

DSP



Protocol flexibele pool Koninklijke Marechaussee

Evaluatierapport

Oberon Nauta en Nynke Piepers

Amsterdam, 9 december 2022

Dr. O. (Oberon) Nauta

onauta@dsp-groep.nl

+31 206257537

N. (Nynke) Piepers, MSc. LL.M.

npiepers@dsp-groep.nl

+31 206257537

Met medewerking van:

P. (Paul) van Egmond, MSc.

Disclaimer

The views expressed in this report are those of the evaluator. They do not engage the Netherlands Ministry of the Interior and Kingdom Relations (BZK) nor other parts of the Government of the Netherlands. While an attempt has been made to take into consideration views and perspectives of stakeholders consulted in Aruba, Curacao, Sint Maarten en the Netherlands, the interpretation of the information, conclusions and recommendations reflect the perspective of the authors.

Inhoud

Dankwoord	4
Lijst met afkortingen	5
Samenvatting	6
Inleiding	6
Methodische verantwoording	7
Resultaten	7
1 Inleiding	10
2 Methodische verantwoording	13
2.1 Verloop onderzoek	13
2.2 Kerngroep	15
2.3 Reikwijdte en beperkingen	15
3 Achtergrond en opzet	17
3.2 Opzet en werkwijze van de flexpool	20
4 Uitvoeringspraktijk	23
4.2 Besluitvorming over inzet	25
4.3 Aansturing en samenwerking tijdens de werkzaamheden	26
4.4 Beoordeling flexpool	27
5 Conclusies	33
Bijlagen	
Bijlage 1: Bronnen	37

Dankwoord

In dit rapport worden de resultaten beschreven van de evaluatie van het 'Protocol inzake de inzet van personeel vanuit de flexibel inzetbare pool Koninklijke Marechaussee'. Onder dit protocol wordt door Nederland al jarenlang ondersteuning geboden vanuit de KMar aan de rechtshandavingsketen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Dat gebeurt op verschillende plekken en in verschillende vormen. Om een goed beeld te krijgen van dit brede pallet aan inzet, konden we het niet stellen zonder de hulp van de direct betrokkenen. In de eerste plaats komt daarbij dank toe aan alle gesprekspartners die in het kader van deze evaluatie gesproken zijn in de Caribische landen van het Koninkrijk en in Nederland. Hun openhartige bijdrage aan het onderzoek maakte dat we de uitvoeringspraktijk goed konden beoordelen.

Daarnaast willen we het DGKR hartelijk danken voor de geboden hulp. Niet alleen heeft het diverse stukken en bronnen beschikbaar gesteld, maar daar waar nodig ook geholpen gesprekken met lokale partners tot stand te brengen. Tot slot komt de kerngroep van het onderzoek veel dank toe. Haar kritische en deskundige blik heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de kwaliteit van deze rapportage.

Oberon Nauta (projectleider)

Nynke Piepers

Paul van Egmond

Lijst met afkortingen

Afkorting	Betekenis
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBA	Criminaliteitsbeeld-analyse
DGC	Divisie Georganiseerde Criminaliteit
DGKR	Directoraat Generaal Koninkrijksrelaties
GGCT	Gemeenschappelijke Grenscontrole Teams
JVO	Justitieel Vierlanden Overleg
KMar	Koninklijke Marechaussee
KPA	Korps Politie Aruba
KPC	Korps Politie Curaçao
KPCN	Korps Politie Caribisch Nederland
KPSM	Korps Politie Sint Maarten
OM	Openbaar Ministerie
ORVG	Onderlinge Regeling Versterking Grenstoezicht

Samenvatting

Inleiding

Ter versterking van de rechtstaat stelt Nederland al bijna twee decennia een flexibel inzetbare pool van de Koninklijke Marechaussee (KMar) beschikbaar aan de Caribische landen van het Koninkrijk. Aanvankelijk werd de pool ingezet in de Nederlandse Antillen. Na de ontmanteling van dat land per 10-10-'10, werd de ondersteuning gecontinueerd voor Curaçao en Sint Maarten en kon Caribisch Nederland op incidentele basis gebruik gaan maken van de flexibele pool. De pool wordt gefinancierd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) uit hoofdstuk IV van de rijksbegroting (Koninkrijksrelaties).

De afspraken over de inzet van de flexibele pool zijn vastgelegd in een protocol. Dit protocol is in de afgelopen twee decennia meerdere keren gewijzigd en verlengd. Toen het protocol in opnieuw 2015 vernieuwd werd besloten de vier landen van het Koninkrijk het 'flexpool Protocol' voor *onbepaalde tijd* voort te zetten. Zij tekenden daartoe het 'Protocol inzake de inzet van personeel vanuit de flexibel inzetbare pool Koninklijke Marechaussee' (hierna: het Protocol). Vanaf dat jaar is ook Aruba protocolpartner geworden.

Op grond van het huidige Protocol is er een flexpool beschikbaar van 43 fte voor de drie landen. Het doel van het Protocol is het verlenen van ondersteuning door Nederland aan Aruba, Curaçao en Sint Maarten, door de inzet van medewerkers van de KMar. De flexpool kan – ex Artikel 5 Protocol – bijstand leveren op de volgende gebieden:

- ① grensbewaking;
- ② politietaak op de luchthaven en op de maritieme grenzen, hetgeen behelst de handhaving van de openbare orde, strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die dat behoeven;
- ③ bestrijding drugs- en wapencriminaliteit aan de grenzen;
- ④ bestrijding van migratiecriminaliteit (mensenhandel en mensensmokkel).

In artikel 3 van het Protocol is de verplichting neergelegd dat iedere twee jaar de "uitvoering van de in, of op grond van, het Protocol gemaakte afspraken [...] door partijen gezamenlijk wordt geëvalueerd." Gelet op het feit dat het Protocol in 2020 is ingegaan, dient in 2022 een evaluatie plaats te vinden. In opdracht van het directoraat-generaal Koninkrijksrelaties (DGKR) heeft DSP-groep de evaluatie van het Protocol uitgevoerd. De centrale onderzoeksvraag luidde:

Hoe functioneerden de afspraken en werkafspraken met betrekking tot de inzet van de KMar, op grond van het Protocol in de periode 2015-2021?

Methodische verantwoording

Om antwoord te geven op de onderzoeksvraag is in de periode mei-september 2022 veldwerk uitgevoerd in de drie Caribische landen en het Europese deel van het koninkrijk. Eerst heeft analyse plaatsgevonden van de relevante beleidsstukken en registratiegegevens. Vervolgens zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de KMar, het lokale gezag, en de partners waarmee de flexpool het meest intensief samenwerkt. In totaal werden voor de evaluatie 56 personen gesproken. Ongeveer twee derde van de respondenten vertegenwoordigde een lokale organisatie of het lokale gezag. Het onderzoek is begeleid door een kerngroep bestaand uit leden die afzonderlijk het lokaal gezag van de landen, de KMar, het ministerie van Defensie en het Directoraat Generaal Koninkrijksrelaties vertegenwoordigden.

Beperking van het onderzoek

Het onderzoek heeft betrekking op de periode 2015-2021. In deze periode heeft de KMar aan meer dan tien (uitvoerings)organisaties ondersteuning verleend en vanuit die rol samengewerkt met een nog groter aantal partners. Voor een uitputtend beeld zouden al deze organisaties meegenomen moeten worden in het onderzoek. Omdat de wens was om het onderzoek beknopt te houden en de meeste inzet vanuit de flexpool geconcentreerd was bij drie uitvoeringsorganisaties, is het onderzoek voor wat betreft het uitvoerende niveau gefocust op het Alphateam op Sint Maarten, de Divisie Georganiseerde Criminaliteit op Curaçao en de post Hato (luchthaven), eveneens op Curaçao. Binnen deze organisaties is zowel met KMar-medewerkers als met lokale counterparten gesproken. Hoewel deze selectie van respondenten er voor zorgt dat een belangrijk deel van de inzet van de flexpool kan worden beoordeeld, wordt daarmee niet het hele proces op uitvoeringsniveau overzien. Op strategisch niveau speelt deze beperking niet, omdat daar geen selectie gemaakt hoefde te worden en alle eindverantwoordelijken gesproken zijn.

Resultaten

Het onderzoek laat zien dat de flexpool voornamelijk wordt ingezet op grenstoezicht en andere grens gerelateerde taken. Het gaat daarbij om uiteenlopende processen, zoals aanpak mensenhandel en mensensmokkel, toezicht luchthaven en ondersteuning van de kustwacht. Daarnaast worden medewerkers van de flexpool ingezet binnen de rechtshandhavingstaken op taken die meer generiek van karakter zijn, zoals de Intel-units bij de politiekorpsen of een mobiel forensisch team. De meeste inzet vond plaats op Sint Maarten en Curaçao, met een zwaartepunt bij de luchthavens. Op Aruba was de inzet in de onderzochte periode relatief beperkt en gericht op ondersteunende processen. Hoewel het protocol de mogelijkheid biedt, werd er in de onderzochte periode vanuit de flexpool geen inzet geleverd in Caribisch Nederland.

