoeve van de leesbaarheid, niet steeds aangeven welke partijen de ervaring opdeden. Alleen dan wanneer een ervaring niet gedeeld werd of niet overeenkwam met andere ervaringen wordt dat in de tekst opgemerkt.

Noot 1 Tot 10-10-10 werd de inzet geleverd aan het Land Nederlandse Antillen.

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt de onderzoekaankpak beschreven en wordt verantwoording afgelegd voor de gehanteerde methoden. In het derde hoofdstuk worden de ontstaansgeschiedenis en inhoud van het protocol beschreven. Het vierde hoofdstuk geeft een beschrijving van de uitvoeringspraktijk. In het vijfde hoofdstuk wordt de uitvoeringspraktijk beoordeeld. In het zesde hoofdstuk ten slotte worden de belangrijkste conclusies van deze studie verwoord.

2 Methodische verantwoording

In dit hoofdstuk worden het doel, de onderzoeksvragen en de uitvoering van het onderzoek beschreven en worden de beperkingen van de studie genoemd.

2.1 Doel en probleemstelling

Het doel van de evaluatie is om een algemeen beeld te krijgen van de werking van de afspraken in het protocol en de inzet van de KMar op basis van het protocol. Enerzijds gaat het om een evaluatie van de afspraken in het protocol (procesevaluatie). Anderzijds gaat het om zicht te krijgen op de inzet van de KMar, op basis waarvan een oordeel wordt gevormd over de effectiviteit van de inzet van de KMar vanuit de flexpool. Deze doelstelling is in de volgende probleemstelling vertaald:

Hoe verloopt de uitvoering van het protocol flexibele pool KMar in de praktijk (sinds 1 januari 2011 tot heden) en welke bijdrage levert de KMar vanuit de pool aan de rechtshandhaving in Curaçao, Sint Maarten (en incidenteel: Caribisch Nederland)?

De probleemstelling is geoperationaliseerd aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

Deelvragen Proces

- 1 Zijn de betrokken bestuurders, hoofden van dienst en medewerkers van de KMar op de hoogte van de inhoud en afspraken in het protocol?
- 2 Hoe wordt de inzet vanuit de KMar in de praktijk bepaald en wordt het protocol gevolgd in de besluitvorming daarover?
- 3 Is er voldoende afstemming tussen de verschillende betrokken partijen over de inzet van de KMar?
- 4 Hoe wordt de KMar aangestuurd tijdens de werkzaamheden?
- 5 Passen de werkafspraken tussen de KMar en het lokaal gezag van Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland² in de uitvoering van het protocol in de praktijk?

Deelvragen Effectiviteit inzet KMar

- 1 In welke omgeving opereert de KMar (op grond van het protocol) (schets context)?
- 2 Op welke taken wordt de KMar vanuit de flexpool ingezet in Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland?
- 3 In hoeverre verschilt de inzet per (ei)land (capaciteit en inhoud van de taak)?
- 4 Is deze inzet conform het protocol (binnen de terreinen zoals geformuleerd in het protocol)?
- 5 Welke resultaten zijn behaald door inzet van de KMar uit de flexibele pool? (Het antwoord op deze vraag dient zoveel mogelijk met (bestaand) materiaal te worden onderbouwd.)
- 6 Is de inzet van de KMar effectief?
- 7 Wat is het oordeel van de betrokken partijen uit het protocol (de landen, de KMar, BZK, Defensie, V&J) over de bijdrage van de KMar?
- 8 Zijn er knelpunten in de uitvoering van het werk door de KMar?

Noot 2 Het protocol voorziet alleen in incidentele inzet vanuit de flexpool Kmar in Caribisch Nederland.

2.2 Methoden van onderzoek

In deze paragraaf worden de verschillende onderzoeksmethoden beschreven die gebruikt zijn om de onderzoeksvragen te beantwoorden.

2.2.1 Documentanalyse

Binnen de evaluatie wordt aandacht besteed aan het totstandkomingsproces en de inhoud van het protocol en wordt een beschrijving gegeven van de rechtshandavingsvraagstukken op de verschillende eilanden. Voor deze beschrijvingen zijn literatuur en andere verschillende schriftelijke documenten geraadpleegd (zie bijlage B4 voor een overzicht van de bronnen).

2.2.2 Schriftelijke bronnen en periodieke rapportages KMar

Voor de schets van de totstandkomingsgeschiedenis van de flexpool KMar is gebruik gemaakt van beleidsstukken en officiële publicaties van de Nederlandse staat en de Antilliaanse regering. Daarnaast is geput uit de rapportages die de Brigadecommandant Koninklijke Marechaussee Caribisch gebied periodiek laat opstellen voor het afleggen van verantwoording over de inzet vanuit de flexpool:

- Viermaandelijke rapportage flexibele pool KMar 2011 I: periode januari t/m april 2011
- Viermaandelijke rapportage flexibele pool KMar 2011 II en III: periode mei t/m december 2011
- Halfjaarlijkse rapportage flexibele pool KMar 2012 I: periode januari t/m juni 2012

Deze rapportages geven onder meer overzichten van ingezette manschappen, het aantal geleverde vte en de ontwikkeling op taakvelden waar de KMar ondersteuning geeft. Anderzijds hebben de cijfers betrekking op productiecijfers (bijvoorbeeld het aantal aanhoudingen/ weigeringen/ verhoren/ informatieverzoeken).

2.2.3 Cijfermatige overzichten

Naast de maandrapportages is aan de Brigade op Curaçao gevraagd een overzicht te leveren waarin systematisch voor de onderzoeksperiode per maand wordt getoond hoeveel vte per land, per organisatie en per taakveld werd ingezet. Bij de uiteindelijk verstrekte gegevens werd van de zijde van de KMar een belangrijke kanttekening geplaatst. Hoewel de brigade goed zicht heeft op het aantal personen dat in dienst is voor de KMar in Caribisch Nederland houdt zij niet apart bij of de gewerkte uren in het kader van de flexpool hebben plaatsgevonden of dat de inzet geleverd werd voor de Militaire Politie Zorg (MPZ). Omdat verschillende KMar functionarissen niet gekoppeld zijn aan een vaste plek valt achteraf moeilijk te reconstrueren hoeveel uren inzet vanuit de flexpool heeft plaatsgevonden en kan alleen op basis van schattingen een cijfermatig beeld worden gegeven.

2.2.4 Interviews

De belangrijkste informatiebron binnen de evaluatie zijn interviews. In totaal zijn voor dit onderzoek 45 personen geïnterviewd, die zijn onder te verdelen naar verschillende respondentengroepen:

- beleidsmedewerkers in Nederland (4 personen)
- executieven flexpool KMar (19 personen)
- leidinggevende flexpool KMar (5 personen)
- politiek (2 personen)
- douane Curaçao / IND Sint Maarten (4 personen)
- politie (5 personen)
- OM (5 personen)
- Politie Caribisch Nederland

In Bijlage B3 staat een overzicht van de geïnterviewde personen en hun functie.

Het merendeel van de interviews is face-to-face afgenomen. Dat wil zeggen dat met uitzondering van een tweetal telefonische interviews alle interviews op locatie op Curaçao en Sint Maarten zijn verricht. Voor iedere respondentengroep is een aparte vragenlijst opgesteld, die ter beoordeling aan de begeleidingscommissie is voorgelegd. De lijsten werden ter voorbereiding op het interview aan de respondenten toegestuurd. Na afloop van het interview – dat gemiddeld 1,5 uur duurde – werd een verslag gemaakt dat ter aanvulling en accordering aan de respondent werd overlegd.

Onvoorziene omstandigheden zorgden er op Curaçao voor dat bepaalde functionarissen niet geïnterviewd kon worden: de voormalige minister van Justitie was niet meer werkzaam en er was door de verkiezingen nog geen duidelijkheid over een nieuwe minister van Justitie. De directeur van de douane Curaçao was onlangs vertrokken en de Hoofdofficier van Justitie was onlangs met pensioen gegaan. Uiteindelijk zijn gesprekken gevoerd met plaatsvervangers. In sommige gevallen hadden deze respondenten echter beperkt zicht op de werkzaamheden van de KMar omdat zij vanuit hun taakstelling geen directe bemoeienis hadden met de werkprocessen waarin de KMar was ingeschakeld.

Tot slot was het voor respondenten op Curaçao soms lastig om de werkzaamheden van de flexpool los te zien van de andere werkzaamheden die de KMar uitvoert (vanuit de MPZ). Binnen de KMar wordt namelijk niet gewerkt met speciaal aangewezen flexpool functionarissen zodat medewerkers van de KMar soms voor de flexpool worden ingezet en soms voor andere taken. Voor de medewerkers is daarom niet altijd duidelijk onder welke noemer zij worden ingezet.

3 Achtergrond en inhoud van het protocol

In dit hoofdstuk wordt de totstandkomingsgeschiedenis van de flexibele pool Koninklijke Marechaussee tegen de achtergrond van de rechtshandhavingssituatie op de voormalige Nederlandse Antillen beschreven. Daarmee wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

- In welke omgeving opereert de KMar op grond van het protocol?³

3.1 Aanleiding tot het protocol

De aanwezigheid van de Koninklijke Marechaussee in de Caribische rijkdelen gaat terug tot 1839 toen een Brigade Maréchaussée te voet op de Benedenwindse eilanden gestationeerd werd. In 1848 werd deze Brigade uitgebreid naar de Bovenwindse eilanden.⁴ In eerste instantie functioneerde de marechaussee als een civiele politiedienst totdat zij in het begin van de twintigste eeuw overging in het Korps Militaire Politietroepen. Vanuit dat korps ging de KMar de militaire politietaken voor de aanwezige Nederlandse krijgsmacht uitvoeren.⁵ Door de jaren heen zond het ministerie van Defensie steeds meer militairen naar de Nederlandse Antillen. De formatie van de KMar nam in diezelfde periode navenant toe. De taakstelling bleef echter gedurende het grootste deel van de 20^{ste} eeuw ongewijzigd.

Halverwege de jaren negentig van de twintigste eeuw kwam daar geleidelijk aan verandering in. De KMar ging op verzoek van het Land Nederlandse Antillen op incidentele basis ondersteuning bieden in het kader van de openbare orde en veiligheid. Na de eeuwwisseling veranderde deze inzet echter. Reden was dat de regering van het toenmalige Land Nederlandse Antillen zich geplaagd zag voor exceptionele toename van (gewelds)criminaliteit op Curaçao en onvoldoende toegerust bleek deze te beteugelen. Op ad-hocbasis werd door Nederland, op verzoek van de Antilliaanse regering, bijstand verleend aan de rechtshandhavingsautoriteiten vanuit de KMar.

Ook Nederland zelf had belang bij deze bijstand. In de eerste plaats leidde de toegenomen criminaliteit er toe dat ook op het eiland gelegeerde Nederlandse militairen slachtoffer werden van inbraken en overvallen. In de tweede plaats werd op Schiphol steeds vaker drugs onderschept die via vluchten vanaf Curaçao Nederland bereikte.

Noot 3 Zie verder bijlage 7 waar op hoofdlijnen de belangrijkste rechtshandhavingsthema's van Curaçao en Sint Maarten aan bod worden gesteld.

Noot 4 A.G. Broek (2011), De geschiedenis van de politie op de Nederlands-Caribische eilanden 1839-2010.

Noot 5 Tijdschrift Marechaussee Contact, april 2011

Met de start in 2003 van de 100% controles⁶ op de risicovluchten groeide het aantal aangehouden drugskoeriers (voornamelijk bolletjesslikkers en -duwers) zodanig explosief dat voor Nederland een onduidbare situatie ontstond. Als oplossing voor de situatie werd gedacht aan het verleggen van de controles van Schiphol naar de luchthavens waar de drugskoeriers aan boord gingen.

3.2 Gemeenschappelijk grenscontroleteam (GGCT)

De inzet van de KMar in het kader van de rechtshandhaving op de Nederlandse Antillen kreeg in 2004 een meer structureel karakter. Naar aanleiding van het urgentieprogramma van het kabinet Ys-II en haar noodplan 'Defensa Civil'⁷ tekenden op 22 december 2004 de minister-president van de Nederlandse Antillen en de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties een 'Gemeenschappelijke Verklaring inzake de samenwerking tussen de Nederlandse Antillen en Nederland voor de verbetering van de veiligheidssituatie in de Nederlandse Antillen'⁸ waarin de rechtsbijstand van Nederland nader werd uitgewerkt. De kern van de samenwerkingsovereenkomst was dat Nederlandse bijstand via twee sporen zou gaan worden geleverd:

- 1 De eerste strategie is het treffen van maatregelen gericht op de korte termijn op een aantal specifieke criminaliteitsterreinen, namelijk de geweldscriminaliteit, de drugscriminaliteit en het internationale terrorisme.
- 2 De tweede strategie is een duurzame verbetering en versterking van de bedrijfsvoering van de diensten en instellingen die deel uitmaken van de rechtshandavingsketen.

Een van de vruchten van de overeenkomst was de instelling van het Gemeenschappelijke Grenscontroleteam Nederlandse Antillen en Nederland (GGCT). Het GGCT werd aanvankelijk vanuit Nederland voor de duur van twee jaar⁹ bemand met dertien man Koninklijke Marechaussees en twaalf douanebeambten. Het GGCT kreeg tot doel een effectieve controle van goederen, passagiers en (ruim)bagage op de rechtstreekse vluchten van de Nederlandse Antillen naar Nederland te realiseren. Feitelijk nam het GGCT met die taakstelling de 100% controles over die tot dan toe op Schiphol door de Nederlandse douane op vluchten vanuit Suriname en de Nederlandse Antillen werden verricht. Daarnaast stelde Nederland per 1 juli 2005 tien man KMar beschikbaar aan het reeds bestaande Atrakoteam van het Korps Politie Curaçao.¹⁰

De samenwerking tussen Nederland en de Nederlandse Antillen voor de verbetering van rechtshandhaving werd verder geformaliseerd met het eerste Plan Veiligheid Nederlandse Antillen (PVNA) van 8 december 2005.

Noot 6 Voor de 100%-controles worden geen andere bevoegdheden aangewend dan voor reguliere controles. Het enige bijzondere aan de 100%-controles is dat elke reiziger, alle bagage, de vracht en het vliegtuig worden gecontroleerd. De controle houdt in dat reizigers reeds bij de gate waar het vliegtuig aankomt aan een reeks controlemaatregelen worden onderworpen. Vervolgens wordt men naar een speciaal afgescheiden gedeelte van de bagagehal van Schiphol geleid waar alle meegevoerde goederen door de douane onderzocht worden met behulp van een x-raysysteem. Een groot deel van de reizigers zal tevens op de handbagage gecontroleerd worden.

Noot 7 Plan Veiligheid Nederlandse Antillen, PVNA 2005, blz 2 en 3.

Noot 8 Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29800-IV-19-b1

Noot 9 De duur van twee jaar was ingegeven omdat destijds in de onderhandelingen met de Nederlandse Antillen als einddatum voor de ontmanteling 2007 werd aangehouden.