Alle KMar-medewerkers werken onder lokaal gezag en worden aangestuurd door lokale leidinggevenden. De aard van de aansturing verschilt per team. Zo is het Alphateam - dat op dit moment voor het grootste deel bestaat uit medewerkers van de KMar - grotendeels zelfsturend, terwijl in andere teams meer sprake is van

meedraaien in een lokale organisatie onder aansturing van een lokale leidinggevende. Het Alphateam en Post Hato kennen overigens naast een lokale leidinggevende ook een teamleider van de KMar zelf. Deze teamleiders zijn alleen verantwoordelijk voor de beheersmatige aspecten van het werk, waaronder arbeidstijden, en niet voor de inhoudelijke aansturing. Deze hybride vorm van aansturen leidt soms tot enige onduidelijkheid op de werkvloer.

Artikel 8 van het Protocol stelt dat de ministers van Justitie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten jaarlijks voor 1 oktober een verzoek om personele inzet vanuit de flexpool voor het volgende kalenderjaar indienen bij de minister van BZK. De evaluatie laat zien dat deze procedure in de praktijk niet gevolgd wordt. In de onderzochte beleidsperiode is slechts eenmaal door één land een verzoek ingediend. Omdat de landen geen gemotiveerde aanvragen indienen, wordt de feitelijke inzet van de KMar de facto door de KMar zelf bepaald, waarbij als stelregel geldt dat de inzet gelijk is aan de inzet die in het voorafgaande jaar geleverd werd.

Op het strategische niveau wordt positief geoordeeld over de gerealiseerde inzet. Algemeen wordt gesteld dat de flexpool een belangrijke bijdrage levert aan het versterken van de rechtstaat. Tegelijkertijd blijkt uit het onderzoek dat op het strategische niveau vaak geen gedetailleerd beeld is van de operationele inzet van de flexpool. Dat is overigens geen negatieve kwalificatie, maar meer het gevolg van het feit dat de KMar-medewerkers zich goed kunnen voegen in de lokale uitvoeringsorganisaties waardoor hun inzet niet meer los gezien kan worden van de hele organisatie. Ook de werkafspraken onder het protocol worden op het strategische niveau door de lokale partners positief beoordeeld. Wel wordt aandacht gevraagd voor het duurzaam borgen van de kennisoverdracht, zodat de lokale organisaties op termijn in staat zijn de grensbewakingsprocessen zelfstandig op een hoger niveau in te vullen.

Op het operationele niveau worden wel enkele aandachtspunten benoemd. In de eerste plaats wordt erop gewezen dat in de opzet van het Protocol niet voorzien wordt in een overleg waarin op strategisch niveau met de landen, de KMar en BZK jaarlijks wordt besproken waar en in welke vorm de inzet van de flexpool in de landen moet plaatsvinden. Dat is een gemiste kans. Teamleiders van teams waar KMar-medewerkers werkzaam zijn vertellen dat zij vanuit hun operatie specifieke wensen hebben, maar dat zij deze wensen niet goed kunnen inbrengen voor het bepalen van de inzet voor het komende jaar. Ook van de zijde van de KMar wordt dit probleem onderkend en gesteld dat hierdoor wellicht kansen onbenut blijven.

In de tweede plaats wordt er - in het verlengde van het eerste aandachtspunt - op gewezen dat het Protocol geen heldere doelen kent anders dan 'het bieden van ondersteuning'. Met een dergelijk generiek doel is de flexpool feitelijk met iedere vorm van geboden ondersteuning effectief, ook al zou de ondersteuning slechts summier bijdragen aan het versterken van de rechtstaat. Gelukkig levert de gerealiseerde inzet volgens de direct betrokkenen allesbehalve een summiere bijdrage aan de rechtshandhaving, maar zonder concrete doelen kan niet worden aangegeven hoe effectief die bijdrage van flexpool in de praktijk daadwerkelijk is.

In het Protocol wordt expliciet naar de mogelijkheid verwezen om kennis en vaardigheden vanuit de KMar over te dragen naar de lokale diensten. In de praktijk lukt het niet altijd om de overdracht structureel in te bedden. In de onderzochte periode zijn enkele opleidingstrajecten voor lokale medewerkers in de grensbewaking uitgevoerd op het terrein van documentherkenning. Deze trajecten werden positief gewaardeerd, maar hebben tot op heden geen structureel karakter gekregen. Daarnaast wordt er gewerkt met het twinning-concept, waarbij KMar-medewerkers aan een lokale collega worden gekoppeld, zodat in het dagelijkse werk over en weer kan worden geleerd. De praktijk laat zien dat het twinnen wisselend wordt ingevuld en soms lastig van de grond komt.

In de vierde plaats wijst het onderzoek uit dat culturele verschillen tussen KMar-medewerkers en lokale medewerkers blijvend aandacht vragen. Hoewel de KMar nadrukkelijk medewerkers selecteert met gevoel voor culturele verschillen en die beschikken over aanpassingsvermogen, vertellen KMar-medewerkers dat ze het soms lastig vinden om bepaalde aandachtspunten in het werk bespreekbaar te maken, omdat ze het gevoel krijgen dat de lokale collega's en de lokale leidinggevenden oppositionele opvattingen snel ervaren als kritiek of een aantasting van hun autoriteit. Daarbij wordt er ook op gewezen dat de flexpool geen eigen mandaat heeft en het signaleren van verbeterpunten dus in feite geen taak is zolang daar niet nadrukkelijk om wordt gevraagd. Ook verschillen in de arbeidsrechtelijke positie tussen KMar-medewerkers en lokale collega's kunnen in de praktijk tot enige schuring leiden. Een voltijdsaanstelling kent bij de KMar namelijk minder arbeidsuren dan een lokale voltijdsaanstelling en op grond van de Arbeidstijdenwet zijn de mogelijkheden voor een KMar-medewerker om uren te maken beperkter dan bij de collega in lokale dienst. Zeker op momenten van drukke of gecoördineerde acties waarvoor veel manschappen ingezet moeten worden, kunnen de arbeidsrechtelijke verschillen tot enig ongemak leiden.

Tot slot

De inzet van de flexpool KMar wordt door de landen breed gewaardeerd en bij de werkafspraken en de werking van het protocol worden door de landen zelf geen kanttekeningen geplaatst. Het heersende beeld is dat met de geleverde inzet een nuttige bijdrage geleverd wordt aan de rechtshandhaving. Of de meerwaarde van de flexpool op dit moment optimaal is, kan echter niet worden bepaald. Enerzijds ontbreekt het in het Protocol aan concrete doelen. Anderzijds vindt geen strategische afweging plaats over de te leveren inzet vanuit de flexpool, waardoor de jaarlijkse ondersteuning feitelijk steeds dezelfde vorm houdt als het voorgaande jaar.

Vanaf 2022 worden de plannen van aanpak versterking grenstoezicht geïmplementeerd in de drie Caribische landen van het Koninkrijk. Anders dan in het Protocol voor de flexibele pool wordt bij het Protocol versterking grenstoezicht wel voorzien in een strategische afweging. Ook zijn de doelen in de plannen van aanpak veel concreter verwoord dan bij het Protocol flexpool. De flexpool zal de komende jaren voor wat betreft Aruba en Sint Maarten nagenoeg volledig worden ingezet voor de plannen van aanpak. Zodoende is voor de komende tijd het probleem dat aan de inzet van de flexpool geen strategische afweging voorafgaat grotendeels opgelost.

1

Inleiding

Nederland stelt een flexibel inzetbare pool van de Koninklijke Marechaussee (KMar) beschikbaar ten behoeve van de ondersteuning van de rechtshandhaving op Aruba, 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). De afspraken over de inzet van de flexibele pool zijn vastgelegd in een protocol. Dit protocol is in de afgelopen twee decennia meerdere keren gewijzigd.

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. Los van dat protocol bood de KMar toen ook nog ondersteuning bij de bestrijding van geweldscriminaliteit. In 2008 zijn de verschillende vormen van ondersteuning bijeengebracht onder één noemer: flexibel inzetbare pool Koninklijke Marechaussee (kortweg flexibele pool 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 daarom een nieuw protocol door de betrokken partijen ondertekend dat de inzet van de flexibele pool KMar (met terugwerkende kracht) voor de periode 1 januari 2011 tot en met 30 juni 2015 regelde. Het Protocol werd in 2015 vernieuwd, bovendien trad per 1 juli later dat jaar Aruba toe als protocol-partner. In 2019 hebben de vier landen van het Koninkrijk besloten het 'flexpool Protocol' voor onbepaalde tijd voort te zetten. Zij tekenden daartoe het 'Protocol inzake de inzet van personeel vanuit de flexibel inzetbare pool Koninklijke Marechaussee' (hierna: het Protocol).

Op grond van het huidige Protocol is er een flexpool beschikbaar van 43 fte voor de drie landen. Het doel van het Protocol is het verlenen van ondersteuning door Nederland aan Aruba, Curaçao en Sint Maarten door de inzet van medewerkers van de KMar. De flexpool kan - ex Artikel 5 Protocol - bijstand leveren op de volgende gebieden:

- ① grensbewaking;
- ① politietaak op de luchthaven en op de maritieme grenzen, hetgeen behelst de handhaving van de openbare orde, strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die dat behoeven;
- ① bestrijding drugs- en wapencriminaliteit aan de grenzen;
- ① bestrijding van migratiecriminaliteit (mensenhandel en mensensmokkel).

Naast capacitaire inzet gaat het bij de ondersteuning expliciet ook om de overdracht van kennis en vaardigheden. In artikel 7 van het Protocol wordt dit als volgt omschreven:

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

“[...] met de betreffende overdracht van kennis en vaardigheden onder andere wordt bedoeld: vormen van twinning met de lokale diensten; opbouw van expertise (bij de diensten) onder meer op het terrein van documentherkenning.”

Hoewel de inzet vanuit de flexpool in hoofdzaak bedoeld is voor de Caribische landen kan ook incidenteel in Caribisch Nederland gebruik worden gemaakt van de capaciteit en kennis van de pool. Artikel 12 stelt:

“Dat op verzoek van het bevoegd gezag medewerkers uit de flexpool incidenteel en na goedkeuring van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – in overleg met het bevoegd gezag van het betreffende land waar deze medewerkers werkzaamheden verrichten, de brigadecommandant Koninklijke Marechaussee, de minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Defensie – kunnen worden ingezet ten behoeve van politietaken als bedoeld in artikel 5 van de Veiligheidswet BES in Caribisch Nederland.”

Aanpalende inzet en activiteiten van Koninklijke Marechaussee

Onderlinge regeling Versterking Grenstoezicht

Nederland en Sint Maarten tekenden na de orkanen Irma en Maria in 2018 de Onderlinge Regeling Versterking Grenstoezicht (ORVG). Om dit mogelijk te maken, stelde Nederland 16 mln. ter beschikking voor personeel en materieel. Binnen de ORVG zijn additionele afspraken gemaakt over de inzet van de flexpool op het land Sint Maarten. Deze regeling is op 1 juli 2021 verlopen.

Protocol versterking grenstoezicht

Op 4 februari 2021 is het Protocol versterking grenstoezicht gesloten met het doel het tegengaan van grensoverschrijdende/transnationaal georganiseerde (ondermijnende) criminaliteit. Dit Protocol voorziet in additionele inzet van de KMar (71 fte). Voor Aruba en Sint Maarten geldt dat de uitgezonden flexpool medewerkers van de KMar niet functioneel gescheiden zijn van deze versterking. Zij worden dus ingezet ter uitvoering van het Protocol versterking grenstoezicht.

Dit geldt in 2022 niet voor Curaçao. Nederland en Curaçao hebben afgesproken dat er het komende jaar eerst ervaring opgedaan wordt met het Protocol versterking grenstoezicht. Eind 2022 zal dan besloten worden of het wenselijk is de flexpool te integreren in het Protocol versterking grenstoezicht.

Hoewel bovengenoemde samenwerkingsinitiatieven sterke raakvlakken hebben met het 'Protocol inzake de inzet van personeel vanuit de flexibel inzetbare Pool Koninklijke Marechaussee' en medewerkers die in de flexpool werken ook worden ingezet in het kader van deze twee initiatieven, beperkt de gevraagde evaluatie zich tot uitsluitend het functioneren van laatstgenoemde Protocol.

Evaluatie Protocol

In artikel 3 van het Protocol is de verplichting neergelegd dat iedere twee jaar de *“uitvoering van de in, of op grond van, het Protocol gemaakte afspraken [...] door partijen gezamenlijk wordt geëvalueerd.”* Gelet op het feit dat het Protocol in 2020 is ingegaan, dient in 2022 een evaluatie plaats te vinden. In opdracht van het directoraat-generaal Koninkrijksrelaties (DGKR) heeft DSP-groep de evaluatie van het Protocol uitgevoerd. Dit rapport legt verslag van de uitkomsten.

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt verantwoording afgelegd over het uitgevoerde onderzoek. De achtergrond en opzet van de flexpool komen aan bod in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 is gewijd aan de uitvoeringspraktijk en sluit af met een beoordeling daarvan. In hoofdstuk 5 worden aan de hand van de beantwoording van de onderzoeksvragen de conclusies van de evaluatie getrokken. Merk op dat de termen 'flexpool' en 'flexibele pool KMar' binnen dit rapport als synoniemen van elkaar worden gebruikt.

2 Methodische verantwoording

In dit hoofdstuk worden de hoofdvraag en de daarvan afgeleide onderzoeksvragen gepresenteerd en wordt ingegaan op het verloop van het onderzoek. Het hoofdstuk sluit af met een paragraaf over de reikwijdte en beperkingen van de evaluatie.

Hoofdvraag

Hoe functioneerden de afspraken en werkafspraken met betrekking tot de inzet van de KMar, op grond van het Protocol in de periode 2015-2021?

Onderzoeksvragen

1. Op welke taken wordt de KMar vanuit de flexpool ingezet in Curaçao, Sint Maarten en Aruba? In hoeverre verschilt de inzet per (ei)land (capaciteit en inhoud van de taak)?
2. In hoeverre passen de uitgevoerde werkzaamheden bij het in artikel 5 en artikel 6 van het Protocol omschreven doel van de flexpool?
3. Hoe vaak en op welke taken is de KMar op basis van artikel 12 van het Protocol ingezet in Caribisch Nederland en hoe verliep de besluitvorming hierover in de praktijk?
4. Wat is er bepaald over de inzet vanuit de KMar in de landen, hoe verliep dat in de praktijk en wordt het Protocol gevolgd in de besluitvorming daarover?
5. In hoeverre is er voldoende afstemming tussen de verschillende betrokken partijen over de inzet van de KMar?
6. Hoe verloopt de aansturing van de KMar tijdens de werkzaamheden? Wie stuurt de KMar in praktijk aan?
7. In hoeverre zijn culturele aspecten van invloed op de samenwerking tussen de KMar en de diensten uit het betreffende land?
8. Wat is het oordeel van de betrokken partijen uit het Protocol (de landen, de KMar, BZK, Defensie, JenV) over de samenwerking tussen de landen en de KMar?
9. Passen de werkafspraken tussen de KMar en Curaçao, Sint Maarten en Aruba over de uitvoering van het Protocol in de praktijk?
10. Wat is het oordeel van de betrokken partijen uit het Protocol (de landen, de KMar, BZK, Defensie en JenV) over de werking van het Protocol?

2.1 Verloop onderzoek

Voor de evaluatie van het Protocol zijn de volgende stappen doorlopen. Eerst is analyse uitgevoerd op relevante beleidsstukken en parlementaire stukken (zie bijlage 1 voor een overzicht van de geraadpleegde

bronnen). Deze documenten werden door DGKR op verzoek van de onderzoekers beschikbaar gesteld. Daarnaast zijn financiële overzichten uit de interne administratie van DGKR opgevraagd.

De tweede stap in de evaluatie betrof gesprekken met de kernpartners van de flexpool in de drie landen en in Nederland. In totaal zijn met 56 respondenten gesprekken gevoerd verdeeld over de volgende respondentgroepen:

Respondentgroep	Aantal	Locatie
Alphateam/Migration	4	Sint Maarten
DGKR	2	Den Haag
Douane	6	Curaçao & Sint Maarten
Hof	2	Curaçao
Integrity Chamber	2	Sint Maarten
KMar centraal	2	Curaçao & Sint Maarten
KMar embedded	4	Curaçao & Sint Maarten
DGC/KPC	2	Curaçao
Kustwacht	2	Aruba
Landsrecherche	4	Aruba & Sint Maarten
Lokaal Parket	3	Aruba, Curaçao & Sint Maarten
Minister van Justitie	1	Sint Maarten
Ministerie van Justitie Curaçao	3	Curaçao
Nederlandse Vertegenwoordiger	1	Curaçao
Parket Generaal/Procureur-Generaal	2	Aruba & Curaçao
Politie grenstoezicht	2	Curaçao & Sint Maarten
Politiekorpsen	5	Aruba, Curaçao & Sint Maarten
Raad voor de rechtshandhaving	4	Curaçao & Sint Maarten (beide via video)
Wetenschap/externe deskundigen	5	Aruba, Curaçao & Nederland (deels via video)

Ongeveer twee derde van de respondenten vertegenwoordigde een lokale organisatie of het lokale gezag.

Ter voorbereiding op de gesprekken zijn interviewleidraden opgesteld. De leidraden zijn voorafgaand aan het interview toegestuurd aan de respondenten. Van ieder gesprek is een verslag gemaakt dat ter aanvulling en correctie is teruggelegd. De respondent is steeds gevraagd of hij/zij kon instemmen met gepseudonimiseerd gebruik van de teksten uit de interviewverslagen. In sommige gevallen leidt deze manier van citeren er toe dat uit de aard van de functie het citaat op de persoon te herleiden valt. Niet alle respondenten verleenden daarom dan ook aan deze vorm van citeren instemming. In het rapport wordt om deze reden alleen anoniem geciteerd.