Noot 10 Plan Veiligheid Nederlandse Antillen, 2005, blz 7.

Eenzijds werd in het plan het veiligheidsbeleid van het toenmalige kabinet Ys II weergegeven en anderzijds werd in het plan de uitwerking verwoord van de afspraken die eind 2004 en in 2005 in dit kader werden gemaakt tussen de regeringen van de Nederlandse Antillen en Nederland. De uitvoering van het plan kwam onder toezicht van een Ministeriële Stuurgroep PVNA, die bemand werd door zowel Nederlandse als Antilliaanse bewindspersonen.

Naast structurele inzet voor het GGCT en het Atrakoteam werd op verzoek van de regering van de Nederlandse Antillen ook regelmatig incidenteel bijstand geleverd door de KMar.¹¹

De inzet vanuit de KMar-gelederen voor het GGCT en het Atrako-team waren aanvankelijk bedoeld tot het moment van ontmanteling van de Nederlandse Antillen. In 2005 was de veronderstelling nog dat in 2007 de transitie van de Nederlandse Antillen zou plaatsvinden. Toen in 2007 bleek dat daarvan geen sprake was en het GGCT en het Atrako-team belangrijke resultaten boekten, werd besloten tot verlenging tot 2008.¹² Toen in 2008 duidelijk werd dat de transitiedatum opnieuw verschoven zou worden besloot de Ministeriële Stuurgroep PVNA dat het protocol opnieuw verlengd zou worden voor de duur van twee jaar en dat alle inzet vanuit de KMar voor het Land Nederlandse Antillen onder één noemer bijeengebracht moest worden en via één besluitvormingsprocedure zou gaan lopen: de Minister van Justitie van het Land Nederlandse Antillen kon vanaf dat moment rechtstreeks zijn verzoek tot de Brigadecommandant KMar richten die op zijn beurt eigenstandig binnen de kaders die het protocol stelt een besluit kon nemen. De nieuwe afspraken voorzagen in 43 vte's. Dit aantal was door KMar berekend op basis van een inventarisatie van de inzet die zij in de voorgaande jaren had geleverd, afgezet tegen de beschikbaarheid van manschappen in het Caribisch gebied. De looptijd van dit besluit was van 1 januari 2008 tot en met 31 december 2010.

3.3 Flexpool

Nog voor de ontmanteling van de Nederlandse Antillen een feit was, werd duidelijk dat de nieuwe Landen Curaçao en Sint Maarten niet in staat zouden zijn alle landstaken volledig zelfstandig uit te voeren. Ook voor het domein rechtshandhaving zou ondersteuning nodig blijven. Als voortvloeisel van eerder gemaakte afspraken in de Ministeriële Stuurgroep PVNA werd door de Antilliaanse Minister van Justitie een plan van aanpak opgesteld dat zich richtte op de in de slotverklaring genoemde instituties in de rechtshandavingketen. Aanvullend werd bij 'Algemene Maatregel van Rijksbestuur Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten'¹³ bepaald dat de nieuwe landen ook zelf plannen van aanpak moesten hebben voor de taken die nog niet voldoende op peil waren voor het verkrijgen van de landsstatus. Zowel de plannen van aanpak van Curaçao als van Sint Maarten bevestigend dat ondersteuning van de rechtshandhaving gewenst bleef.

Noot 11 Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 924 IV, nr. 1, blz. 22.

Noot 12 Jaarverslag en slotwet Koninkrijksrelaties 2007
(http://www.rijksbegroting.nl/2007/verantwoording/jaarverslag,kst115809_6.html).

Noot 13 <http://www.rijksbegroting.nl/algemeen/gerefererd/1/3/3/stb13340.html>.

Toen op 10-10-2010 de ontmanteling van de Nederlandse Antillen een feit was, werd de capaciteit van de flexpool herverdeeld. Daar waar in de Antillen de 43 vte op alle vijf de eilanden werd ingezet, werd de capaciteit nu toegewezen aan Curaçao en Sint Maarten alleen. De kosten voor de 43 vte – op jaarbasis € 6,1 miljoen – gingen drukken op de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) hoofdstuk IV (Koninkrijksrelaties) onder artikel 1, de waarborgfunctie.

Na de transitie bleek dat het nieuwe Land Curaçao een beduidend minder groot beroep op de flexibele pool KMar deed dan verwacht. Ook werden samenwerkingsverbanden tussen de KMar en de lokale rechtshandhavingspartijen van Curaçao door de nieuwe bewindspersonen herijkt en werd uitdrukkelijk een minder zichtbare rol van de KMar op de luchthaven van Curaçao verlangd. Op Sint Maarten lag de situatie anders. Structurele onderbezetting van de politieorganisatie zorgde juist voor een groter dan verwachte vraag naar ondersteuning vanuit de flexpool. Als gevolg van deze beide ontwikkelingen werd na de ontmanteling capaciteit vanuit de flexibele pool van Curaçao overgeheveld naar Sint Maarten.

Ondanks deze verschuivingen waren de drie betrokken Landen van mening dat inzet vanuit de flexpool vooralsnog gewenst bleef. Op 19 januari 2012 werd daarom door de ministers van Justitie van Nederland (mede namens de minister van BZK), Curaçao en Sint Maarten een nieuw protocol flexibele inzetbare pool KMar getekend dat (met terugwerkende kracht) de inzet van 43 vte voor de periode 1 januari 2011 tot en met 31 december 2015 formaliseerde (zie bijlage 6 voor de integrale tekst van het protocol). In het protocol werd bepaald dat vanuit de flexpool inzet geleverd mocht gaan worden op de volgende taakvelden:

- grensbewaking
- vreemdelingtoezicht
- drugscontroles aan de grenzen
- bestrijding van migratiecriminaliteit
- bestrijding van drugscriminaliteit
- bestrijding van geweldscriminaliteit

Daarmee werd grotendeels het staand beleid geformaliseerd. Het protocol gebood verder dat in het vierde kwartaal van 2012 een evaluatie zou moeten plaatsvinden van het functioneren van de flexpool in Curaçao en Sint Maarten. Dit rapport legt verslag van die evaluatie.

4 De flexpool in de praktijk

In dit hoofdstuk wordt de feitelijke inzet van de flexibele pool KMar beschreven. Daarbij wordt eerst een cijfermatige schets gegeven en komt vervolgens de aard van de inzet aan bod. Tot slot wordt aandacht besteed aan de vigerende beleids- en werkafspraken over de inzet van de flexpool.

Daarmee wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen van deze studie:

- Op welke taken wordt de KMar vanuit de flexpool ingezet in Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland¹⁴?
- In hoeverre verschilt de inzet per (ei)land (capaciteit en inhoud van de taak)?
- Hoe wordt de inzet vanuit de KMar in de praktijk bepaald en wordt het protocol gevolgd in de besluitvorming daarover?

4.1 Inzet flexpool

Jaarlijks wordt door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een bedrag van € 6,1 miljoen beschikbaar gesteld voor de bekostiging van de 43 vte van de flexpool. Deze fte 's betreffen bruto capaciteit. Dat wil zeggen dat binnen de KMar als algemene bedrijfsvoeringsnorm 69% netto productiviteit aangehouden wordt. Maximaal 31% van de tijd mag besteed worden aan niet rechtstreeks productieve uren als opleiding, verlof, ziekteverzuim en periodieke beroepsvaardigheidstraining. In deze paragraaf wordt beschreven waar en op welke taken de inzet vanuit de flexpool heeft plaatsgevonden.

Figuur 4.1 geeft een globaal overzicht van het gemiddelde aantal vte per kwartaal dat per (ei)land is ingezet. De cijfers zijn beschikbaar gesteld door de KMar op Curaçao en betreffen, zoals in hoofdstuk 2 opgemerkt, een schatting omdat geen systematische urenregistratie wordt gevoerd voor de inzet vanuit de flexpool. De grafiek laat zien dat gemiddeld het aantal vte per kwartaal fluctueert tussen de 33 en 37 (voor een gedetailleerd overzicht van de inzet zie bijlage 3). Voor de totale periode werd gemiddeld 35,7 vte ingezet.¹⁵ Daarmee ligt het gemiddeld aantal gerealiseerde vte 6 lager dan de overeengekomen 43.

Volgens opgave van de KMar is het werkelijk aantal ingezette vte in de praktijk hoger dan de gerapporteerde cijfers. De volle 43 vte zijn echter ook niet gerealiseerd, zo blijkt ook uit nadere verantwoording van de staf CKMar in Den Haag.

Op basis van de personeelsadministratie kon worden vastgesteld dat over de onderzoeksperiode

Noot 14 De inzet in Caribisch Nederland geschiedt blijkens het protocol vanuit de flexpool uitsluitend op incidentele basis.

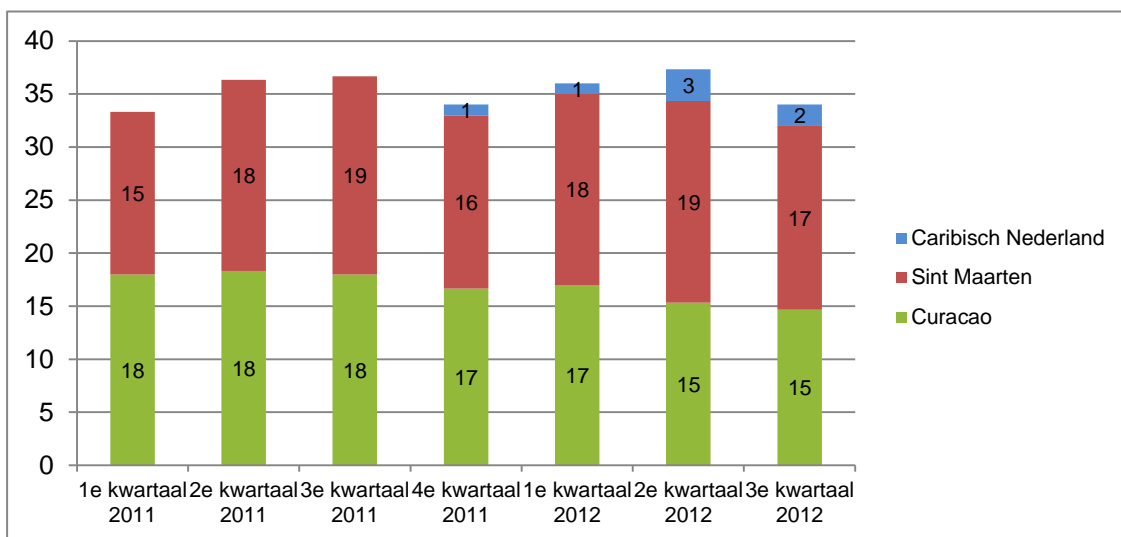
Noot 15 Vermoedelijk betreft het hier de bruto vte. Dit vermoeden is gebaseerd op de constatering dat het aantal unieke personen dat op Sint Maarten vanuit de flexpool werkzaam is even groot is als het aantal gerapporteerde vte in figuur 4.1 overzicht. Alleen in het onwaarschijnlijke geval dat al deze personen gedurende de onderzoeksperiode geen verlof hebben opgenomen, niet verzuimt hebben en niet deelnamen aan een training betekent dat dat hun inzet als netto kan worden aangemerkt.

vanwege (tijdelijk) onvervulde posities de streefnorm niet gehaald is en ieder geval nooit meer dan 40,2 vte heeft kunnen bedragen.¹⁶

Een andere reden waarom de 43 vte niet gerealiseerd zijn, is gelegen in het feit dat een spanningsveld bestaat tussen flexibiliteit en de realisatie van volledige operationele inzet. De flexpool – de naam zegt het al – ontleent haar bestaansrecht onder meer aan het feit dat capaciteit vanuit de pool flexibel beschikbaar gesteld wordt. Dat wil zeggen dat de landen wisselende verzoeken kunnen indienen voor tijdelijke of structurele ondersteuning en dat de KMar zo goed mogelijk op die behoeftes probeert in te spelen. Ook kan een land – na overleg met de Brigadecommandant – besluiten niet langer gebruik te maken van de ondersteuning. De keerzijde van deze flexibiliteit is dat een zekere mate van overcapaciteit vereist is. Het is tenslotte niet mogelijk om een volledige operationele inzet te realiseren en tegelijkertijd flexibel te zijn. In dat geval zou namelijk steeds als een nieuwe vraag zich aandient direct capaciteit moeten worden onttrokken bij de organisaties waar de flexpool inzet levert. Een dergelijke gang van zaken zou de KMar tot een onbetrouwbare speler maken. Voorts kan de gerealiseerde operationele inzet lager uitvallen wanneer bepaalde capaciteit door een land wordt aangevraagd maar de lokale partij de datum van de start van de inzet naar achteren schuift of dat de samenwerking eenzijdig wordt opgezegd. De KMar heeft in een dergelijke situatie flexpool capaciteit gereserveerd en moet dan op zoek gaan naar nieuwe dagbesteding voor de parate manschappen. Dat dagbesteding niet altijd op de taakvelden van het protocol plaatsvindt ligt in de lijn der verwachtingen.

In het vervolg van deze paragraaf wordt deze inzet per eiland per dienst inhoudelijk beschreven. In bijlage 5 wordt de inzet cijfermatig gepresenteerd.

Figuur 4.1 Ontwikkeling (gemiddelde) vte per (ei)land per kwartaal



Noot 16 In de praktijk ligt het aantal gerealiseerde vte aantoonbaar lager dan 40,2 omdat verschillende personen van wie de aanstelling voor 100% meetelt in dit cijfer in de praktijk binnen hun aanstelling activiteiten hebben verricht die buiten het taakveld van de flexpool vallen. Dit geldt onder meer voor KMar functionarissen die werkzaam zijn voor de Uniformendienst op Sint Maarten. Ruim een derde van de operationele inzet van deze dienst vindt plaats op Caribisch Nederland terwijl hun inzet wel voor 100% wordt toebedeeld aan de gerealiseerde 40,2 vte.

4.1.1 Curaçao

Op Curaçao wordt vanuit de flexpool ondersteuning geboden aan de douane en het Korps Politie Curaçao (KPC). Het gaat om de volgende organisatieonderdelen.

HATO-team (GGCT)

Zoals in het vorige hoofdstuk beschreven, werd van oorsprong de meeste capaciteit vanuit de flexpool beschikbaar gesteld aan het GGCT (of het HATO-team zoals het tegenwoordig heet). Dit team dat onder verantwoordelijkheid van de Curaçaose douane opereert richt zich onder meer op de 100% controles van risicovluchten (naar Nederland). De KMar leverde vanuit de flexpool ondersteuning aan deze controles. Sinds februari 2012 heeft de KMar het accent binnen haar grenstoezichtstaak op de luchthaven Hato verschoven. In goed overleg met de douane en KPS verricht de KMar in plaats van passagiers- en goederen controle tactisch recherchewerk uit op de luchthaven vanuit het nieuwe opgerichte HOT-team (zie hierna).¹⁷

Hato opsporingsteam (HOT-team)

In 2010 werd vanuit de HATO-Taskforce¹⁸ besloten dat KMar, douane en KPC zich meer zouden gaan richten op vervolgonderzoek binnen het netwerk van de aangehouden bolletjesslikkers en koeriers. Daartoe werd het zogenaamde Hato opsporingsteam (HOT-team) opgericht waaraan in eerste instantie door twee medewerkers van de flexpool invulling werd gegeven. De werkzaamheden bestonden uit het uitlezen van door de douane in beslag genomen mobiele telefoons en het verwerken van de verkregen informatie in een database, zodat verbanden zichtbaar konden worden gemaakt. Informatie die tot vervolgonderzoeken kon leiden werd teruggegeven aan de douane en het KPC.