Van ieder gesprek is een verslag gemaakt dat ter aanvulling en correctie is teruggelegd bij de respondent. Niet iedere respondent heeft uiteindelijk gereageerd op het gespreksverslag. Uit deze verslagen zijn daarom geen

letterlijke citaten overgenomen in dit rapport. De gesprekken vonden grotendeels plaats in de landen zelf en op de werklocatie van de betreffende respondent. Enkele gesprekken vonden naderhand online plaats.

Samenloop met de beleidsdoorlichting van het artikel-1-beleid

De evaluatie van het Protocol kan niet los worden gezien van de beleidsdoorlichting² van artikel 1 hoofdstuk IV van de Rijksbegroting die gelijktijdig met deze evaluatie plaatsvond.³ Op voorhand was namelijk bekend dat de activiteiten die ten behoeve van de evaluatie van het Protocol zouden moeten worden uitgevoerd deels dezelfde zouden zijn als die voor de beleidsdoorlichting moesten worden verricht. De beleidsdoorlichting kende alleen extra activiteiten. Om overbodige dubbelingen tussen beide onderzoeken te voorkomen, zijn de evaluatie van het Protocol en de beleidsdoorlichting qua onderzoeksactiviteiten op de overlappende onderdelen samengevoegd. Dat betekent concreet dat de analyse op het schriftelijke bronmateriaal dat voor de beleidsdoorlichting werd uitgevoerd, gelijktijdig ook voor de evaluatie van het Protocol is gedaan. Ook de interviews met de kernpartners van het artikel-1-beleid werden grotendeels gebruikt om te reflecteren op de flexpool. Aanvullend op de interviews die in het kader van de beleidsdoorlichting plaatsvonden, zijn voor de evaluatie van het Protocol enkele gesprekken op uitvoerend niveau gehouden.

2.2 Kerngroep

De opzet van het onderzoek en de conceptrapportage zijn besproken met een kerngroep waarin de primaire partners van de flexpool vertegenwoordigd waren. De samenstelling was als volgt:

- ⦿ B. Beijnvoort, ministerie Defensie
- ⦿ R. Ellis, land Curaçao
- ⦿ L. Lemmer, ministerie J&V
- ⦿ G. Nassy, ministerie BZK
- ⦿ J. Romney, land Sint Maarten
- ⦿ R. Ruitinga, ministerie BZK
- ⦿ E. Teepe, land Aruba
- ⦿ H.J. Trip, KMar

2.3 Reikwijdte en beperkingen

De KMar doet veel meer in het Caribisch deel van het Koninkrijk dan de inzet vanuit de flexpool (zie ook tekstkader in het vorige hoofdstuk). Zo is de KMar verantwoordelijk voor de uitvoering van het Grenstoezicht op Caribisch Nederland (vergelijkbare taakstelling als in Europees Nederland), voert de KMar de militaire

² Een beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van een substantieel, samenhangend deel van het beleid, dat wordt gevoerd op grond van één of meer beleidsartikelen van de rijksbegroting. Zie verder:

<https://archieef.rijksfinancien.nl/handreiking-beleidsdoorlichtingen>

³ Nauta, O., et. al., (2022). *Versterken rechtstaat; beleidsdoorlichting artikel 1*. Amsterdam: DSP-groep (in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

politietaken uit in onder andere het gehele Koninkrijk, is de KMar verantwoordelijk voor de uitvoering van de dienst criminele inlichtingen van de Kustwacht en ondersteunt de KMar het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN) op Saba en Sint Eustatius met betrekking tot de uitvoering van het vreemdelingtoezicht. Tot slot levert de KMar onder het protocol versterking grenstoezicht die in 2020 afgesloten is 71 fte aan bijstand aan de drie landen⁴. Omdat dit onderzoek invulling geeft aan de evaluatieplicht zoals neergelegd in besluit 3 van het Protocol beperkt de evaluatie zich alleen tot het Protocol en de flexpool zelf.

Dit onderzoek kent één belangrijke beperking: de representativiteit van gesprekspartners. De flexpool heeft onder lokaal gezag in de onderzochte periode bij meer dan 10 organisaties inzet geleverd. Bovendien heeft er vanuit die organisaties met medewerkers van KMar samenwerking plaatsgevonden met diverse andere (lokale) organisaties. Om een volledig beeld te kunnen schetsen van de uitvoeringspraktijk zou idealiter met al deze organisaties en hun samenwerkingspartners gesprekken gevoerd moeten worden. Een dergelijke onderzoeksopzet zou echter geen recht doen aan de wens te volstaan met een compacte evaluatie. Daarom zijn er keuzes gemaakt. De belangrijkste daarvan was de gesprekken op uitvoeringsniveau (zowel met lokale medewerkers als uitgezonden KMar-medewerkers) te beperken tot de organisaties waar de KMar direct mee te maken heeft gehad. Het gaat om het Alphateam op Sint Maarten, het grenstoezichtteam (Post Hato) van KPC en Divisie Georganiseerde Criminaliteit (DGC) van KPC. Ook werden gesprekken gevoerd met de samenwerkende douanes van Sint Maarten en Curaçao. Op Aruba heeft één gesprek plaatsgevonden met de samenwerkingspartner de Kustwacht. Hoewel deze selectie van respondenten er voor zorgt dat een belangrijk deel van de inzet van de flexpool kan worden beoordeeld, wordt daarmee niet het hele proces op uitvoeringsniveau overzien. Op strategisch niveau speelt deze beperking niet, omdat daar geen selectie gemaakt hoefde te worden en alle eindverantwoordelijken gesproken zijn.

⁴ De capaciteit uit de flexpool wordt vanaf 2022 grotendeels gebruikt voor de uitvoering van het protocol versterking grenstoezicht.

3 Achtergrond en opzet

In dit hoofdstuk wordt de aanleiding en totstandkoming van het Protocol beschreven en ingegaan op de opzet en werkwijze van de flexibele pool.

3.1 Aanleiding

De aanwezigheid van de KMar 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.⁵ 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.⁶ 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 twintigste 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. Reden was dat de regering van het toenmalige land Nederlandse Antillen geconfronteerd werd met een exceptionele toename van (gewelds)criminaliteit op Curaçao en onvoldoende toegerust bleek deze te beteugelen. Op ad-hoc basis werd, op verzoek van de Antilliaanse regering, door Nederland bijstand verleend aan de rechtshandhavingsautoriteiten vanuit de KMar.

Ook Nederland zelf had belang bij deze bijstand. In de eerste plaats leidde de toegenomen criminaliteit ertoe dat ook op het eiland gelegde 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 bereikten.

Met de start in 2003 van de 100% controles⁷ op de risicovluchten groeide het aantal aangehouden drugskoeriers (voornamelijk bolletjesslikkers en -duwers) zodanig explosief dat voor Nederland een onduidelbare 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.

⁵ A. G. Broek (2011), De geschiedenis van de politie op de Nederlands-Caribische eilanden 1839-2010.

⁶ Tijdschrift Marechaussee Contact, april 2011.

⁷ 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-Ray systeem. Een groot deel van de reizigers wordt tevens op de handbagage gecontroleerd.

3.1.1 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 Sivil'⁸ 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'⁹ 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 jaar¹⁰ 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 onder andere Suriname, Aruba en de Nederlandse Antillen werden verricht. Daarnaast stelde Nederland per 1 juli 2005 tien fte KMar beschikbaar aan het reeds bestaande Atrako-team van het Korps Politie Curaçao.¹¹

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. Enerzijds werd in het plan het veiligheidsbeleid van het toenmalige kabinet Ys II verwoord en anderzijds werd in het plan de uitwerking gegeven 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 Atrako-team werd op verzoek van de regering van de Nederlandse Antillen ook regelmatig incidenteel bijstand geleverd door de KMar.¹² Aanvankelijk werd beoogd de inzet vanuit de KMar-gelederen voor het GGCT en het Atrako-team te beëindigen na de ontmanteling van

⁸ Plan Veiligheid Nederlandse Antillen, PVNA 2005, blz. 2 en 3.

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29800-IV-19-b1.

¹⁰ De duur van twee jaar was ingegeven omdat destijds in de onderhandelingen met de Nederlandse Antillen als einddatum voor de ontmanteling 2007 werd aangehouden.

¹¹ Plan Veiligheid Nederlandse Antillen, 2005, blz. 7.

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 924 IV, nr. 1, blz. 22.

de Nederlandse Antillen. Waarbij in 2005 nog werd uitgegaan van 2007 als het jaar waarin de transitie van de Nederlandse Antillen zijn beslag zou krijgen. Toen voor 2007 al bleek dat daarvan geen sprake meer zou zijn en het GGCT en het Atrako-team belangrijke resultaten boekten, werd besloten tot verlenging tot 2008.¹³ 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 fte. 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.

3.1.2 Protocol flexibele pool Koninklijke Marechaussee

Nog voor de ontmanteling van de Nederlandse Antillen een feit was, bleek dat de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten nog steeds behoefte hadden aan bijstand van de KMar. Als voortvloeisel uit 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 rechtshandavingsketen. Aanvullend werd bij 'Algemene Maatregel van Rijksbestuur Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten'¹⁴ 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 bevestigen dat ondersteuning van de rechtshandhaving gewenst bleef.

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

Op 19 januari 2012 werd door de ministers van Justitie van Nederland (mede namens de minister van Defensie en de minister van BZK), Curaçao en Sint Maarten een nieuw Protocol flexibele inzetbare pool KMar getekend dat (met terugwerkende kracht) de inzet van 43 fte voor de periode 1 januari 2011 tot en met 30 juni 2015 formaliseerde. In het Protocol werd bepaald dat vanuit de flexibele pool inzet geleverd mocht gaan worden op de volgende taakvelden:

¹³ Jaarverslag en slotwet Koninkrijksrelaties 2007. (http://www.rijksbegroting.nl/2007/verantwoording/jaarverslag_kst115809_6.html).

¹⁴ <http://www.rijksbegroting.nl/algemeen/gereferreed/1/3/3/stb13340.html> Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten.

- ⦿ grenstoezicht;
- ⦿ vreemdelingentoezicht;
- ⦿ drugscontroles aan de grenzen;
- ⦿ bestrijding van migratiecriminaliteit;
- ⦿ bestrijding van drugscriminaliteit;
- ⦿ bestrijding van geweldscriminaliteit.

Op 11 juni 2014 werd het Protocol in overleg met de landen nogmaals verlengd voor de periode 1 juli 2015 tot en met 31 december 2019. Bovendien werd vanaf 1 juli 2015 Aruba ook partner van het Protocol en kon daarmee aanspraak gaan maken op ondersteuning vanuit de flexpool. In overleg met de autoriteiten van Aruba is de ondersteuningsbehoefte concreet gemaakt.

In de daaropvolgende jaren constateerden de betrokken partners en de verantwoordelijke ministers dat een structurele inzet van de Koninklijke Marechaussee noodzakelijk was. Op 24 januari 2019 werd daarom een nieuw Protocol getekend dat per 1 januari 2020 inging. Anders dan voorgaande Protocollen is het huidige Protocol voor onbepaalde tijd. Wel staat het elke partij afzonderlijk vrij, na hierover een met alle partijen gezamenlijk overleg te hebben gevoerd, het Protocol op te zeggen per 1 januari van het eerstvolgende kalenderjaar, met een opzegtermijn van 2 jaar. Wanneer Aruba, Curaçao en/of Sint Maarten gebruik maakt van deze opzeggingsbevoegdheid behoudt het Protocol voor de overige landen zijn werking.

3.2 Opzet en werkwijze van de flexpool

De inzet van de KMar onder het Protocol heeft tot doel het verlenen van ondersteuning door het ter beschikking stellen van medewerkers van de KMar. Deze inzet van de flexpool is geënt op de uitvoering van grens-gerelateerde politietaken in de landen. Het huidige Protocol noemt (opnieuw) de volgende taken expliciet:

- ⦿ Grensbewaking.
- ⦿ Politietaken op de luchthaven en op de maritieme grenzen, hetgeen behelst de handhaving van de openbare orde, strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die dat behoeven.
- ⦿ Bestrijding drugs- en wapencriminaliteit aan de grenzen.
- ⦿ Bestrijding van migratiecriminaliteit (mensenhandel en mensensmokkel).

De operationele inzet van de medewerkers vanuit de flexpool vindt plaats onder het bevoegd gezag van het land waar de werkzaamheden worden verricht. De inzet gebeurt in beginsel onder leiding van het hoofd van de betreffende operationele dienst van het land. De wijze waarop de medewerkers vanuit de flexpool (in samenwerking met die diensten) omgaan met informatie, geschiedt conform de geldende wettelijke

bepalingen aldaar. Naast de inzet van capaciteit wordt in het Protocol nadrukkelijk ook genoemd dat de KMar kan worden ingezet voor de overdracht van kennis en vaardigheden. Het gaat daarbij onder meer om vormen van *twinning*¹⁵ met de lokale diensten en de opbouw van expertise (bij de diensten) op het terrein van documentherkenning (artikel 7 Protocol).

Vanuit artikel 1 hoofdstuk IV van de rijksbegroting worden jaarlijks de middelen beschikbaar gesteld voor de 43 fte die overeengekomen zijn. Blijkens het Protocol dienen de ministers van Justitie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten jaarlijks, voor 1 oktober, een verzoek in om personele inzet vanuit de flexpool voor het volgende kalenderjaar bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De minister treedt vervolgens in overleg met de commandant van de Koninklijke Marechaussee die de toekenning van de capaciteit aan de landen bepaalt.

Naast de structurele inzet kan incidenteel op verzoek van de minister van Justitie van het betrokken land en na goedkeuring door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - in overleg met de ministers van Defensie en van Justitie en Veiligheid - een deel van de personele capaciteit vanuit de flexpool tijdelijk worden aangewend voor taken die extra inzet of overdracht van kennis en vaardigheden vragen. Deze inzet kan worden geleverd in het kader van vreemdelingtoezicht of ten behoeve van de bestrijding van geweldscriminaliteit. Op verzoek van het bevoegd gezag kunnen medewerkers uit de flexpool ook incidenteel en na goedkeuring van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden ingezet voor politietaken in Caribisch Nederland.

Aanvullend zijn de landen, ter uitvoering van de maatregelen in de landspakketten, op 4 februari 2021 een nieuw 'Protocol inzake de Versterking grenstoezicht in de Caribische landen van het Koninkrijk' overeengekomen.¹⁶ In dat kader stelt de minister van BZK 71 fte extra personeel van de KMar beschikbaar. Op basis van dit nieuwe Protocol zal de KMar de lokale diensten verder versterken met als doel om de transnationale georganiseerde (ondermijnende) criminaliteit te bestrijden. De lokale en Nederlandse grensdiensten hebben gezamenlijk per land een plan van aanpak opgesteld. De flexpool capaciteit die Aruba en Sint Maarten onder het Protocol is toegewezen, zal vanaf 2022 (nagenoeg) volledig worden ingezet om invulling te geven aan de plannen van aanpak van beide landen. De flexpool-activiteiten gaan daardoor dus voor Aruba en Sint Maarten samenvallen met de activiteiten die door de KMar vanuit de plannen van aanpak worden uitgevoerd. Dit 'Protocol inzake de Versterking grenstoezicht in de Caribische landen van het Koninkrijk' valt echter buiten de scope van deze evaluatie (zie paragraaf 2.3 reikwijdte en beperkingen).

¹⁵ In het Protocol flexibele pool wordt niet uitgelegd wat 'twinning' inhoudt. In het Protocol inzake de Versterking grenstoezicht in de Caribische landen van het Koninkrijk wordt wel een definitie gegeven. Artikel 7 lid 3 van dit laatste protocol luidt: "Het samenwerken op basis van een horizontale, niet-hiërarchische relatie, waarin elementen als gelijkwaardigheid, wederkerigheid en wederzijdse kennisoverdracht centraal staan."

¹⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35570 IV, nr. 33.

Financiën

Om uitvoering te geven aan de taken uit het Protocol zijn in de periode 2017-2021 door BZK de volgende middelen ten behoeve van de KMar beschikbaar gesteld (zie tabel 3.1).¹⁷ De inzet van de KMar in het Caribisch deel van het Koninkrijk wordt volledig gefinancierd vanuit hoofdstuk IV van de Rijksbegroting. De bijdrage heeft betrekking op salariskosten en buitenlandtoelagen.

Tabel 3.1 Begrote en bestede middelen artikel 1 voor Flexibele pool

	2017	2018	2019	2020	2021
Begrote middelen	€ 6.100.000	€ 6.100.000	€ 6.100.000	€ 6.209.000	€ 6.339.000
Daadwerkelijke uitgaven	€ 6.100.000	€ 6.100.000	€ 6.209.000	€ 6.339.000	€ 6.467.000 ¹⁸

Bron: financiële administratie DGKR

Door de KMar wordt ieder jaar schriftelijk verantwoording afgelegd door middel van een rapportage.¹⁹ Hierin worden overzichten van de inzet in de landen gegeven. Uit tabel 3.2 blijkt dat de beschikbare formatie van 43 fte hoofdzakelijk ten bate van Curaçao en Sint Maarten wordt aangewend. Op Aruba gaat het om 5 fte binnen de pool van 43 fte. Uit de overzichten blijkt ook dat er geen gebruik is gemaakt van art. 12 van de flexpool om capaciteit beschikbaar te stellen voor Caribisch Nederland. Het overzicht laat zien dat niet alle jaren de formatie volledig geleverd is. Voor 2021 is nog geen jaarverslag beschikbaar.

Tabel 3.2 Toebedeling fte capaciteit flexpool naar land en jaar

Standplaats	2015	2016	2017	2018 ²⁰	2019	2020
Aruba	4	5	4	4	2	4
Caribisch Nederland	-	-	-	-	-	-
Curaçao	18	19	18	19	24	20
Sint Maarten	17	19	19	19	18	19
Totaal	39	43	41	42	44	43
Formatie	43	43	43	43	44	43

Bron: jaarverslagen KMar 2015-2020

¹⁷ De cijfers voor 2015 en 2016 konden niet worden achterhaald.