Sinds juli 2012 is het HOT-team verder geformaliseerd en zijn de taken van de KMar verder uitgebreid. Het HOT-team is thans ondergebracht bij het Bureau Narcoticabestrijding van het KPC. Van de drie subteams worden er twee aangestuurd door een KMar-coördinator. Het ene team is verantwoordelijk voor het uitlezen van de inbeslaggenomen telefoons, het andere team participeert samen met het KPC en de douane in het uitvoeren van vervolgonderzoeken op basis van de input uit de uitgelezen telefoons. Het team dat onder een lokale teamleider van de douane functioneert verricht de controle van passagiers en bagage op luchthaven Hato.¹⁹

Atrakoteam

Het Atrakoteam richt zich op de bestrijding van gewapende overvallen. Binnen het Atrakoteam is sinds 2009 een flexpoolmedewerker van de KMar werkzaam als projectleider. Hij verzorgt de dagelijkse leiding van de unit opvang en de unit tactiek. Sinds juli en september 2012 zijn vanuit de flexpool nog twee rechercheurs toegevoegd aan het Atrakoteam. Zij werken samen met lokale rechercheurs aan de gehele afhandeling van Atrako zaken.²⁰

Noot 17 Halfjaarrapportage flexibele pool KMar 2012-1, blz 3.

Noot 18 Aan de taskforce nemen het OM, KPC, douane en KMar deel. De taskforce ontvouwt plannen en initieert initiatieven voor de verbetering van de grensbewaking op luchthaven HATO.

Noot 19 Ridder, M. de (2012). Rechercheren met ketenpartners in de West. *KMarMagazine*.11 (November 2012), p.p. 18-20.

Noot 20 Halfjaarrapportage flexibele pool KMar 2012-1 (periode januari t/m juni 2012), p 7.

Immigratiedienst Luchthaven Hato

Sinds oktober 2012 zijn drie flexpoolmedewerkers werkzaam bij de Immigratiedienst (KPC) ter ondersteuning van de backoffice. Zij ondersteunen de medewerkers van de grensbewaking bij de controles op geldigheid van documenten (paspoorten/visa, etc.). Daarnaast begeleiden zij mensen bij het maken van processen-verbaal en andere formele documenten.

Divisie Georganiseerde Criminaliteit (DGC)

Gedurende de onderzoeksperiode waren vier flexpoolmedewerkers enkele maanden werkzaam bij de Divisie Georganiseerde Criminaliteit van het KPC. Deze divisie richt zich onder andere op onderzoeken op het gebied van migratie- en drugscriminaliteit. In de praktijk bleek de teamleider van de divisie de leden van de flexpool van onvoldoende werk te (kunnen) voorzien om tot een zinvolle dagbesteding te komen.²¹

Informatieknoppunt (Brigade KMar / Lokaal KPC)

Flexpoolmedewerkers van de KMar zouden bij de Informatie Unit van het KPC te werk worden gesteld. Omdat er lange tijd onduidelijkheid was over kantoorruimte, randvoorwaarden, taken en verantwoordelijkheden en er geen werkplek beschikbaar was, is besloten dat de medewerkers vanuit het Informatieknoppunt van de Brigade informatieproducten voor het KPC zou gaan leveren. Sinds september 2012 wordt nu ook één vte capaciteit vanuit de flexpool geleverd aan de Informatie Unit van KPC. De bedoeling is dat deze medewerker voor het Atrakoteam analyses gaat maken in het kader van projectvoorbereiding.

4.1.2 Sint Maarten

De inzet vanuit de flexpool voor het land Sint Maarten wordt geleverd aan het Korps Politie Sint Maarten (KPS). Onder verantwoording van het KPS worden de medewerkers bij de volgende diensten ingezet.

Algemene recherche

Vanuit de flexpool wordt ondersteuning geleverd aan de algemene recherche van het KPS. De inzet zou in 2012 tien vte moeten zijn, waarvan een persoon als niet-inhoudelijk personele leidinggevende van de flexpool meedraait binnen de algemene recherche. Van de toegezegde tien vte waren er tot november 2012 drie vacatures. In december werden twee van de drie vacatures ingevuld. Eén positie was eind 2012 nog vacant. De werkzaamheden lopen uiteen van het opnemen van aangiftes tot het meedraaien in grote opsporingsonderzoeken. Medewerkers van de flexpool die werkzaam zijn bij de algemene recherche leveren ook ondersteuning aan de Informatie Unit, het Atrakoteam en het RST.²²

Uniformdienst: grenstoezicht (KPS)

De flexpool stelt aan het KPS ook geüniformeerden executieven beschikbaar. Deze worden grotendeels op de luchthaven van Sint Maarten ingezet voor de grenstoezicht.

Noot 21 Viermaands rapportage flexibele pool KMar 2011-1, p. 4.

Noot 22 Halfjaarrapportage flexibele pool KMar 2012-1 (periode januari t/m juni 2012), p 11 e.v.

Aanvankelijk werd in de onderzochte periode alleen ondersteuning geboden aan de eerstelijnscontrole (frontoffice) van de Vreemdelingendienst van KPS van passagiers op de luchthaven.²³ Medewerkers van de flexpool participeerden in de reguliere werkzaamheden van het grenstoezicht zoals het controleren van passagiers en opmaken van beschikkingen en trainde de lokale medewerkers door middel van het gepaard werken (twinning concept). In augustus 2011 heeft door gezamenlijke inzet van de KMar en KPS de invoering van de tweedelijnscontrole (backoffice) binnen het grensbewakingsproces plaatsgevonden.²⁴ Personeel van de backoffice heeft tot taak alle rechtshandelingen en opvallende observaties van de frontoffice vast te leggen en deze te delen met de informatie-unit van de politie. Vanuit de backoffice wordt de kennis over documentenfraude binnen de grensbewaking versterkt.

Per 1 juli 2012 is de inzet vanuit de flexpool op de luchthaven van Sint Maarten gewijzigd. De minister van Justitie besloot dat op die datum de vreemdelingentaak van de politie overgeheveld moest worden naar de IND. De backoffice werd organisatorisch losgemaakt van de Vreemdelingendienst en ondergebracht bij de afdeling opsporing van KPS. De volledige capaciteit van de flexpool op de luchthaven is ondergebracht naar de backoffice.²⁵ Thans wordt vanuit de backoffice het opsporingsproces van het KPS en de douane ondersteund en tevens de frontoffice (IND). De werkzaamheden van de backoffice zijn niet noemenswaardig gewijzigd sinds het beëindigen van de inzet op de frontoffice. Alleen de capaciteit is flink vergroot als gevolg van de transitie.

4.1.3 Caribisch Nederland

De inzet voor Caribisch Nederland is in de onderzoeksperiode heel beperkt geweest. In het kader van bijzondere evenementen heeft het Korps Politie Caribisch Nederland een beroep gedaan op de flexpool teneinde extra ondersteuning te verwerven voor het handhaven van de openbare orde en veiligheid. Ook is vanuit de flexpool recherche ondersteuning verleend voor een aantal grote onderzoeken op Bonaire.

4.2 Werkafspraken rond inzet en aansturing flexpool

Het protocol bepaalt dat op verzoek van de minister van Justitie van het betrokken land capaciteit vanuit de flexpool ingezet kan worden voor een limitatief aantal opgesomde beleidsterreinen (zie voor de integrale tekst van het protocol bijlage 6). Het protocol stelt verder dat de brigadecommandant uiteindelijk bepaalt waar de beschikbare capaciteit van de flexpool wordt ingezet.

Uit de interviews blijkt dat in de praktijk de ministers van Justitie doorgaans slechts op afstand betrokken zijn bij de besluitvorming en de korpschefs van het KPC en het KPS gemandateerd heeft tot het voeren van overleg met de Brigadecommandant. Dit overleg vindt in beginsel jaarlijks plaats.

Noot 23 Viermaands rapportage flexibele pool KMar 2011-1.

Noot 24 Met geld vanuit PVNA is de werkruimte voor de backoffice voorzien van meubilair en ICT-middelen: Viermaandelijke rapportage flexibele pool 2011-2, p. 9.

Noot 25 Halfjaarrapportage flexibele pool KMar 2012-1 (periode januari t/m juni 2012), p. 9.

De details over de capaciteit en aard van de inzet wordt door de plaatsvervangend Brigadecommandant samen met de divisiechefs van KPC en KPS uitgewerkt. De Brigadecommandant formaliseert de uitkomsten van deze besprekingen.

Op Curaçao heeft ook het Openbaar Ministerie nog enige invloed op de inzet van de flexpool. In de Stuurgroep Ernstige & Grensoverschrijdende Criminaliteit formuleert het OM haar prioriteiten binnen de misdaadbestrijding. Aan de stuurgroep nemen naast het OM ook het KPC, het RST, de douane, de Kustwacht en de KMar deel. Via dit gremium kan een verzoek tot inzet vanuit de flexpool komen. Op Sint Maarten ontbrak tot voor kort een dergelijke stuurgroep. Medio december is echter een eigen stuurgroep gestart waarin KPS en OM zitting hebben. In voorkomende gevallen (bijvoorbeeld bij projectmatige mensenhandel onderzoeken waarin de KMar wegens kennis en kunde bovengemiddeld participeert), kan wat betreft het OM ook de vertegenwoordiger van de KMar aansluiten om redenen van beheer en inhoud. Die situatie deed zicht tijdens de looptijd van de evaluatie nog niet voor.

Conform het protocol is een strikte scheiding aangebracht tussen de aansturing van de flexpool op operationeel vlak en de personele verantwoordelijkheid van de KMar voor de executieven uit de flexpool. Binnen de huidige werkafspraken worden de leden van de flexpool die lokaal geplaatst zijn, op operationeel niveau aangestuurd door een lokale leidinggevende.²⁶ Naast de operationele aansturing hebben de teamleden van de flexpool op Curaçao en Sint Maarten ook coördinatoren van de KMar zelf die verantwoordelijk zijn voor de personeelszaken en zo nodig in coachende zin betrokken zijn bij de leden van de flexpool. Boven de coördinatoren functioneren drie hoofden Operaties, één voor Sint Maarten, één voor Caribisch Nederland en één voor Curaçao (en Aruba). Deze hoofden zijn aanspreekpunt voor de leden van de flexpool, coördineren de inzet over de verschillende organisatieonderdelen binnen het betreffende land en treden namens de KMar op als gesprekspartner voor de ketenpartners binnen de rechtshandavingsketen van Curaçao en Sint Maarten. Bemoeienis over de feitelijke inzet op zaakniveau is geen formele taakstelling van de hoofden Operaties, noch van de coördinatoren flexpool.

Noot 26 Op een beperkt aantal plekken vervult een medewerker van de KMar die leidinggevende of coördinerende rol maar in principe heeft het de voorkeur van de Landen dat vanuit de KMar geen leidinggevende functies binnen de lokale organisaties worden ingevuld.

5 Beoordeling uitvoeringspraktijk

5.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn op hoofdlijnen de feitelijke inzet en vigerende beleids- en werkafspraken besproken. In dit hoofdstuk wordt een oordeel gegeven over deze uitvoeringspraktijk. Daartoe wordt eerste vastgesteld hoe de gebruikers van de flexpool en de betrokken ketenpartners over de ondersteuning van de KMar oordelen. Vervolgens wordt vastgesteld in hoeverre de uitvoeringspraktijk van de flexpool effectief en doelmatig is. Daarmee wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

- Wat is het oordeel van de betrokken partijen uit het protocol over de bijdrage van de KMar?
- Passen de werkafspraken tussen de KMar en het lokaal gezag van Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland in de uitvoering van het protocol in de praktijk?
- Is de inzet van de KMar effectief?
- Is deze inzet conform het protocol (binnen de terreinen zoals geformuleerd in het protocol)?
- Is er voldoende afstemming tussen de verschillende betrokken partijen over de inzet van de KMar?
- Zijn er knelpunten in de uitvoering van het werk door de KMar?

5.2 Waardering ketenpartners flexpool

Binnen de evaluatie zijn de ketenpartners van de flexpool expliciet gevraagd naar hun ervaringen met en hun oordeel over de inzet. Uit de interviews blijkt dat er over de volle breedte waardering is voor de kwaliteit en de geleverde inzet van de KMar. Bovendien wordt verondersteld dat de flexpool een effectieve bijdrage levert aan de rechtshandhaving in de Caribische rijkdelen. Tussen de ketenpartners bestaat een aantal verschillen. Onderstaand worden de ervaringen naar stakeholders nader uitgesplitst.

5.2.1 Politiek Sint Maarten en Curaçao

Uit de reactie van de minister van Justitie van Sint Maarten blijkt grote waardering voor de inzet van de Marechaussee uit de flexpool. Daarbij maakt hij een onderscheid tussen de inzet voor de algemene recherche en de inzet vanuit de Uniformendienst voor het grenstoezicht op de luchthaven. De minister is zeer positief over de bijdrage die de flexpool levert aan de doelstellingen van de algemene recherche. Ook looft hij de kennis en kunde van de Uniformendienst op het terrein van documentenanalyse en andere controlevaardigheden op de luchthaven. De meerwaarde van de inzet van de flexpool in het kader van het grenstoezicht is voor de minister echter primair gelegen in de overdracht van kennis en vaardigheden. Voor de eerstelijnscontrole op de luchthaven hebben zij zelf genoeg mensen in dienst en hij is daarom tevreden over het feit dat de flexpool van die taakstelling ontheven is. De minister uit verder de hoop dat in de toekomst vanuit de flexpool ook docenten worden geleverd die in een meer systematische setting de kennisoverdracht gaan verzorgen en dat meer aandacht zal komen voor praktijkbegeleiding van de eigen medewerkers bij zowel de politie als binnen het grenstoezicht.

Van Curaçao werd voor de evaluatie geen reactie van de zijde van de politiek ontvangen. Reden daarvoor was dat ten tijde van het veldwerk juist verkiezingen hadden plaatsgevonden en nog geen nieuwe regering geïnstalleerd was. Van de zijde van het ministerie van Justitie van Curaçao werd echter opgemerkt dat over het algemeen de samenwerking met de KMar als prettig wordt ervaren en de KMar en het ministerie elkaar altijd goed weten te vinden voor lopende zaken.