¹⁸ Dit bedrag wijkt af van het jaarverslag 2021. Het jaarverslag maakt namelijk melding van een bedrag van € 21.239 mln. Hierbij waren aanvullende rechtsstaatsmiddelen n.a.v. het Landspakket meegerekend.

¹⁹ Jaarlijks legt de Commandant Koninklijke Marechaussee verantwoording af over de inzet van de 43 fte door middel van een jaarrapportage. Op moment schrijven van deze evaluatierapportage was de jaarrapportage 2021 nog niet beschikbaar. Het jaarverslag wordt aangeduid met de term 'Rapportage flexibel inzetbare pool Koninklijke Marechaussee'

²⁰ In 2018 zijn er 42 fte van de Koninklijke Marechaussee ingezet ten behoeve van de flexpool. In dat jaar waren in principe alle vacatures gevuld, echter zijn er een aantal functie tijdelijk waargenomen of gevuld door de inzet van tijdelijk tewerkstellingen uit Nederland.

4 Uitvoeringspraktijk

In dit hoofdstuk staat de werking van het Protocol en de uitvoeringspraktijk van de flexibele pool KMar centraal. Voor de beschrijving zijn de beschikbare verantwoordingsverslagen van de KMar beoordeeld, is informatie uit de financiële administratie van DGKR geraadpleegd en zijn interviews gehouden met het bevoegd gezag, medewerkers KMar, externe deskundigen en samenwerkingspartners. Merk daarbij op dat op operationeel niveau het zwaartepunt van de gesprekken lag bij het Alphateam²¹, DGC/KPC en post Hato. (zie paragraaf 2.3 Reikwijdte en beperkingen van het onderzoek). Dit zwaartepunt zorgt ervoor dat de ervaringen op de werkvloer, die in dit hoofdstuk naar voren worden gebracht, primair de ervaringen zijn van de inzet van de flexpool op Sint Maarten en Curaçao. Op Aruba hebben op uitvoeringsniveau geen gesprekken plaatsgevonden, omdat er geen KMar-medewerkers beschikbaar waren. Wel vond daar een gesprek plaats met de Kustwacht en werden, net als in beide andere landen, op strategisch niveau interviews gehouden. Tot slot zij nog opgemerkt dat in dit hoofdstuk citaten van geïnterviewde kernpartners zijn opgenomen. De citaten zijn uitgekozen omdat ze typerend zijn voor een breder gemaakt punt. Het citaat is bedoeld voor kleuring, invulling of concretisering van een conclusie.

4.1 Uitgevoerde werkzaamheden

Zoals hiervoor vermeld, kunnen de KMar-medewerkers onder het Protocol op verschillende terreinen worden ingezet. Uit het meest recente jaarverslag (2020) blijkt dat de flexpool KMar in alle drie de landen ondersteuning bood, maar dat tussen de landen flinke verschillen bestaan in de aard en omvang van de geboden ondersteuning. (Tussen de jaren zijn weinig verschillen qua inzet geweest, 2020 is illustratief voor de gehele onderzochte periode).

Op Aruba werd in 2020 4 fte als volgt ingezet:

- ① 1 fte ten behoeve van Afpakteam²²;
- ① 1 fte ten behoeve van Unit Mensenhandel en Mensensmokkel (UMM);

²¹ Het Alphateam is opgericht in November 2016. Het Alphateam is een samenwerkingsverband bestaande uit de volgende autoriteiten; de Douane, Immigratie, Koninklijke Marechaussee, het Korps Politie Sint Maarten en de Kustwacht. Het team houdt zich voornamelijk bezig met het bestrijden van grensoverschrijdende criminaliteit op de luchthaven Princess Juliana International Airport (PJIA) en sinds de toevoeging van de Kustwacht in 2019, ook in de haven van Pointe Blanche. De werkwijze bestaat onder andere uit het toezicht houden op de passagiersstromen op de luchthaven Princess Juliana International Airport. Medewerkers van het Alphateam voeren hun werkzaamheden uit zowel in uniform als in burgerkleding. Het Alphateam controleert reizigers, afhalers, wegbrengers en eventueel medewerkers op de airport die afwijkend gedrag vertonen. Daarnaast heeft het Alphateam een zeer belangrijke informatiepositie op het eiland Sint Maarten. Het doel van het Alphateam is om de gegenereerde informatie van incidenten samen te bundelen, verbanden te leggen en trends waar te nemen om vervolgens een preweegdocument aan te leveren bij de desbetreffende divisie binnen het Korps Politie Sint Maarten. Deze informatiepositie wordt geconsolideerd door een wekelijkse briefing, waarbij een informatie-uitwisseling plaatsvindt tussen een groot aantal ketenpartners op Sint Maarten.

²² Samen met lokale politiemensen werkt de flexpool, vanuit een samenwerkingsovereenkomst gericht op het delen van kennis en ervaring, in het integraal afpakteam van het OM Aruba. Inbeslaggenomen goederen van significante waarde worden op een veiling verkocht. In 2020 leverde de veiling AWG 111.250,- op, wat is overgemaakt aan het criminaliteitsfonds van Aruba.

- ① 1 fte ten behoeve van Fusion Center Aruba (FCA)²³;
- ① 1 fte ten behoeve van Kustwacht, steunpunt Aruba²⁴.

Op Curaçao boden de 20 ingezette fte ondersteuning op de volgende terreinen:

- ③ 3 fte ten behoeve van Kustwacht, steunpunt Curaçao²⁵;
- ③ 3 fte ten behoeve van Team HATO Airport²⁶;
- ③ 3 fte ten behoeve van Forensische opsporing²⁷;
- ③ 1 fte ten behoeve van Intelligence Center Curaçao (ICC)²⁸;
- ③ 7 fte ten behoeve van Divisie Georganiseerde Criminaliteit (DGC)²⁹;
- ③ 3 fte ten behoeve van Teamleiding.³⁰

Op Sint Maarten werd 19 fte ingezet op de volgende terreinen:

- ③ 13 fte ten behoeve van Alphateam³¹;
- ③ 3 fte ten behoeve van Unit Mensenhandel en Mensensmokkel (UMM)³²;
- ③ 1 fte ten behoeve van Intelligence Center Sint Maarten (ICSM)³³;
- ③ 2 fte ten behoeve van Teamleiding Sint Maarten.

²³ Een KMar-medewerker functioneert binnen het Fusion Center Aruba (FCA) onder het KPA, wat een samenwerkingsverband is van onder andere het OM, KPA, Kustwacht en RST. Hoofdtak van het FCA is verzamelen en uitwisselen van informatie tussen de deelnemende partners.

²⁴ Kustwacht, steunpunt Aruba – de bijdrage aan de Kustwacht, steunpunt Aruba, is voornamelijk gericht op de aanpak van grensoverschrijdende drugscriminaliteit. In 2020 zijn verschillende aanlandingen onderkend en onderschept. Eén drugsvangst betrof een lading van 5.500 kilo cocaïne.

²⁵ Kustwacht, steunpunt Curaçao – de bijdrage van de KMar-medewerkers aan de Kustwacht vindt plaats binnen het Maritiem Informatieknoppunt (MIK) en de Criminele Inlichtingendienst (CID). Het MIK bezet een centrale positie in de informatiehuishouding van de Kustwacht. Het MIK analyseert en veredelt de informatie uit de hele organisatie om overzicht, inzicht en vooruitzicht te verkrijgen, op basis waarvan operationele besluiten genomen kunnen worden. De CID wordt ondersteund vanuit het Team Criminele Inlichting, die met haar analysecapaciteit waardevolle producten voor de handhaving levert.

²⁶ Team HATO Airport – samen met medewerkers van het KPC worden door KMar-medewerkers handhavingstaken op de luchthaven uitgevoerd.

²⁷ De bijdrage van de flexpool vindt plaats binnen het Mobile Forensic Intelligence Team (MFIT) als onderdeel van de afdeling Forensische Opsporing van het KPC. Het MFIT onderzoekt inbeslaggenomen mobiele gegevensdragers ten behoeve van de gehele handavings- en opsporingsketen op Curaçao.

²⁸ ICC – als onderdeel van het KPC, maar in opdracht van de stuurploeg, heeft het ICC tot taak door middel van informatie-uitwisseling producten en diensten te leveren, die de informatiepositie van de deelnemende partijen vergroot met het oog op de veiligheid op Curaçao. Naast de marechaussees nemen ook personeelsleden van het OM, KPC, Kustwacht en RST hieraan deel.

²⁹ DGC – het DGC functioneert binnen het KPC en krijgt ondersteuning vanuit de Flexpool met een operationeel analist, een dossiervormer en een aantal rechercheurs. De marechausseebijdrage richt zich op grensoverschrijdende criminaliteitsvormen als mensen-, wapen- en drugssmokkel. In 2020 jaar is een aantal langlopende onderzoeken succesvol afgerond.

³⁰ Teamleiding Flexpool – deze KMar-medewerkers zorgen voor de verbinding tussen brigadeleiding en de verschillende afnemers van de flexpooldiensten. Daarbij vindt ook overleg met die andere diensten plaats over de operationele inzet van de collega's. Tevens bekommeren zij zich om de personeelszorg van de collega's die dagelijks functioneren binnen deze diensten van andere landen.

³¹ het Alphateam strijdt op Princess Juliana International Airport tegen de grensoverschrijdende criminaliteit, waaronder drugs- en mensensmokkel, alsmede mensenhandel, documentenfraude en de integriteit op de luchthaven. Het Alphateam is een gecombineerd team van KMar, KPSM, Douane en Kustwacht, steunpunt Sint Maarten. Tijdens de Corona-gerelateerde beperkingen (periodes van vliegverbod en verminderde operatie op de luchthaven) hebben de collega's van het Alphateam niet alleen het KPSM ondersteund, maar samen met de douane ook meer aandacht geschonken aan de goederenstroom via de haven. Grote stromen pakketten kwamen naar het eiland. De controles resulteerden in een aanzienlijke toename van drugserelateerde zaken; 37 zendingen onderschept tegenover drie in 2019. Absolute uitschieter was de onderschepping van 2.400 kg marihuana in een container in de haven.

³² UMM – binnen het KPSM richt dit team zich vooral op de georganiseerde mensenhandel en mensensmokkel (tweedelijnszaken). In 2020 werden er weinig nieuwe zaken via de luchthaven aangebracht vanwege de drastische verlaging van het aantal vliegbewegingen als gevolg van de Covid-pandemie. Daarentegen is wel een aantal maritieme mensensmokkelzaken onderkend, die na onderzoek resulteerden in verschillende aanhoudingen.

³³ ICSM – deze jonge, multidisciplinaire eenheid van het KPSM, de KMar en het RST moet deze politiediensten voorzien van alle relevante informatie met betrekking tot de luchthaven.

Blijkens bovenstaande opsomming was de inzet van de flexpool grotendeels op de taakgebieden die in het Protocol onder artikel 6 genoemd worden. Een aantal vormen van inzet kan niet direct gerelateerd worden aan grens-gerelateerde politietaken. De bijdrage aan het Arubaanse afpakteam lijkt niet volledig samen te vallen met de taakgebieden die het Protocol noemt, ofschoon het afpakteam ook ingezet kan worden op daders die betrokken zijn bij grensoverschrijdende criminaliteit.³⁴

In de beleidsperiode 2015-2021 is geen inzet geweest vanuit de flexpool in Caribisch Nederland. Wel wordt vanuit de flexpool-formatie op Sint Maarten op basis van een roulatieschema steun geleverd aan het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN) op Saba en Sint Eustatius. Hiertoe is de Flexpool aangevuld met zes KMar-medewerkers, waardoor er altijd zes marechaussees op beide BES-eilanden aanwezig kunnen zijn. Tijdens de werkzaamheden op Saba en Sint Eustatius zijn de betreffende KMar-medewerkers niet in hoedanigheid van flexpoolmedewerker actief, maar uit hoofde van KPCN.

De KMar rapporteert niet apart over de opbrengsten van de inzet van de flexpool. De reden hiervoor is dat er geen resultaatverplichtingen zijn richting DGKR. Er wordt volstaan met de inspanningsverplichting 43 fte te leveren aan de landen en over die inzet verantwoording af te leggen. Wel zijn in de gesprekken met de kernpartners van flexpool voorbeelden genoemd die de opbrengsten van de flexpool illustreren. Ten eerste werd erop gewezen dat Sint Maarten - mede dankzij de inzet van de flexpool - de grensbewaking in 2017 op het hoogste niveau (Tier 1) wist te brengen van de Amerikaanse standaard voor de Trafficking Victims Protection Act (mensenhandel).³⁵ Na orkaan Irma is de grensbewaking om begrijpelijke redenen teruggevallen en weer op het Tier 2-niveau beland. Voor Curaçao wordt door de samenwerkingspartners gewezen op de opleidingsprogramma's en het feit dat de lokale medewerkers dankzij de inzet van de flexpool nu documentenherkenning op niveau 1 hebben gehaald. De flexpool KMar voorziet zelf nog in een backoffice voor het KPC waar op niveau 2 en 3 de complexe documentvragen worden afgehandeld. Omdat de medewerkers van de KMar grotendeels embedded in de lokale diensten werken, samen met lokale medewerkers, kan verder moeilijk worden vastgesteld welke operationele resultaten te danken zijn aan de flexpool en welke op het conto komen van de andere teamleden. In de meeste gevallen zijn de resultaten van de lokale diensten ook de gemeenschappelijk verdiensten.

4.2 Besluitvorming over inzet

In artikel 10 van het Protocol is bepaald dat de brigadecommandant Koninklijke Marechaussee in het Caribische gebied toeziet op de verdeling van de beschikbaar gestelde personele capaciteit ter uitvoering van de grenspolitietaken, in overleg met de ministers van Justitie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten, de Procureurs-generaal, en de betrokken hoofden van diensten. Dit toezicht wordt in de praktijk primair door de

³⁴ <https://omaruba.com/afpakteam/>.

³⁵ Zie: <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprtp/2013>; De Tier 1, 2 of 3 ranking geeft aan in hoeverre de landen voldoen aan de Trafficking Victims Protection Act's (TVPA) minimum standards. Bij een Tier 2 ranking komt het land niet volledig overeen met de minimum standards, maar spant het land zich voldoende in om dat wel te bereiken.

brigadecommandant uitgeoefend. Onder zijn verantwoordelijkheid vindt de werving, selectie en aanstelling plaats en hij houdt tijdens de looptijd van de aanstelling contact met de lokaal geplaatste KMar-medewerkers. Ook houdt de brigadecommandant, of namens hem een gemandateerde ondergeschikte, contact met de betrokken hoofden van dienst. De afstemming, waarnaar artikel 10 verwijst, met de ministers van Justitie en de Procureurs-generaal vindt in de praktijk niet plaats:

“Aruba was het enige land dat een behoefte formuleerde eind 2019. Er ontbrak echter een motivatie en ook navraag daarnaar leverde niets op. De andere landen leverden in het geheel niets aan, waarna is besloten de oorspronkelijke verdeling van 2019 te continueren in 2020.” (jaarverslag 2020)

4.3 Aansturing en samenwerking tijdens de werkzaamheden

In het Protocol wordt nadrukkelijk gesteld dat de inzet van de flexpool plaatsvindt onder het gezag van de lokale bewindspersoon en dat de operationele inzet van de medewerkers vanuit de flexpool onder leiding staat van het hoofd van de betreffende operationele dienst van het land. Ook de wijze waarop de medewerkers vanuit de flexpool, in samenwerking met die diensten, omgaan met informatie, geschiedt conform de geldende wettelijke bepalingen aldaar. Zoals uiteengezet in paragraaf 4.1 wordt inzet geboden aan een breed scala aan teams binnen verschillende organisaties. Om een gedetailleerd beeld te krijgen van de aansturing van en samenwerking met de KMar-medewerkers zou idealiter iedere dienst waar inzet wordt geleverd, bevraagd moeten worden. Dat is zoals uiteengezet in paragraaf 2.3 niet gebeurd. Wel is bij enkele samenwerkingspartners (Kustwacht Aruba, KPA, KPC, KPSM, douane Sint Maarten, immigration and border protection services, douane Curaçao), met meerdere medewerkers van de flexpool, lokale collega's en met de brigade commandant op dit onderwerp gereflecteerd. Merk daarbij op dat de gesproken medewerkers van de flexpool alleen op Curaçao (post Hato en DGC) en Sint Maarten (Alphateam) werkzaam waren. Op Aruba is niet gesproken met leden van de flexpool, omdat deze niet beschikbaar waren ten tijde van het onderzoek.

Uit de gesprekken met de kernpartners blijkt dat de aansturing altijd door een lokale leidinggevende gebeurt. Daarnaast vindt op post Hato en bij het Alphateam op Sint Maarten gelijktijdig ook aansturing plaats vanuit een KMar-teamleider. Inhoudelijk/operationeel leggen de flexpoolmedewerkers verantwoording af aan de lokale teamleider. Zaken die betrekking hebben op de ambtsinstructie of beleidsafspraken worden afgestemd met de teamleider van de KMar.³⁶

De inhoudelijke/operationele aansturing van het Alphateam staat echter in de praktijk flink op afstand. KMar-medewerkers hebben daarom op de luchthaven van Sint Maarten een grote mate van zelfstandigheid en kunnen veelal naar eigen inzicht bepalen wat ze doen. Van de zijde van het team wordt verteld:

³⁶ Deze teamleider voert op SINT MAARTEN namens de KMar ook op tactisch overleg binnen het MT van het KPSM.