5.2.2 Politie Landen Sint Maarten en Curaçao

Van de zijde van de korpsleiding van het KPS wordt eveneens bijzonder positief geoordeeld over de bijdrage die de flexpool levert aan de recherche en het grenstoezicht. Voorts wordt positief beoordeeld dat de KMar tegenwoordig duidelijk gericht kandidaten voor de flexpool werft. Hiermee wordt voorkomen dat – zoals in het verleden het geval zou zijn – executieven bij het KPS worden tewerkgesteld die niet in staat zijn zich te voegen naar de werkomgeving die het korps biedt. Ook spreekt de korpschef zijn genoegen uit over het feit dat als hij om specifieke expertise vraagt deze doorgaans ook geleverd wordt. Het feit dat hij om vergroting van de flexpoolcapaciteit voor zijn korps heeft gevraagd, mag volgens hem worden opgevat als een blijk van waardering.

Het KPC van het land Curaçao heeft naar eigen zeggen nog relatief weinig ervaring met ondersteuning vanuit de flexpool. Maar over het algemeen is die ervaring goed. Met name de overdracht van kennis is voor het korps belangrijk. Ook de eigen technische middelen die de KMar gebruikt voor de uitvoering van haar taken worden gewaardeerd. (De KMar levert bijvoorbeeld digitale ondersteuning door telefoons uit te lezen.) De samenwerking en ondersteuning bij het leveren van informatieproducten wordt door het korps als zeer goed genoemd. Dit resultaat wordt mede geweten aan de goede interactie tussen de inforechercheurs en de projectvoorbereiders van KPC en KMar.

5.2.3 Openbaar Ministerie

Van de zijde van het OM Sint Maarten wordt de inzet vanuit de flexpool zeer goed beoordeeld. Het geleverde personeel is betrouwbaar in het nakomen van afspraken en vaak ter zake kundig op het terrein waarop zij worden ingezet. Ook het OM constateert dat bij de selectie van medewerkers – in tegenstelling tot het verleden – zorgvuldig wordt gekeken of de geselecteerde kandidaten de gevraagde werkzaamheden kunnen uitvoeren en in staat zijn de culturele verschillen te overbruggen. De door de KMar geproduceerde dossiers krijgen veel waardering van het parket.

De ervaringen op Curaçao zijn overeenkomstig. Ook daar wordt van de zijde van het OM de inhoudelijke kwaliteit als positief punt genoemd, alsmede het vermogen om kennis en vaardigheden op een tactische manier over te brengen op de lokale samenwerkingspartners. De KMar is een betrouwbare en goed stuurbare organisatie die flexibel kan opereren. Het parket ervaart het als waardevol dat deze organisatie op afroep met (uitzonderlijke) taken kan worden belast. Via de KMar is het eenvoudiger om uitbreiding van personeel (vanuit Nederland) te krijgen, dan bijvoorbeeld via het RST.

In aanvulling op deze beoordeling noemt de procureur generaal van Curaçao en Sint Maarten verder dat de KMar een stuwende kracht is binnen de teams waarin zij opereren. Ze weten goed te mengen en zijn in staat ondersteuning te geven, zonder zelf op de voorgrond te treden of met de eer te strijken.

5.2.4 IND Sint Maarten (grenstoezicht)

Sinds juli 2012 is de vreemdelingentaak van de politie overgedragen aan de IND en wordt de flexpool ter ondersteuning van de eerstelijnscontrole ingezet op de backoffice. De backoffice is een organisatieonderdeel van het KPS, maar de medewerkers van de flexpool worden geacht de Immigratiedienst behulpzaam te zijn.

Omdat de ervaring van de IND vanwege de nog korte samenwerkingsperiode beperkt is, achtte zij zich niet goed in staat een inhoudelijk oordeel te vellen over de kwaliteit van de flexpool. Wel werd van de zijde van de IND opgemerkt dat de verschuiving naar de backoffice in potentie een verbetering is ten opzichte van de oude situatie waarin de KMar de passagiers nog zelf controleerden. De backoffice zou namelijk kunnen functioneren als een vraagbaak voor de frontoffice en als een trainingsomgeving van de werknemers van de Immigratiedienst. In de praktijk is deze kennisoverdracht nog niet geborgd omdat het aan samenwerkingsafspraken ontbreekt die het structureel mogelijk maken dat lokale medewerkers van de Immigratiedienst geschoold worden door de KMar. Wat de IND betreft zou in de backoffice het accent moeten worden verlegd van een onderzoekseenheid naar vraagbaakunit en trainingsfaciliteit.

5.2.5 Douane Curaçao (drugscontroles)

Het oordeel van de zijde van de douane Curaçao is wisselend. Voor zover het de inzet betreft die tot februari 2012 vanuit de flexpool werd geleverd voor het GGCT is de ervaring minder positief. De douane oordeelt dat de toegezegde capaciteit van 5 vte voor controle van passagiers en bagage regelmatig niet waargemaakt werd omdat de executieven voor andere werkzaamheden werden ingezet op Curaçao of op andere eilanden. Ook betreurt de douane het dat de KMar niet wilde meewerken aan controles van Air Berlin. Hoewel deze maatschappij op Duitsland vliegt zou 75% van de passagiers een Nederlands paspoort hebben.

Het oordeel over de inzet vanuit de flexpool voor het HOT-team is wel positief. De douane is van mening dat op deze plek de kwaliteit van de flexpool tot zijn recht komt. Juist in het verder analyseren van (reis)documenten of inbeslaggenomen telefoons ligt de meerwaarde van de KMar.

5.2.6 Politie KPCN

Het Korps Politie Caribisch Nederland maakt slechts incidenteel gebruik van de inzet vanuit de flexpool. Van de zijde van de korpsleiding wordt echter positief geoordeeld over deze inzet. De kwaliteit van het geleverde personeel is relatief hoog, zeker naar lokale maatstaven. Het KPCN heeft niet altijd haar verzoeken ingewilligd gekregen. De korpsleiding ervaart – conform het protocol – dat de politiekorpsen van Curaçao en Sint Maarten wat dat betreft meer tot de kerntaken van de KMar gerekend worden. Voor de korpschef is het overigens niet duidelijk onder welke noemer de uiteindelijke inzet plaatsvindt. Dat wil zeggen dat hij bij de Brigadecommandant een verzoek tot ondersteuning neerlegt en het voor hem niet uitmaakt of dat capaciteit vanuit de flexpool of anders gelabeld is.

5.2.7 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Van de zijde van het Nederlandse ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) wordt overwegend positief geoordeeld over de flexpool. De KMar stelt zich dienstbaar op naar de landen en geeft blijk van culturele sensitiviteit. Deze houding maakt dat de KMar zich relatief eenvoudig voegt naar de bijzondere werkomstandigheden die de lokale organisaties in het Caribisch deel van het Koninkrijk soms bieden. Daarmee is de KMar in de loop van de jaren een betrouwbare samenwerkingspartner gebleken. De communicatie met de KMar verloopt goed en de organisatie is altijd bereid antwoord te geven op vragen of nadere toelichting te geven. De verstrekte informatie voldoet echter niet in alle gevallen aan de behoefte van BZK, doordat de veelal operationele informatie van de KMar niet altijd voldoende is afgestemd op de politieke context waarbinnen de informatie uiteindelijk gebruikt moet worden door BZK.

5.3 Effectiviteit

Uit het voorgaande hoofdstuk blijkt dat de capaciteit van de flexibele pool Koninklijke Marechaussee bij uiteenlopende organisaties voor uiteenlopende taken wordt ingezet. De vraag is of deze inzet effectief is. De vraag naar effectiviteit valt hier echter niet eenvoudig te beantwoorden. Reden daarvoor is dat de flexpool niet met een expliciet en SMART geformuleerd doel is ingesteld zodat niet getoetst kan worden of het doel gerealiseerd is. Wel kan in meer algemene zin gekeken worden of de inzet nuttig is geweest in de geest van het protocol. Daartoe kunnen drie perspectieven worden gehanteerd. In de eerste plaats kan worden gekeken of de ondersteuning die flexpool aan de diverse organisaties bood, bijgedragen heeft aan de doelrealisatie van de betreffende organisatie. In de tweede plaats kan gekeken worden of de feitelijke inzet strookt met de taakstelling van het protocol. Tot slot kan worden gekeken of de opbrengsten van inzet van de flexpool strookt met haar ideeën over de preventieve waarborgfunctie in welk kader de flexpool tenslotte wordt ingezet.

5.3.1 Effectiviteit vanuit organisatieperspectief

Het is niet goed mogelijk om binnen het bestek van deze studie vast te stellen of de inzet vanuit de flexpool een effectieve bijdrage heeft geleverd aan de doelrealisatie van de organisaties waaraan capaciteit beschikbaar werd gesteld. Hiervoor zijn twee redenen. In de eerste plaats worden leden van de flexpool doorgaans in gecombineerde teams ingezet. Het is ondoenlijk om het geïsoleerde effect van de flexpool binnen een dergelijk team vast te stellen. In de tweede plaats zou voor een betrouwbare uitspraak over de effectiviteit feitelijk een voor- en een nameting moeten worden verricht inclusief een controlegroep. Het behoeft geen betoog dat aan dergelijke onderzoeksvoorwaarden niet voldaan kan worden. Wel kan worden vastgesteld of de inzet naar het oordeel van de betrokken ketenpartners tot concrete resultaten heeft geleid.

Van de zijde van de politie, de KMar en het OM is in de interviews gemeld dat de resultaten op het gebied van opsporing zich lang niet alle laten uitdrukken in een betere rechtshandhaving, maar vaak in een verbetering van de kwaliteit van de lokale medewerkers. Tijdens de evaluatie werden hiervan verschillende voorbeelden genoemd:

- Gewezen werd op de positieve bijdrage die de flexpool aan het Atrakoteam Curaçao heeft geleverd. De flexpool hielp in 2005 mee met de oprichting van het team en leverde nadien ondersteuning (zie vorige hoofdstuk). Dankzij de inbreng van de zijde van de flexpool zijn thans de lokale medewerkers in staat een onderzoek naar behoren uit te voeren, inclusief de juiste wijze van huiszoeking en het voeren van een adequate projectregistratie en dossiervorming. Ook hebben de medewerkers geleerd om met nieuwe opsporingsmethoden te werken (onder andere telefoons aftappen, gebruik maken van een IMCI catcher of observaties). Hoewel het ondoenlijk is een causaal verband aan te tonen kan wel gewezen worden op het feit dat in 2005 meer dan 800 gewapende overvallen per jaar plaatsvonden en het oplossingspercentage rond de 15% schommelde terwijl anno 2012 het aantal overvallen per jaar gedaald is tot ongeveer 500 en het oplossingspercentage rond de 40% ligt.
- Hoewel de inzet van de flexpool bij de Immigratiedienst op Curaçao (backoffice) nog maar recent gestart is, menen de direct betrokkenen dat door overdracht van de expertise van de KMar al een verbetering zichtbaar is bij de lokale medewerkers voor wat betreft het herkennen van valse documenten.
- De bestrijding van drugssmokkel op Curaçao is in de afgelopen vijf jaar meer informatiegestuurd geworden. Aan deze verandering heeft de flexpool een duidelijke bijdrage geleverd. Met de inzet van het HOT-team worden inbeslaggenomen telefoons door de KMar uitgelezen en wordt de opgedane informatie gebruikt voor opsporingsonderzoeken door het KPC en de douane. Waar voorheen na aanhouding van bolletjesslikkers en koeriers op de luchthaven een zaak tot een einde kwam wordt met deze informatiegestuurde aanpak vaak doorgerechercheerd.
- De KMar beschikt niet alleen over de mensen, maar ook over middelen die kunnen bijdragen aan de opsporing. Voorheen werden inbeslaggenomen telefoons door het KPC naar het Informatie Knooppunt van het KPC gebracht. Omdat de KMar telefoons sneller uit kan lezen, worden inbeslaggenomen telefoons van het KPC tegenwoordig naar de Brigade gebracht.
- Op Sint Maarten is door inspanning van de KMar en onder andere met middelen vanuit de flexpool een backoffice gerealiseerd waarbij lokale medewerkers nu voorzieningen hebben om valse documenten te herkennen. Daarnaast wordt door middel van het verzorgen van opleidingen en trainingen gezorgd voor kwaliteitsverbetering van lokale medewerkers.

Naast het vergroten van het kennis- en vaardigheidsniveau werd ook een aantal grootschalige onderzoeksprojecten genoemd waaraan volgens de geïnterviewden de flexpool een effectieve bijdrage leverde door het beschikbaar stellen van researchcapaciteit vanuit de flexpool. In bijlage 9 worden de onderzoeken omschreven waarin de KMar gedurende de onderzoeksperiode participeerde.

5.3.2 Effectiviteit vanuit protocolperspectief

Zoals beschreven kent het protocol een aantal taakvelden waarop de flexpool ingezet kan worden:

- grensbewaking
- vreemdelingtoezicht
- drugscontroles aan de grenzen
- bestrijding van migratiecriminaliteit
- bestrijding van drugscriminaliteit
- bestrijding van geweldscriminaliteit

Inzet op andere terreinen kan worden geleverd voor zover de Nederlandse minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties na afstemming met de inhoudelijk betrokken Nederlandse minister daaraan goedkeuring heeft verleend (zie bijlage 6 voor de integrale tekst van het protocol).

In het voorgaande hoofdstuk werd de inzet van de flexpool beschreven. Uit die beschrijving blijkt dat vooral op Sint Maarten ook inzet wordt gepleegd op terreinen waarin het protocol niet voorziet. Het gaat daarbij om inzet bij de opsporing van lichtere vormen van criminaliteit en het opnemen van aangiftes. Van de zijde van het OM en de KMar is opgemerkt dat deze inzet niet logisch voortvloeit uit de taakstelling van het protocol. Wel wordt met deze inzet tegemoet gekomen aan de vraag van het land.²⁷

Voor wat betreft de inzet vanuit de flexpool voor het Atrakoteam hoeft weinig discussie te bestaan. Niet alleen wordt in het protocol expliciet de bestrijding van geweldscriminaliteit genoemd, maar ook het PVNA, waarin de flexpool deels haar oorsprong vindt, had de bestrijding van gewapende overvallen als topprioriteit (zie hoofdstuk 3). Ook de ondersteuning aan het grenstoezicht en opsporing van daaraan gerelateerde criminaliteit via de backoffices van Curaçao en Sint Maarten en het HOT-team vloeien logisch voort uit de oorsprong van en de bepalingen in het protocol.

Hoewel het protocol informatievoorziening niet expliciet noemt als werkterrein van de flexpool blijkt uit de CBA's van beide landen (zie bijlage 7 voor een samenvatting van de CBA's) dat binnen de landen veel te winnen is op dit vlak. Omdat een goede informatievoorziening noodzakelijk is voor het integrale proces van criminaliteitsbestrijding valt de inzet vanuit de flexpool op dit onderwerp dan ook te billijken.

Dat op Sint Maarten weinig inzet wordt gepleegd op bestrijding van drugscriminaliteit is daarentegen minder goed te rijmen met het protocol. Temeer omdat ook uit de CBA van Sint Maarten blijkt dat de doorvoer van drugs op het eiland aangemerkt wordt als een prioriteit binnen de opsporing. De geconstateerde accentverschuiving op Curaçao van ondersteuning bij het controleproces (GGCT) richting opsporing van luchthaven (drugs) gerelateerde criminaliteit sluit wel goed aan bij het protocol (en de kwaliteiten en expertise van de KMar).

5.3.3 Effectiviteit vanuit BZK perspectief

Wie betaalt, bepaalt. De vraag is daarom: met welk doel bekostigt BZK de flexpool? Net als in de voorgaande jaren wordt de flexpool in 2012 betaald vanuit de paragraaf waarborgfunctie (artikel 1) van de begroting van Koninkrijksrelaties (hoofdstuk IV).²⁸ Financiering vanuit deze paragraaf heeft tot doel de rechtshandavingsketen in de Caribische rijkdelen te versterken, ter voorkoming van ingrijpen door het Koninkrijk op grond van de waarborgfunctie.²⁹

Noot 27 De toerisme-industrie is van vitaal belang voor Sint Maarten. Criminaliteit die het internationale imago van aantrekkelijke vakantiebestemming beschadigt krijgt bij de afhandeling prioriteit.

Noot 28 http://www.rijksbegroting.nl/2013/voorbereiding/begroting,kst173851_5.html

Noot 29 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012). Beleidsdoorlichting | Hoofdstuk IV, artikel 1 "De waarborgfunctie".

Of de inzet van de flexpool effectief is vanuit BZK perspectief wordt dus bepaald door het antwoord op de vraag of de KMar daar is ingezet waar de zwaktes in de rechtshandavingsketens van de landen het grootst zijn en de KMar op grond van haar kennis en ervaring een zinvolle bijdrage kan leveren. Deze constatering geeft richting aan het antwoord op de vraag of vanuit BZK-perspectief de inzet vanuit de flexpool effectief is geweest. Een sluitend antwoord kan echter niet worden verkregen.

De zwaktes in de rechtshandavingsketen kunnen zowel vanuit capaciteitsperspectief worden belicht als vanuit criminaliteitsbeeld. Wat dat eerste betreft, kan op basis van de plannen van aanpak die de Landen ter voorbereiding op de transitie van 10-10-2010 dienden op te stellen, worden geconcludeerd dat los van financiële en technische hulpmiddelen de belangrijkste behoeftes binnen de politie en het grensoezicht bestonden uit verbetering van kennis en vaardigheden binnen de BPZ en het opsporingsproces. Daartoe wordt ook gerekend het op orde krijgen van een sluitend en gebruiksvriendelijker bedrijfsprocessysteem binnen de politie.

Het criminaliteitsbeeld van beide Landen (zie bijlage 7) laat een aantal onderwerpen zien dat niet genoemd wordt in het protocol. Met name de financieel economische criminaliteit wordt aangemerkt als een groot probleem.

Wordt de huidige inzet vanuit de flexpool vergeleken met de aandachtspunten die voortvloeien uit de plannen van aanpak en de CBA's van beide landen, dan kan veel van de geleverde inzet hier logisch aan worden gerelateerd. Zelfs de inzet voor het KPS dat buiten de taakvelden van het protocol valt is tot op zekere hoogte te verdedigen, gelet op het feit dat een van de belangrijkste aandachtspunten in de rechtshandavingsketen van Sint Maarten de algemene onderbezetting is.

De vraag die echter gesteld moet worden is of de verdeling van de capaciteit over de verschillende opties vanuit BZK het meest optimaal is. Zo wordt vanuit de flexpool geen inzet geleverd voor financieel-economische criminaliteit terwijl wel capaciteit beschikbaar is voor het oplossen van zedenmisdrijven of het aannemen van aangiftes. Zo wordt op Sint Maarten wel een backoffice stevig bemenst maar wordt vanuit de flexpool nauwelijks geparticipeerd in grootschalige onderzoeksprojecten die tot doel hebben de georganiseerde drugshandel te bestrijden.

5.4 Doelmatigheid

In de vorige paragraaf is de effectiviteit van de inzet beschreven. In deze paragraaf wordt vastgesteld of de wijze waarop de (beoogde) effecten gerealiseerd worden ook doelmatig zijn. Worden de doelen op een zo efficiënt mogelijke manier gerealiseerd? De evaluatie levert indicaties op dat dat niet altijd het geval is. Een belangrijke reden is gelegen in de wijze waarop de besluitvormingsprocedure over de inzet is ingericht, in combinatie met de wijze waarop op operationeel niveau aansturing wordt gegeven.

Zoals uiteengezet in het voorgaande hoofdstuk wordt periodiek per land door de brigadecommandant een besluit genomen over de inzet van capaciteit per lokale organisatie. Afstemming over dit besluit vindt plaats tussen de Brigadecommandant en de korpschefs.

Nadere details over de aard van de inzet worden door de plaatsvervangend Brigadecommandant gemaakt met de divisiechefs van de beide politieorganisaties. De feitelijke taakstelling en de aansturing op operationeel niveau geschiedt door een lokale leidinggevende.

Alleen op personele aangelegenheden (arbeidstijden, verlof, training, etc.) vindt nog sturing vanuit de KMar op de flexpool plaats. Wel houdt op hoofdlijnen het hoofd Operaties nog contact met de leiding van de organisaties waarbinnen de leden van de flexpool werkzaam zijn.

Hoewel deze beslisprocedure en taakverdeling overeenstemt met hetgeen in het protocol bepaald is, levert deze aanpak niet altijd tot een bevredigend resultaat. In de praktijk blijkt dat de aansturing van de flexpoolmedewerkers op het operationele niveau regelmatig tot inzet leidt die niet als doelmatig kan worden aangemerkt. Om dit punt duidelijk te maken wordt een aantal voorbeelden aangehaald:

- 1 In overleg met de Korpschef van het KPC is door de Brigadecommandant besloten dat vanuit de flexpool ondersteuning geboden zal worden aan de Divisie Georganiseerde Criminaliteit van het Curaçaose politiekorps. De vier medewerkers van de flexpool die aan de divisie worden toegewezen worden door de lokale teamleider echter weinig betrokken in de uitvoering van de verschillende projecten. Volgens opgave van de geïnterviewde executieven van de flexpool kon geen effectieve bijdrage worden geleverd aan de dienst. Uiteindelijk wordt de samenwerking stopgezet.
- 2 Al in 2009 worden afspraken gemaakt tussen de KMar en het KPC over de inzet van informatierechercheurs vanuit de flexpool voor de info-unit (RIEC). Lange tijd was er geen werkruimte beschikbaar. Pas sinds een paar maanden is het mogelijk dat een medewerker ook echt bij het RIEC kan werken. In de tussentijd wordt vanuit de eigen informatie-unit door de flexpool informatieproducten geleverd.
- 3 Sinds de volledige overheveling van de Uniformendienst van de frontoffice naar de backoffice op de luchthaven van Sint Maarten zijn de executieven van de KMar feitelijk zonder operationele aansturing vanuit het KPS. Aansturing is nu belegd bij een drietal KMar-medewerkers die zijn geormerkt voor de vaste bezetting. Daarmee is het team zelfsturend geworden en is niet meer structureel ingebed in een lokale organisatie.
- 4 In het verlengde van het vorige punt: de minister van Justitie, de directeur van de IND en de KMar zelf signaleren dat het goed zou zijn wanneer op de luchthaven Sint Maarten de executieven van de Vreemdelingendienst getraind zouden worden door de flexpool, omdat daar nuttige kennis en vaardigheden aanwezig zijn. Het aantal eerstelijnsbeambten van de IND is namelijk ruim voldoende maar de noodzakelijke kennis en vaardigheden voor het controleren van passagiers mag verbeteren. Omdat de IND nauwelijks bemoeienis heeft met de werkvloer, de KMar zich niet mag mengen in operationele aangelegenheden en de lokale leidinggevende van de Vreemdelingendienst andere prioriteiten heeft, ontbreekt het aan een structuur waarin de gewenste kennisoverdracht kan plaatsvinden.³⁰

Noot 30 Merk op dat voor de shift van de Vreemdelingendienst van de politie naar de IND die kennisoverdracht beter geborgd was omdat toen getracht werd volgens het twiningsprincipe te werken.

- 5 Het KPS kampt met onderbezetting, zowel op leidinggevend- als op executief niveau. De operationele inzet van de flexpool wordt daarom veelal gedicteerd door de waan van de dag. Dit leidt er niet alleen toe dat kansrijke zaken niet nader onderzocht kunnen worden, maar ook dat de inzet gepleegd wordt op zaken waarvoor initieel de flexpool niet bedoeld is. Zo krijgen binnen de algemene recherche zaken die het toeristische belang van het eiland raken vaak voorrang op andere zaken. Ook als dat relatief geringe feiten betreffen. Vanwege de grote werkdruk blijkt het voorts moeilijk kennisoverdracht te bewerkstelligen tussen leden van de flexpool en de lokale executieven. De tijd ontbreekt simpelweg om bepaalde onderzoekshandelingen gezamenlijk uit te voeren. Ook worden de leden van de flexpool bij algemene recherche vaak gevraagd aangiftes op te nemen en de dossiers op te maken. Reden daarvoor is dat zij op gedegen wijze getraind zijn in het verrichten van die activiteiten en zij vanwege de beheersing van de Nederlandse taal vaak een streepje voor hebben op de lokale collega's. Van de zijde van de executieven en leidinggevendenden binnen de KMar werd tijdens de evaluatie gemeld dat met deze taakstelling veel potentieel van de flexpool onbenut blijft.
- 6 Vanuit de flexpool werd tot februari 2012 capaciteit beschikbaar gesteld voor het GGCT (Hato-team). In de praktijk gaat de samenwerking steeds stroever verlopen. Een van de redenen is dat de roosterplanning een verantwoordelijkheid van de KMar is, terwijl de operationele inzet onder verantwoording van de douane valt. Doordat medewerkers uit de flexpool ook voor andere taken (MPZ of ondersteuning op andere eilanden) ingeroosterd worden, gaan diensten soms afwijken van die van douanemedewerkers. Ook wordt gerouleerd met KMar-medewerkers zodat een duurzame werkrelatie tussen douane en flexpoolmedewerkers bemoeilijkt wordt. Omdat de medewerkers van de KMar in uniform werken en de douanemedewerkers in burger opereren ontstaan spanningen. Deze worden vergroot als de douane Curaçao niet genegen is de werkomstandigheden ARBO-conform in te richten zodat de leden van de KMar niet in staat zijn overeenkomstig de Nederlandse wettelijke vereisten te werken.

Bovenstaande voorbeelden illustreren dat de uitvoering van besluiten over de inzet en taakstelling van de flexpool die op strategisch niveau genomen worden niet altijd gerealiseerd worden op de werkvloer. Hoewel de inzet van de flexpool overwegend positief beoordeeld wordt (zie eerste paragraaf van dit hoofdstuk) maken bovenstaande voorbeelden duidelijk dat aan de vigerende werkafspraken vanuit doelmatigheidsperspectief nadelen kleven. Het cruciale punt is dat de afspraken die op strategisch niveau gemaakt worden niet vanzelfsprekend op de werkvloer geborgd zijn. Lokale teamleiders krijgen soms onvoldoende duidelijk instructies of sturing van bovenaf waardoor zij eigen prioriteiten voorrang geven. Aansturing van of afstemming met de lokale leidinggevende is geen formele taakstelling van de KMar.³¹ Van de zijde van de KMar Sint Maarten werd tijdens de evaluatie het gebrek aan operationele sturingsmogelijkheden als een gemis ervaren. Temeer omdat de soms niet-doelmatige inzet ook door de medewerkers zelf als negatief ervaren wordt. Zo werd van de zijde van KMar opgemerkt dat hun kracht ligt bij de bestrijding van de grensgerelateerde criminaliteit zoals mensenhandel en mensensmokkel,

Noot 31 Uitzondering daarop zijn het Curaçaose Atrakoteam en de twee subteams van het HOT-team waar KMar medewerkers de teamleiding uitvoeren.

kennisoverdracht in het kader van documentenherkenning en opsporing in het kader documentenfraude. Maar dat vaak inzet op andere onderwerpen plaatsvindt.

Ook van de zijde van het Openbaar Ministerie van Sint Maarten werd tijdens de evaluatie de wens geuit meer betrokkenheid te krijgen bij besluitvorming over de operationele inzet van de flexpool. De geïnterviewden oordeelden dat het OM tenslotte eindverantwoordelijk is voor de opbrengsten van het rechercheonderzoek en om die reden direct belang heeft bij de kwaliteit van (de mensen in) de opsporing.

Ook het Hoofd Operaties Bovenwinden gaf tijdens de evaluatie aan dat het voor de KMar van belang is dat via een formeel gremium communicatie gevoerd kan worden over de operationele inzet van de pool. Sinds medio december 2012 is nu ook op Sint Maarten een lokale stuurgroep OM-KPS ingesteld. Het behoort volgens het OM tot de mogelijkheid de KMar in voorkomende gevallen uit te nodigen voor dit overleg.

5.5 Knelpunten

In de voorgaande paragrafen is vastgesteld of de aard van de inzet en de wijze van aansturing vanuit doelmatigheids- en doeltreffendheidsperspectief knelpunten laat zien. In deze paragraaf worden knelpunten genoemd die tijdens de evaluatie naar voren werden gebracht en die niet direct samenhangen met voornoemde thema's.

5.5.1 KMar kan geen verantwoording afleggen over de operationele inzet flexpool

De capaciteit van de flexpool wordt door wisselende personen geleverd. Dat wil zeggen dat meer dan 43 unieke personen (een deel van) hun tijd spenderen aan activiteiten onder de noemer van de flexpool. Om vast te kunnen stellen hoeveel uren zij worden ingezet voor flexpoolactiviteiten is het (in ieder geval voor diegene die ook buiten de flexpool werkzaam zijn) noodzakelijk tijd te schrijven. Alleen op die manier kan achteraf worden berekend wanneer op welke taak inzet heeft plaatsgevonden. In de praktijk gebeurt dit niet. Als gevolg daarvan kan de KMar aan BZK geen kwantitatieve verantwoording afleggen over de geleverde inzet.

5.5.2 Geen beoordelingskader

BZK beschikt niet over een eenduidig beoordelingskader waarmee zij kan bepalen of de inzet van de flexpool naar wens is. Reden hiervoor is dat geen expliciete en SMART geformuleerde verwachtingen ten grondslag liggen aan de instelling van de flexpool. Enerzijds zijn de taakvelden die het protocol beschrijft breed geformuleerd, zodat vrijwel alle inzet inpasbaar is aan het protocol. Anderzijds laat de motivering van de bekostiging door BZK van de flexpool – zoals verwoord in de toelichting op artikel 1 in de begroting van directie Koninkrijksrelaties – veel ruimte: alle ondersteuning aan de Caribische delen van het Koninkrijk in de rechtshandavingsketen die bijdraagt aan het verkleinen van het risico dat Nederland ex artikel 42 lid 2 moet ingrijpen moet worden aangemerkt als effectief. Omdat met deze algemene beoordelingscriteria vrijwel alle inzet als effectief moet worden aangemerkt beschikt BZK niet over een instrument om zo nodig sturing te geven in de inzet.

5.5.3 Scheiding operationele aansturing en personele verantwoordelijkheid is complex

Conform het protocol is de operationele aansturing een lokale verantwoordelijkheid terwijl de personele aangelegenheden verantwoordelijkheid zijn van de KMar. In de praktijk levert dit soms complexe situaties op.

De leden van de flexpool zijn in dienst van de KMar en vallen onder Nederlandse (arbeids)wetgeving. Dat betekent dat zij minder uren werken dan de lokale collega's en bijvoorbeeld aanvullende trainingen moeten volgen waarvoor zij moeten worden ingeroosterd. Het werken van overuren wordt in beginsel door de KMar ontmoedigd. Bij de lokale organisaties wordt juist graag overgewerkt (omdat daarmee extra inkomsten kunnen worden gegenereerd).

Voor de samenwerking zijn deze verschillen in arbeidsparticipatie echter nadelig vanwege het feit dat gelijktijdige aanwezigheid noodzakelijk is voor overleggen en dat kan niet altijd gerealiseerd worden.

Ook voor de flexpoolmedewerker levert deze situatie extra werk op. Voor het opnemen van verlof moet toestemming worden verkregen bij de leidinggevende van de KMar. Deze kan echter pas toestemming verlenen nadat is vastgesteld dat de operationele leidinggevende het voor de gevraagde periode kan stellen zonder de inzet van de betreffende medewerker van de flexpool. Dat betekent dus extra afstemming.

De scheiding tussen personele en operationele verantwoordelijkheid leidt er bij de leidinggevenden van de KMar toe dat zij soms de gevraagde inzet niet kunnen leveren. De leidinggevende van de Uniformdienst op Sint Maarten vertelde dat het gebeurt dat leden van de flexpool die rouleren door omstandigheden soms genoodzaakt zijn tijdens de inzet op de BPZ in Caribisch Nederland overuren te maken, maar bij terugkomst blijkt geven die op te willen nemen op Sint Maarten. Omdat volgens het rooster de betreffende flexpoolmedewerkers al ingepland staan bij een andere organisatie gaat het opnemen van de vrije tijd ten koste van de beschikbare capaciteit.

5.5.4 Integriteitsvraagstukken

Verschillende medewerkers van de flexpool maken melding van integriteitproblemen bij de organisatie voor wie zij inspanningen verrichten. In sommige gevallen worden door medewerkers van de flexpool geconstateerde onrechtmatigheden door de lokale teamleiders niet als zodanig aangemerkt. Op dit moment is de werkafpraak dat de betreffende medewerker van de KMar die die ervaring heeft hiervan melding maakt aan de eigen leidinggevende van de KMar. Deze maakt daarvan melding in de lijn en informeert, voor zover hij dat noodzakelijk acht het OM. De geïnterviewde medewerkers van de KMar die met dergelijke situaties te maken hadden, gaven aan deze gang van zaken toch onbevredigend te vinden en moeite te hebben met het feit dat de door hun geconstateerde onrechtmatigheid ongesanctioneerd blijft.

5.5.5 Een aanspreekpunt

Op Sint Maarten zijn zowel voor de flexpool Uniformdienst als de flexpool Algemene recherche aparte niet-inhoudelijke teamleiders vanuit de KMar. Op Curaçao ontbreken volgens opgave van de executieven van de flexpool dergelijke functionarissen, waardoor één vast aanspreekpunt voor

flexpolaangelegenheden ontbreekt. Dat werd door enkele leden van de flexpool Curaçao als een gemis ervaren.

5.5.6 Selectie en voorbereiding

Van de zijde van flexpool Curaçao werd opgemerkt dat tijdens de werving en selectie in Nederland meer duidelijkheid zou moeten worden verschaft over de werksituatie in de Caribische rijkdelen. Zo werd een voorbeeld aangehaald van een lid van de pool die in Nederland geworven was op een functie binnen de MPZ terwijl hij op Curaçao werd ingezet bij een lokale organisatie. Die inzet vereist andere vaardigheden en een betere voorbereiding.

Ook werd melding gemaakt van de omgekeerde situatie. Een kandidaat was geworven voor een specifieke plek bij een lokale organisatie maar het duurde lang voordat die plek daadwerkelijk beschikbaar kwam. Meerdere executieven meldden tijdens de evaluatie dat het zinvol zou zijn als cursus gegeven zou worden over de culturele verschillen en de werkzaamheden ter plaatse. Ook wordt geopperd om al in Nederland een cursus Papiaments aan te bieden zodat de overgang naar de nieuwe werkomgeving eenvoudiger wordt.

6 Conclusies

In dit rapport is verslag gelegd van de evaluatie van het protocol flexibele inzetbare pool Koninklijke Marechaussee. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies van de evaluatie getrokken.

6.1 Totstandkoming protocol

De inzet van de KMar gaat terug tot medio jaren negentig van de vorige eeuw toen de KMar op verzoek van de Antilliaanse regering op incidentele basis bijstand begon te verlenen. In eerste instantie vond de ondersteuning plaats in het domein openbare orde en veiligheid. Later, vanaf 2003-2004 begon de KMar ondersteuning te bieden bij de aanpak van de zware geweldscriminaliteit. Aanleiding daartoe was een ernstige criminaliteitsgolf op Curaçao die de toenmalige regering van de Nederlandse Antillen niet op eigen kracht kon beteugelen.

De ondertekening in 2004 van de 'Gemeenschappelijke Verklaring inzake de samenwerking tussen de Nederlandse Antillen en Nederland voor de verbetering van de veiligheidssituatie in de Nederlandse Antillen' gaf de inzet van de KMar voor de rechtshandhaving in de Nederlandse Antillen een meer structureel karakter. Direct resultaat van de verklaring was namelijk de instelling van het Gemeenschappelijke Grenscontroleteam (GGCT) en de permanente inzet vanuit de KMar voor het Curaçaose Atrakoteam. Naast deze structurele ondersteuning bleef de KMar op verzoek van de regering van de Nederlandse Antillen ook nog regelmatig incidentele inzet leveren.

In 2008 werden de verschillende vormen van inzet door de KMar onder één noemer gebracht: de flexibel inzetbare pool Koninklijke Marechaussee. Na de ontmanteling van de Nederlandse Antillen bleef de flexpool ondersteuning bieden, nu alleen aan de Landen Curaçao en Sint Maarten. Incidenteel verleent de flexpool ondersteuning aan Het Korps Politie Caribisch Nederland.

Op 19 januari 2012 werd door de minister van Justitie van Nederland, Curaçao en Sint Maarten een nieuw protocol flexibele inzetbare pool KMar getekend dat (met terugwerkende kracht) de inzet van 43 vte voor de periode 1 januari 2011 tot en met 31 december 2015 regelde. In het protocol werd bepaald dat in het vierde kwartaal van 2012 een evaluatie zou plaatsvinden van het functioneren van de flexpool in Curaçao en Sint Maarten.

6.2 Aard en omvang inzet

Volledige cijfers ontbreken, maar op basis van plausibele schattingen moet de gemiddelde maandelijkse inzet vanuit de flexpool voor de periode 1 januari 2011 tot en met 31 oktober 2012 rond de 38 vte worden becijferd. Dit aantal ligt daarmee 5 vte onder de toegezegde capaciteit. Reden voor de lagere inzet is een aantal vacatures dat (tijdelijk) niet ingevuld kon worden tijdens de onderzochte periode en het feit dat flexibiliteit met zich meebrengt dat een zekere mate van improductiviteit optreedt.

Uit de evaluatie blijkt dat niet op alle terreinen die het protocol noemt inzet wordt geleverd, dat de inzet per eiland verschilt en dat de inzet tijdens de looptijd van het protocol gewijzigd is.

De inzet vanuit de flexpool op het grenstoezicht was en is groot. Wel is sinds 2012 het nodige veranderd. Op Curaçao neemt de flexpool niet langer deel aan de gemeenschappelijke drugscontroles. In plaats daarvan wordt op de luchthaven vanuit de flexpool capaciteit ingezet voor de opsporing van grensgerelateerde criminaliteit. Daarnaast wordt sinds oktober 2012 capaciteit op de luchthaven beschikbaar gesteld aan de backoffice van het Korps Politie Curaçao (KPC). Hier worden vanuit de flexpool lokale medewerkers van het grenstoezicht ondersteund bij de controles op geldigheid van documenten.

Op Sint Maarten werden vanuit de flexpool onder gezag van het Korps Politie Sint Maarten (KPS) aanvankelijk eerste- en tweedelijns controles van passagiers en bagage uitgevoerd. Per juli 2012 is de vreemdelingentaak organisatorisch van het KPS overgeheveld naar IND. Thans is alleen de backoffice nog bij de politie en wordt daar de flexpool primair ingezet ter ondersteuning van de opsporing. De flexpool medewerkers die tot juli werkzaam waren voor de vreemdelingentaak zijn sindsdien allemaal werkzaam bij de backoffice.

Vanuit de flexpool wordt zowel op Curaçao als op Sint Maarten ondersteuning geboden aan de Atrako-teams. Op Curaçao bestaat deze ondersteuning niet alleen uit executieven, maar levert de flexpool ook de teamleider. De Atrako-teams hebben als doel gewelddadige overvallen terug te dringen. Voor de overige terreinen die het protocol noemt werd tijdens de looptijd van het protocol geen of slechts korte tijd capaciteit vanuit de flexpool beschikbaar gesteld.

6.3 Beoordeling ketenpartners van flexpool

De inzet van de flexpool wordt over de volle breedte gewaardeerd. Het Land Sint Maarten is, bij monde van de minister van Justitie, bijzonder positief over de bijdrage aan de algemene recherche van zijn korps. Ook meent hij dat de kennis en vaardigheden van de Uniformendienst op de luchthaven benut kunnen worden voor het trainen en bijscholen van de medewerkers van de Immigratiedienst die thans uitvoering geven aan de grenscontrole. Het Land Curaçao kon geen standpunt verwoorden vanwege het ontbreken van een regering ten tijde van de evaluatie, maar van de zijde van het ministerie van Justitie wordt de samenwerking met de flexpool als positief omschreven.

De politieorganisaties zijn zeer tevreden met de geboden ondersteuning. Het KPC looft de kennisoverdracht van de flexpool naar de lokale medewerkers en geeft aan profijt te hebben van de technische middelen die KMar beschikbaar stelt voor de opsporing. Ook meent dit korps dat de KMar heeft bijgedragen aan de verschuiving naar meer informatiegericht onderzoeken. De Korpschef van Sint Maarten laat zich positief uit over het feit dat de KMar steeds bereid is specifieke expertise beschikbaar te stellen voor het korps. Voor de algemene recherche, die te maken heeft met onderbezetting, is de flexpool een waardevolle aanvulling.

Het Openbaar Ministerie van beide landen noemt de betrouwbaarheid van de flexpool als een sterk positief punt, alsmede de inhoudelijk kennis en kunde van het opsporingswerk. De door de flexpool geleverde dossiers zijn van goede kwaliteit en het Openbaar Ministerie is van mening dat de leden van de flexpool goed in staat zijn hun kennis en vaardigheden op een tactische wijze over te dragen aan de lokale counterparten binnen de teams.

De IND van Sint Maarten die sinds juli 2012 de vreemdelingentaak van de politie op de luchthaven heeft overgenomen is van mening dat de flexpool een belangrijke bijdrage kan leveren aan het vergroten van de kennis en vaardigheden bij de frontoffice op de luchthaven. Op dit moment is echter nog geen samenwerkingsstructuur aanwezig voor de front- en de backoffice die die kennisoverdracht waarborgt.

De douane van Curaçao oordeelt niet positief over de samenwerking in het GGCT. Aan de toegezegde inzet werd niet altijd voldaan door de KMar. Ook leidde het verschil in werktijden en werkhouding tussen de douane en de leden van de flexpool tot spanningen. Thans wordt op de luchthaven onder gezag van het KPC op een nieuwe manier met de douane samengewerkt. In de zogenaamde HOT-teams voert de douane de passagierscontroles uit en verrichten de leden van de flexpool ter bestrijding van de drugshandel vervolgonderzoek uit op aangehouden drugskoeriers. Naar het oordeel van de douane en de KMar komen beide partijen op deze manier veel beter tot hun recht.

Het Korps Politie Caribisch Nederland heeft slechts in beperkte mate gebruik gemaakt van inzet vanuit de flexpool. Het gaat daarbij alleen om ondersteuning tijdens evenementen voor het handhaven van de openbare orde en veiligheid en beperkte recherche-ondersteuning bij enkele grootschalige opsporingsonderzoeken. Over deze inzet is de korpschef heel tevreden. De ondersteuning is, zeker naar lokale maatstaven, van hoog niveau en de KMar heeft zich altijd flexibel opgesteld.

6.4 Effectiviteit en doelmatigheid

De vraag of de inzet van de flexpool effectief is geweest, valt niet zonder meer te beantwoorden. Reden hiervoor is dat bij het protocol geen expliciete doelen verwoord zijn en dat voorafgaand aan de start van het protocol geen nulmeting verricht is. Ondanks deze beperkingen valt toch het een en ander te zeggen over de effectiviteit van de inzet. In de eerste plaats is binnen deze studie aan de stakeholders gevraagd in hoeverre zij van mening zijn dat de inzet effectief is geweest. In de tweede plaats is vastgesteld of de inzet conform de taakstelling van het protocol is geweest. In de derde plaats is gekeken of de inzet logisch in lijn ligt met de preventieve waarborgtaak zoals verwoord in hoofdstuk IV artikel 1 van de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Uit de gesprekken met de stakeholders komt naar voren dat zij van mening zijn dat de bijdrage van de flexpool effectief bijdraagt aan de rechtshandhaving. In de eerste plaats bestaat deze bijdrage uit het vergroten van kennis en vaardigheden bij de lokale counterparten.

Dankzij de samenwerking en trainingen zijn de partners beter dan vroeger in staat de aan hen gestelde taken uit te voeren. Ook is het KPC van mening dat dankzij de inbreng van de flexpool

meer informatiegestuurd gewerkt wordt. De technische middelen die de flexpool tot zijn beschikking heeft, hebben ook in diverse zaken hun nut bewezen, zo blijkt uit de evaluatie. Naast kennisoverdracht wordt door het OM, de politie en de KMar een aantal grootschalige succesvol afgeronde opsporingsonderzoeken gememoreerd waarin leden van de flexpool participeerden.

Het protocol kent een aantal taakvelden waarop de flexpool ingezet kan worden. Het gaat om:

- grensbewaking
- vreemdelingtoezicht
- drugscontroles aan de grenzen
- bestrijding van migratiecriminaliteit
- bestrijding van drugscriminaliteit
- bestrijding van geweldscriminaliteit

Wordt de effectiviteit opgevat als de mate waarin de gerealiseerde inzet overeenstemt met deze taakvelden, dan blijkt dat de inzet vanuit de flexpool voor een belangrijk deel effectief is. De evaluatie laat echter ook zien dat inzet wordt gepleegd op onderwerpen die niet in het protocol genoemd worden. En dat taakvelden die wel genoemd worden niet of nauwelijks inzet hebben gekregen.

Wordt de effectiviteit opgevat als de mate waarin de inzet heeft bijgedragen aan de preventieve waarborgfunctie van Nederland, dan moet worden geconcludeerd dat de inzet grotendeels effectief is geweest. Dat wil zeggen dat inzet is gepleegd op terreinen binnen de rechtshandavingsketens die door Nederland en de Landen zelf als kwetsbaar zijn aangemerkt en de KMar op grond van haar kennis en ervaring een zinvolle bijdrage kan leveren. Daarmee is overigens niet gezegd dat de inzet het meest optimaal is geweest. Wellicht had vanuit BZK perspectief beter (ook) op andere thema's of activiteiten kunnen worden ingezet.

Wordt gekeken naar de wijze waarop de resultaten tot stand zijn gekomen, dan kan geconcludeerd worden dat de huidige werkafspraken een doelmatige inzet van de flexpool in de weg kunnen staan. De afspraken die op strategisch niveau gemaakt worden zijn niet vanzelfsprekend op de werkvloer geborgd. Lokale teamleiders krijgen soms onvoldoende duidelijk instructies of sturing van bovenaf waardoor zij eigen prioriteiten voorrang geven. De KMar heeft zelf geen formele sturingsmiddelen om de lokale organisatie te bewegen de afgesproken taakstelling alsnog te realiseren. In de praktijk levert dit een situatie op waarin de leidinggevenden en executieven van de KMar constateren dat hun kwaliteiten niet optimaal benut worden maar dat aan die situatie van de zijde van de flexpool weinig te veranderen valt.

6.5 Knelpunten

Binnen de evaluatie is, los van het voornoemde doelmatigheidsprobleem, een beperkt aantal andere knelpunten gesignaleerd:

- 1 De KMar is niet in staat een sluitende inzetverantwoording te produceren. Als gevolg van een onvolledige urenregistratie kan op dit moment alleen op basis van schattingen een (nauwkeurige) indicatie worden gegeven van waar en op welke activiteiten inzet heeft plaatsgevonden.
- 2 BZK heeft geen heldere criteria waaraan zij de inzet van de flexpool kan toetsen. Omdat het protocol zelf geen meetbare doelstelling kent en BZK ter motivering van de bekostiging alleen verwijst naar de algemene preventieve waarborgfunctie moet vrijwel alle inzet als effectief worden aangemerkt. Deze situatie kan voor BZK ongewenst worden, bijvoorbeeld wanneer zij prioritering bij de inzet wil aangeven.

Bijlagen

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie

- Mevr. drs. W.M. Arends - Koninklijke Marechaussee
- Mevr. drs. M. Groenwold -van der Sar - ministerie van BZK (voorzitter)
- Dhr. drs. R. Smeets - ministerie van BZK
- Dhr. drs. Th.J.W. Sneek LLM - ministerie van Defensie
- Dhr. majoor mr. R.N de Winter - Koninklijke Marechaussee

Bijlage 2 Lijst met afkortingen

BPZ	Basis politiezorg
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DGC	Divisie Georganiseerde Criminaliteit
GGCT	Gemeenschappelijk grenscontroleteam
HOT	Hato Opsporings Team
IND	Immigratie en naturalisatiedienst
KMar	Koninklijke Marechaussee
KPC	Korps Politie Curaçao
KPCN	Korps Politie Caribisch Nederland
KPS	Korps Politie Sint Maarten
MPZ	Militaire politiezorg
OM	Openbaar Ministerie
PVNA	Plan Veiligheid Nederlandse Antillen
RIEC	Regionaal informatie- en expertisecentrum
RST	Recherchesamenwerkingsteam
vte	Voltijds equivalent

Bijlage 3 Namen geïnterviewde personen

Nederland

- Mevr. W. Arends - Koninklijke Marechaussee
- Mevr. M. Groenwold - van der Sar - ministerie van BZK
- Dhr. T. Sneek - ministerie van Defensie

Curaçao

- Dhr. G. Daantje - Sectordirecteur rechtshandhaving, openbare orde en veiligheid ministerie van Justitie
- Dhr. R. Ellis - Hoofd Recherche/ Informatiedienst KPC
- Dhr. Girigorie - Waarnemend Hoofd Politiedienst KPC
- Dhr. K. Hellement - Teamleider/coördinator HATO-team douane
- Dhr. H. de Jong - Plaatsvervangend Hoofd Officier van Justitie Openbaar ministerie
- Dhr. L. Lourens - Hoofd PIOD douane
- Dhr. W. Mennen - Brigadecommandant Koninklijke Marechaussee
- Dhr. D. Piar - Procureur Generaal Openbaar Ministerie
- Dhr. A van der Schans – Advocaat Generaal Openbaar Ministerie
- Dhr. A. Schoop - Hoofd Bijzondere Politiedienst KPC
- Dhr. G. Tempelers – Plaatsvervangend Brigadecommandant Koninklijke Marechaussee
- Mevr. V. Elisabeth - interim plv. Directeur operationele zaken douane
- 12 flexpoolmedewerkers Koninklijke Marechaussee

Sint Maarten

- Dhr. U. Aron - Directeur IND
- Dhr. R. Duncan – Minister van Justitie
- Dhr. M. de Groot - Teamleider Operaties Sint Maarten Koninklijke Marechaussee
- Dhr. E. van der Heiden - Hoofd Operaties Bovenwinden Koninklijke Marechaussee
- Dhr. H. Mos - Hoofdofficier van Justitie Openbaar Ministerie
- Dhr. T. Stein - Advocaat Generaal Openbaar Ministerie
- Dhr. P. de Witte - Korpschef KPS
- Dhr F. Wouts - Teamleider (in personele zin) flexpool KMar recherche
- 4 flexpoolmedewerkers Uniformdienst Koninklijke Marechaussee Sint Maarten
- 3 flexpoolmedewerkers recherche (1 lid Atrakoteam, 1 lid namens KPS werkzaam bij RST, 1 lid algemene recherche)

Caribisch Nederland

- Dhr. J. Rooijakker - Korpschef KPCN

Bijlage 4 Bronnenlijst

- Kamerstukken II 2003/2004, 29 200 IV nr. 16, Brief van de Minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties ontwikkelingen op terrein Koninkrijksrelaties.
- Kamerstukken II 2004/2005, 29 800 IV nr. 19, Brief van de Minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties bijstand van Nederlandse rechercheurs op Nederlandse Antillen.
- Kamerstukken II 2005/2006, 30 300 IV nr. 23, Verslag van een werkbezoek aan de Nederlandse Antillen en Aruba.
- Kamerstukken II 2010/2011, 32 850, nr. 2, Nota Waarborgfunctie van het Koninkrijk.
- Kamerstukken II 2011/2012, 33 189, nr. 2, Beleidsdoorlichting Koninkrijksrelaties, Lijst van vragen en Antwoorden.
- Mesu S. & Stoffers, E. (2011). *Criminaliteitsbeeldanalyse Sint Maarten*. Zoetermeer: Dienst IPOL.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (februari 2012). *Beleidsdoorlichting Hoofdstuk IV, artikel 1 "De waarborgfunctie"*.
- Plan Veiligheid Nederlandse Antillen (2005). *Plan Veiligheid Nederlandse Antillen, Naar een veilige leefomgeving voor de burgers*.
- Plan Veiligheid Nederlandse Antillen (2008), *Plan Veiligheid Nederlandse Antillen 2, Versterking en verbetering bedrijfsvoering instituties: doordacht, effectief, efficiënt, betaalbaar en duurzaam!*
- Protocol inzake de flexibele inzetbare pool Koninklijke Marechaussee voor de periode 1 januari 2011-30 juni 2015 (januari 2012).
- Protocol inzake de instelling van Gemeenschappelijke grenscontroleteams Nederlandse Antillen en Nederland (januari 2005).
- Ridder, M. de (2012) Rechercheren met ketenpartners in de West. *KMar Magazine*. 11. p. 18-20.
- Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten en Nota van Toelichting 2010.
- Uitvoeringsrapportage plannen van aanpak Curaçao KPC en SDKK 1 april -30 juni 2012.
- Uitvoeringsrapportage plannen van aanpak Curaçao KPC en SDKK 1 januari -31 maart 2012.
- Verhoeven, M.A., Bokhorst, R.J, Leeuw, F.L., Bogaerts S. & Schotborgh-van de Ven S.J.M. (2007). *Georganiseerde criminaliteit en rechtshandhaving op St. Maarten*. Den Haag: WODC.
- Voortgangscommissie Curaçao, (aug 2012). *Vierde voortgangsrapportage van de voortgangscommissie Curaçao aan het ministerieel overleg over de periode 1 april 2012 tot 1 juli 2012*.

- Voortgangcommissie Sint Maarten, (mei 2012). *Zesde voortgangsrapportage aan het ministerieel overleg over de periode 1 januari 2012 tot 31 maart 2012.*
- Weenink, A.W. (2009). *Criminaliteitsbeeldanalyse Curaçao.* Zoetermeer: Dienst IPOL.

Bijlage 5 Tabellen

Tabel B1 Inzet flexpool Curaçao

	douane/KPC HATO-team (GGCT+HOT)	KPC ATRAKO- team	KPC Divisie Georganise- Criminaliteit	KPC Basis Politiezorg (P5-team)	KPC Immigratie dienst Luchthaven Hato	KPC Informatie- unit	Brigade Informatie knooppunt Kmar	Overhead	KPS Recherche Adhoc Zwacri / Moord zaken
jan-11	8	1	1				4	3	1
feb-11	8	1	1				4	3	1
mrt-11	8	1					4	3	2
apr-11	8	1					4	3	2
mei-11	8	1	2	1			4	3	
jun-11	8	1	2				4	3	
jul-11	8	1	2				4	3	
aug-11	8	1	2				4	3	
sep-11	8	1	2				4	3	
okt-11	8	1	2				4	3	
nov-11	8	1	1				4	3	
dec-11	6	1	1				4	3	
jan-12	8	1	1				4	3	
feb-12	8	1	1				4	3	
mrt-12	8	1	1				4	3	
apr-12	8	1					4	3	
mei-12	7	1		1			4	3	
jun-12	5	1		1			4	3	
jul-12	5	1					5	3	
aug-12	5	1		1			5	3	
sep-12	5	2				1	4	3	
okt-12	5	2			3	1	4	3	

Tabel B2 Inzet flexpool Sint Maarten

Dienst	KPS/IND Luchthaven	KPS Recherche Special Unit Robbery	KPS Recherche Algemene Onder zoeken	KPS Recherche Woning Inbraken team	KPS Recherche Migratie /mensen handel	KPS Recherche Zeden zaken	KPS Recherche Adhoc Zwacri/ Moord (TGO)	RST	KPS RIEC (Informatiekn ooppunt)	Overhead
jan-11	6	1	1		1	1		3	1	2
feb-11	6	1	1		1	1		3	1	2
mrt-11	3	1	1		1	1	4		1	2
apr-11	6	1	2		2	1	3		1	2
mei-11	3	1	3		3	2	2		1	2
jun-11	4	1	3		3	1	2	1	2	2
jul-11	4	1	3		4	1	1	1	2	2
aug-11	4		3		4	1	2	1	2	2
sep-11	4		2		4	0	4		2	2
okt-11	4	1	2		4	0	2		2	2
nov-11	6	1			4	1			2	2
dec-11	6	1			4	1			2	2
jan-12	6	2	2		1	1	2		1	2
feb-12	6	2	2		1	1	2		1	3
mrt-12	6	2	2		1	1	2		2	3
apr-12	6	2	2			1	3		2	3
mei-12	6	2	2			1	3		2	3
jun-12	6	2	2			1	3		2	3
jul-12	6	2		1	2	1			2	3
aug-12	6	2		1	2	1			2	3
sep-12	6	2		1	2	1	1		2	3
okt-12	6	2		1	1	1	2		2	3

Tabel B3 Inzet flexpool BES

	Overhead	Politiedienst Luchtvaart
jan-11	0	0
feb-11	0	0
mrt-11	0	0
apr-11	0	0
mei-11	0	0
jun-11	0	0
jul-11	0	0
aug-11	0	0
sep-11	0	0
okt-11	0	0
nov-11	0	0
dec-11	1	2
jan-12	1	0
feb-12	1	0
mrt-12	1	0
apr-12	1	1
mei-12	1	1
jun-12	1	4
jul-12	1	1
aug-12	1	1
sep-12	1	1
okt-12	1	1

Bijlage 6 Tekst protocol

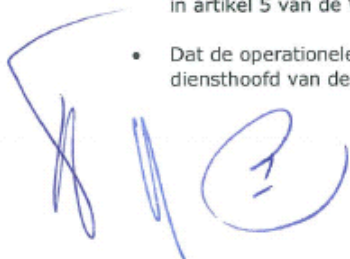
Protocol inzake de flexibel inzetbare pool Koninklijke Marechaussee voor de periode 1 januari 2011 – 30 juni 2015

Overwegende:

- Dat bij protocol van 22 december 2004 de samenwerking tussen Nederland en de Nederlandse Antillen in de Gemeenschappelijke Grenscontrole Teams (GGCT) is vastgelegd;
- dat sedert 2008 een flexibel inzetbare pool (hierna flexpool) van 43 vte van de Koninklijke Marechaussee beschikbaar is gesteld ten behoeve van de Nederlandse Antillen waaruit ook de inzet voor het GGCT wordt geleverd;
- dat het Land Nederlandse Antillen per 10-10-2010 is opgeheven en dat Curaçao en Sint Maarten de status van autonoom Land in het Koninkrijk hebben verkregen;
- dat de samenwerking in het GGCT en de inzet van de flexpool volgens de gemaakte afspraken tussen Nederland en het land Nederlandse Antillen uiterlijk tot 31 december 2010 was vastgelegd;
- dat Nederland, Curaçao en Sint Maarten tijdens het Justitieel Vierpartijen Overleg in december 2010 de wens hebben uitgesproken om de samenwerking te willen voortzetten.

Besluiten:

- Dat Nederland, Curaçao en Sint Maarten de samenwerking in de flexpool per 1 januari 2011 voor een periode van vier en een half jaar zullen voortzetten.
- Dat het doel van de flexpool is het verlenen van ondersteuning door Nederland aan de landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk via het ter beschikking stellen van rechercheurs en algemeen opsporingsambtenaren van de Koninklijke Marechaussee.
- Dat op verzoek van de Minister van Justitie van het betrokken land capaciteit vanuit de flexpool ingezet kan worden op de hieronder beschreven terreinen die tijdelijk extra capacitaire inzet of overdracht van kennis en vaardigheden behoeven:
 - grenstoezicht;
 - vreemdelingentoezicht;
 - drugscontroles aan de grenzen;
 - bestrijding migratiecriminaliteit;
 - bestrijding drugscriminaliteit;
 - bestrijding van geweldscriminaliteit.
- Dat de brigade-commandant KMar in het Caribische gebied toeziet op de verdeling van de beschikbare capaciteit op de hierboven beschreven terreinen, in overleg met de Minister van Justitie van Curaçao en Sint Maarten, de betrokken hoofden van dienst en het Openbaar Ministerie.
- Dat indien één of meerdere partijen een verzoek indienen voor een afwijkende inzet vanuit de flexpool dit verzoek wordt voorgelegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze stemt de beslissing op dit verzoek af met de inhoudelijk betrokken Nederlandse ministers.
- Dat op verzoek van de Minister van Veiligheid en Justitie van Nederland medewerkers uit de flexpool incidenteel kunnen worden ingezet ten behoeve van politietaken zoals bedoeld in artikel 5 van de Veiligheidswet BES in Caribisch Nederland.
- Dat de operationele inzet van medewerkers van de flexpool onder leiding van het diensthoofd van de betreffende dienst van het Land plaatsvindt.



- Dat de personele verantwoordelijkheid voor het KMar-personeel in de flexpool ligt bij de brigade-commandant KMar in het Caribisch gebied.
- Dat de landen zorg dragen voor de toekenning van alle bevoegdheden aan de medewerkers van de flexpool benodigd voor de uitoefening van de overeengekomen taken op de terreinen hierboven genoemd voor de duur van de ondersteuning.
- Dat in het vierde kwartaal van 2012 een evaluatie zal plaatsvinden van het functioneren van de flexpool in Curaçao en Sint Maarten.

Besluiten aangaande toevoegingen of wijzigingen van dit protocol worden door de bij het protocol aangesloten landen, genomen in het Justitieel Vierpartijen Overleg.

Getekend op 19 januari 2012,

Voor Nederland:

De minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Defensie,

Voor Curaçao

De minister van Justitie,

Voor Sint Maarten

De minister van Justitie,



Bijlage 7 Situatie rechtshandhaving Curaçao en Sint Maarten

Inleiding

Om een kwalitatief oordeel te kunnen geven over de uitvoeringspraktijk van het Protocol KMar is het van belang vast te stellen wat de belangrijkste rechtshandavingsvraagstukken zijn op beide eilanden. Daarbij zijn rechtshandavingsvraagstukken onder te verdelen naar criminaliteitsproblemen enerzijds en logistieke vraagstukken anderzijds.

Voor wat betreft de criminaliteitsproblemen is het de vraag hoe de incidentiepatronen van beide eilanden zijn opgebouwd en in hoeverre deze onderling van elkaar verschillen. Daarbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat de informatiehuishouding van politie en justitie knelpunten kent.³² Voor wat betreft het logistieke vraagstuk is het interessant om te weten waar eventuele capaciteitsproblemen voorkomen. Zo kan er sprake zijn van onvervulde vacatures binnen de rechtshandavingsapparaten. Deze kunnen mogelijk tijdelijk worden opgevuld vanuit de flexpool. In de volgende subparagrafen worden de belangrijkste punten uit de rechtshandavingssystemen van Sint Maarten en Curaçao kort uiteengezet. Daarmee wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

In welke omgeving opereert de KMar (op grond van het protocol)?

Criminaliteitsbeeld Sint Maarten

Er zijn twee typerende kenmerken van het eiland Sint Maarten die van grote invloed zijn op het huidige criminaliteitsbeeld. Dit is ten eerste de kleinschaligheid van het eiland. Dit maakt het eiland aantrekkelijk voor toeristen wat een aanzuigende werking heeft op arbeidskrachten en andere migranten. Daarnaast bevindt het eiland zich door haar ligging tussen drugsproducerende en drugsconsumerende landen in een transitgebied.³³ Het transitkarakter van het eiland is in het bijzonder van invloed op één van de grootste criminaliteitsproblemen van het eiland, namelijk drugscriminaliteit. Sint Maarten speelt een belangrijke rol in de internationale drugshandel, met name in het transport van drugssoorten als cocaïne, heroïne en marihuana. Deze handel vindt deels georganiseerd plaats, waarbij het transport van de drugs op grote afstand wordt geregeld en coördinatie noodzakelijk is. Daarnaast is er drugsmokkel op de korte termijn. Door een gebrek aan registratie van inbeslagname is het echter moeilijk inzicht te krijgen in de ernst van de situatie.³⁴ Bekend is wel dat in de afgelopen drie jaar in de wateren rondom Sint Maarten een aantal boten onderschept of gesignaleerd is met honderden kilo's cocaïne aan boord. Diezelfde cocaïnehandel gaat soms ook gepaard met buitensporig geweld, zoals afrekeningen tussen criminelen.³⁵

Noot 32 A.W. Weerink (2009). *Criminaliteitsbeeldanalyse Curaçao*. Zoetermeer: Dienst IPOL.

Noot 33 M.A. Verhoeven, R.J. Bokhorst, F.L. Leeuw, S. Bogaerts & P.C.M. Schotborgh-van de Ven (2007). *Georganiseerde criminaliteit en rechtshandhaving op St. Maarten*. Den Haag: WODC, p. 171-172.

Noot 34 Verhoeven et al (2007), p. 101.

Noot 35 S. Mesu & E. Stoffers (2011). *Criminaliteitsbeeldanalyse Sint Maarten*. Zoetermeer: Dienst IPOL, p. 9.

Naast drugscriminaliteit is er sprake van financieel-economische criminaliteit. Er zijn geen geavanceerde constructies nodig voor het transporteren en witwassen van criminele opbrengsten doordat er geen strikte controle van geld en geldstromen plaatsvindt. Een deel van de winst die voortvloeit uit deze criminaliteitsvorm komt in investeringen en betalingen voor verleende diensten terecht op Sint Maarten.

Tevens zijn er aanwijzingen dat grote sommen misdaadgeld worden verplaatst of geïnvesteerd in het buitenland.³⁶ Van 2008 tot 2010 werd op Sint Maarten in totaal voor 0,6 miljard gulden aan geldtransacties als ongebruikelijk bestempeld.³⁷

Ten derde spelen mensenhandel en mensensmokkel een rol op het eiland. Door een aanscherping van het migratiebeleid zijn migratiemogelijkheden beperkt, waardoor dit vaker op illegale wijze plaatsvindt. De smokkel vanaf Sint Maarten per boot gaat voornamelijk richting de US Virgin Islands en Puerto Rico. Sint Maarten heeft zelf vooral te maken met illegale migranten vanuit Haïti en de Dominicaanse Republiek.³⁸ Er zijn geen exacte cijfers beschikbaar over de omvang van mensensmokkel. Duidelijk is wel dat er regelmatig tientallen smokkelboten van en naar Sint Maarten komen.³⁹

Voor wat betreft vermogenscriminaliteit is er een stijging waarneembaar in het aantal woning- en bedrijfsinbraken. De aangiftecijfers van het aantal geweldsmisdrijven is de laatste jaren ongeveer gelijk gebleven. Ondanks dat er weinig aangifte wordt gedaan komt openlijke geweldpleging en (zware) mishandeling veel voor, waaronder begrepen huislijk geweld. Het aantal levensdelicten ligt met 31 levensdelicten per 100.000 inwoners rond het regionale gemiddelde.⁴⁰

Capaciteitsvraagstuk Sint Maarten

De controlesystemen en controlemogelijkheden lijken op Sint Maarten niet of nauwelijks in verhouding te staan tot de verscheidenheid aan gelegenheidsverschaffende omstandigheden voor criminaliteit. Zowel op het terrein van douane, kustwacht, Vreemdelingendienst en diensten die betrokken zijn bij financiële opsporing wordt een tekort gesignaleerd aan personele capaciteit en personele kwaliteit.

Daarnaast is er weinig sprake van het bestaan en gebruik van registratie- en informatiesystemen. Kennis is hierdoor onvoldoende toegankelijk en het is lastig om tussen diensten informatie uit te wisselen. Verder begunstigt een gebrek aan controle van personen- en goederenstromen de drugshandel. De meeste aandacht gaat echter wel uit naar drugs, hierdoor blijft de kennis op andere terreinen van georganiseerde misdaad beperkt.⁴¹

Criminaliteitsbeleid Curaçao

De regionale overslagfunctie van de Curaçaose lucht- en zeehaven in samenhang met de ligging in de buurt van de productiegebieden van cocaïne maken ook dit eiland een belangrijke schakel in de internationale cocaïnesmokkel naar met name West-Europa.

Noot 36 Verhoeven et al (2007), p. 173.

Noot 37 Mesu & Stoffers (2011), p. 125.

Noot 38 Verhoeven et al (2007), p. 174.

Noot 39 Mesu & Stoffers (2011), p. 11.

Noot 40 Mesu & Stoffers (2011), p. 14.

Noot 41 Verhoeven et al (2007), p. 177.

Na een piek in voornamelijk de drugssmokkel lijkt de criminaliteit in Curaçao nu over bijna de gehele linie terug op het niveau van de jaren negentig. De cijfers laten een aanzienlijke daling zien in de hoeveelheid cocaïne die wordt onderschept door de.⁴² Curaçao heeft echter nog wel steeds een transitfunctie.

De misdaad op Curaçao lijkt over het algemeen minder gewelddadig te zijn geworden. Sinds 2003 halveerde het aantal gevallen van moord en doodslag en sinds 2004 was deze trend ook waarneembaar voor wat betreft het aantal gewapende overvallen. Op huiselijk geweld bestaat weinig zicht, maar dit lijkt een veel voorkomend probleem. Ondanks dat het eiland waarschijnlijk veel illegale immigratie kent, is de rol van gespecialiseerde mensensmokkelorganisaties vermoedelijk beperkt. Voor wat betreft het witwassen van geld ontving het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties op Curaçao tot 2007 een totaalbedrag van vier miljard gulden aan ongebruikelijke transacties. Uit onderzoek blijkt dat criminelen gebruik maken van handelsbedrijven en trustkantoren bij het witwassen van geld.⁴³

Kijkend naar de impact van de verschillende vormen van criminaliteit lijken met name gewapende overvallen, heling, integriteitsdelicten, de aan- en afvoer van cocaïne en de daar mogelijk aan gerelateerde smokkel van contant geld een probleem te zijn op Curaçao. Daarnaast is er onder meer sprake van vuurwapenbezit, huiselijk geweld, woninginbraak, plaatselijke drugshandel, mensenhandel, dumpen van afval door particulieren en bedrijven en een gebrek aan toezicht op casino's.⁴⁴

Capaciteitsvraagstuk Curaçao

Er kunnen verschillende kanttekeningen worden geplaatst bij het positieve beeld van de ontwikkelingen in criminaliteit op Curaçao. Het succes in opsporing lijkt vooral een bijdrage te hebben geleverd aan het terugdringen van moord en doodslag, gewapende overvallen en bolletjesslikkers. Een verzwakking in de opsporing van deze delicten kan mogelijk leiden tot een wederopleving van deze criminaliteitsvormen. De huidige aan- en afvoer van cocaïne en de smokkel van contant geld is een indicatie dat de smokkel van verdovende middelen via Curaçao een aandachtspunt blijft.⁴⁵ Voor wat betreft het verder terugdringen van overvallen is het Atrakoteam sinds begin 2008 aan het afbouwen. Door een teruglopende capaciteit kunnen minder zaken onderzocht worden. In 2008 had het Atrakoteam al zaken waar het door de hoge werkdruk niet aan toe kwam.⁴⁶

Met het uitvoeren van het Plan van Aanpak KPC wordt gewerkt aan een omslag van klassieke politieorganisatie naar een informatiegerichte organisatie. Een knelpunt en risico hierin vormen de capaciteiten op het gebied van benodigde inzet, kennis en kunde van het Opleidingsinstituut Rechtshandhaving en veiligheid Curaçao.⁴⁷

Noot 42 Weerink (2009), p. 109.

Noot 43 Weerink (2009), p. 211-212.

Noot 44 Weerink (2009), p. 213.

Noot 45 Weerink (2009), p. 158.

Noot 46 Weerink (2009), p. 186.

Noot 47 Voortgangsrapportage Implementatieplan KPC 2012, p. 2.

Bijlage 8 Grootschalige opsporingsonderzoeken flexpool

In onderstaand overzicht worden de grootschalige opsporingsonderzoeken getoond waar vanuit de flexpool inzet op geleverd is in de periode 1 januari 2011 – 31 oktober 2012.

- De KMar heeft haar expertise op het gebied van valse documenten ingezet ter ondersteuning van de Commissie Beoordeling Brooks Tower dossiers.
- Cerberus onderzoek gericht op ontmanteling van verschillende kleine samenwerkingsverbanden die zich bezighouden met mensensmokkel van en naar Sint Maarten. KMar werkte samen met KPSM en het RST. Een deel van het onderzoek werd in 2010 afgesloten en leidde tot een veroordeling. In 2011 werd het tweede deel van het onderzoek ter zitting behandeld..
- SJAAK onderzoek gericht op een seksclub op Sint Maarten waar signalen binnenkwamen van mensenhandel en uitbuiting. KMar werkte samen met KPSM en het RST. Bij een inval in de club is een verdachte aangehouden. De zaak is in 2012 aan het OM aangeboden
- TGO Regatta op Sint Maarten gericht op vier levensdelicten, een verkrachting en een aantal berovingen. Negen medewerkers van de KMar werkten mee aan dat onderzoek. In 2011 zijn de verdachten veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf.
- TGO Vesuvius op Sint Maarten gericht op vijf liquidaties en een poging tot moord en diverse andere geweldsdelicten. KMar medewerkers werkten in dit onderzoek onder regie van het RST. In november 2012 zijn verschillende verdachten tot zeer zware straffen veroordeeld.
- SPENDERA II onderzoek gericht op in- en doorvoer van verdovende middelen via de luchthaven Flamingo naar Bonaire en Nederland. Rechercheurs vanuit de flexpool op Curaçao hebben dit onderzoek ondersteund.

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 374
1013 CR Amsterdam

T +31 (0)20 625 75 37
dsp@dsp-groep.nl
www.dsp-groep.nl

KvK A'dam 33176766

DSP-groep, opgericht in 1984, is een onafhankelijk landelijk bureau voor onderzoek, advies en management, met zestig medewerkers. We werken in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook van maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal en lokaal niveau.

Werkvelden

De werkvelden waarop we de meeste expertise hebben opgebouwd zijn veiligheid, jeugd, sport, kunst en cultuur, onderwijs, openbare ruimte en groen, sociaal beleid, stedelijke vernieuwing, welzijn, wonen en wijkgericht werken.

Dienstverlening

We ondersteunen onze opdrachtgevers bij complexe vraagstukken. We kunnen onderzoek doen, een registratiesysteem of monitor ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of tijdelijk het management voeren. DSP-groep geeft ook trainingen, workshops en lezingen.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.