“Ik bepaal zelf dus op een dag wat we gaan doen en waar de focus op ligt en alleen bij bijzonderheden en aanhoudingen meld ik dit bij de lokale teamleider. We hebben geen vaste doelstellingen, dus ik kan per dag bepalen waar we op gaan focussen. Aan het begin van de dag bekijk ik welke vluchten er binnen komen en ga risicoprofielen bepalen, wat zijn laatste vangsten van landen om ons heen en wat hebben we zelf aangetroffen?”

In de teams, waar meer sprake is van een embedded-vorm van werken, is de lokale aansturing meer nabij en vindt daardoor ook echte inhoudelijke aansturing plaats. KMar-medewerkers leggen daarbij rechtstreeks verantwoording af aan hun lokale leidinggevende en worden ook rechtstreeks door deze leidinggevende aangestuurd. Deze vorm van samenwerken levert in de praktijk weinig problemen op.

4.4 Beoordeling flexpool

De kernpartners van de flexpool oordelen in de regel heel positief over de uitgezonden medewerkers. Lokale teamleiders vertellen dat de KMar-medewerkers expertise en nieuwe inzichten uit Nederland inbrengen die nuttig zijn voor het primaire proces van de recherche en de grensbewaking. De korpschefs van zowel Sint Maarten als Curaçao vertellen dat de eigen capaciteit onder grote druk staat en feitelijk onvoldoende is om de grensbewakingstaken op het gewenste niveau in te vullen. Dankzij de inzet van de flexpool kan dat niveau veel beter worden gehaald. Ook in de directe samenwerking hebben de KMar-medewerkers met hun expertise toegevoegde waarde. Daarbij gaat het niet alleen om hun kennis van documentfraude maar ook om hun schrijfvaardigheden die van pas komen bij het (in het Nederlands) opstellen van processen-verbaal. Op Sint Maarten sluit het hoofd operaties bovenwinden van de KMar aan bij de managementvergaderingen van het KPSM en zijn volgens de korpschef de medewerkers goed geïntegreerd. Ook het eerdergenoemde scholingstraject waarmee de lokale medewerkers van de grensbewaking getraind zijn in documentherkenning wordt als een belangrijke meerwaarde gezien.

Verder wordt de samenwerking tussen de landen en de KMar over het algemeen positief beoordeeld. Deze vorm van samenwerking wordt gezien als een belangrijk instrument om de rechtstaat te versterken. Wel valt op dat bij veel partijen met wie in het kader van de evaluatie werd gesproken de operationele inzet grotendeels buiten hun zicht plaatsvindt en de beoordeling van de samenwerking daarom primair op institutioneel niveau werd beoordeeld. Deze onzichtbaarheid is wellicht een van de redenen waarom de gesprekspartners op het strategische niveau weinig expliciet konden zijn over de werking van het protocol. Deze ‘onzichtbaarheid’ is overigens geen negatieve kwalificatie. Veeleer moet het zo worden opgevat dat de flexpool zich goed voegt in de lokale organisatie, waardoor aan het strategische niveau geen signalen worden afgegeven dat de werking van het protocol voor verbetering vatbaar is. Van de zijde van Aruba kunnen de kernpartners überhaupt weinig vertellen over de inzet van de flexpool. Enerzijds omdat er in dit land naar verhouding weinig gebruik is gemaakt van de flexpool, anderzijds omdat de weinige inzet die er wel was grotendeels buiten het zicht van de respondenten plaatsvond en alleen gericht was op back-office-processen.

Op het operationele niveau werden tijdens de evaluatie wel enkele aandachtspunten bij de flexpool genoemd.

Culturele verschillen in de samenwerking

De medewerkers KMar zijn in de regel heel dienstbaar en in staat zich goed aan te passen aan de lokale mores, vertellen zowel lokale als Nederlandse geïnterviewden. Daardoor kunnen ze goed meedraaien in de werkprocessen van de organisaties waar ze worden ingezet. Gewezen wordt op het feit dat KMar-medewerkers van huis uit internationaal georiënteerd zijn en hun defensie-achtergrond een goed aanpassingsvermogen met zich meebrengt.³⁷ Toch wordt tijdens de evaluatie verteld dat cultuurverschillen soms van invloed zijn op de aansturing en samenwerking. Hiërarchie heeft binnen de lokale organisaties vaak meer betekenis dan alleen een functionele rol en van ondergeschikten wordt meer respect verlangd voor de status van een naaste collega of leidinggevende. Het direct uiten van een oppositionele opvatting kan door een lokale collega worden opgevat als een blijk van gebrek aan vertrouwen of als een aantasting van de autoriteit van de leidinggevende. Een betrokkene vertelt:

“Het is lastig om mensen ergens op aan te spreken omdat sommige zaken erg gevoelig liggen. We kunnen niet zeggen dat ze iets moeten doen, maar moeten het brengen als ‘om xx reden zou je kunnen overwegen om...’

Van KMar-medewerkers wordt daarom verwacht dat zij meer terughoudend zijn in feedback geven dan ze wellicht in de Europees Nederlandse context gewend zijn. De staf van de KMar vertelt dat hiermee rekening wordt gehouden bij de werving en selectie van flexpool-medewerkers door nadrukkelijk het gevoel van de kandidaat voor interculturele verschillen mee te wegen. Maar ondanks dit aandachtspunt bij de selectie van medewerkers leiden de Caribische omgangsvormen voor sommige medewerkers tot frustratie, omdat het gevoel ontstaat dat verbeterpunten niet effectief opgepakt kunnen worden.

In één adem met de cultuurverschillen worden arbeidsrechtelijke verschillen genoemd als bron van enig ongemak. Een voltijdsaanstelling van een KMar-medewerker kent minder uren dan een voltijdsaanstelling binnen de lokale organisatie en ook de wettelijke mogelijkheid tot het doen van overwerk is bij KMar-medewerkers beperkter dan bij collega's in lokale dienst.³⁸ Mede vanwege capaciteitsproblemen wordt er binnen de korpsen veel overgewerkt. KMar-medewerkers kunnen daardoor vreemd worden aangekeken wanneer ze om vijf uur stipt naar huis gaan (ook al heeft de betreffende medewerker op dat moment gewoon voldaan aan zijn arbeidsplicht). Vooral in drukke tijden of wanneer grootschalige acties gepland worden, lopen de lokale collega's en lokale leidinggevende er tegenaan dat KMar-medewerkers minder flexibel kunnen zijn qua arbeidstijden. Normen en waarden moeten van twee kanten in elkaar schuiven, wordt van de zijde van de

³⁷ Een lokale partner meende te zien dat KMar medewerkers sneller in een embedded team meedraaien en opgenomen worden dan bijvoorbeeld politiefunctionarissen die vanuit de NP worden uitgezonden.

³⁸ Ook KMar-medewerkers kunnen overwerken als daar operationele strikt noodzakelijke en niet uit te stellen redenen voor zijn. De Arbeidstijdenwet beperkt het maximaal aantal uren overwerk.

KMar benadrukt. Temeer omdat overtredingen van de Arbeidstijdenwet voor een KMar-medewerker andere consequenties kan hebben dan voor een lokale medewerker.

Ook taalverschillen zijn soms van invloed op de samenwerking. Op Curaçao wordt de briefing weliswaar in het Nederlands gedaan, maar de voertaal op de werkvloer is bij de lokale collega's doorgaans Papiaments. KMar-medewerkers doen vaak hun best om de basisvaardigheden van deze taal onder de knie te krijgen, maar voor het doen van de verhoren is het niet voldoende. Ook Spaanstalige verdachten kunnen in de regel niet door de KMar-medewerkers worden verhoord. Op de Bovenwinden levert het Frans weer een uitdaging op voor de Nederlandse collega's. Deze taalbarrières komen naar voren in de samenwerking met de Franse autoriteiten op Sint Maarten.

De teams waar de KMar-medewerkers deel van zijn, werken soms samen met andere lokale teams, zoals de douane. De douane van Sint Maarten geeft aan dat de komst van het Alphateam voor het grenstoezicht een kwaliteitsimpuls opgeleverd heeft en constateert tegelijkertijd dat het meekijken van KMar-medewerkers met de primaire processen van de grensbewaking bij sommigen het gevoel oproept dat de KMar twijfelt over de integriteit van de lokale medewerkers. Dat gevoel belemmert om actief hulp te vragen aan de KMar. Het onderlinge vertrouwen zou niet 100% zijn. Van de zijde van de KMar wordt er op gewezen dat de communicatie met de samenwerkingspartners verbeterd kan worden. Op dit moment gebeurt het bijvoorbeeld dat er werkafspraken worden gemaakt, maar dat lokaal niet iedereen altijd goed op de hoogte is van deze afspraken.

Ook met andere diensten op Sint Maarten kan de samenwerking/afstemming met het Alphateam nog verbeteren. Gewezen wordt op het belang van het snel en consequent informatiedelen, bijvoorbeeld wanneer tegen bepaalde personen een aanhoudingsbevel is uitgevaardigd vanuit de politie. Het kan gebeuren dat de politie de betreffende persoon niet op de watchlist van de immigratie plaatst en dat daardoor het Alphateam de betreffende persoon niet tegenhoudt op het moment dat deze uitreist. Tegelijkertijd wordt verteld dat de situatie wel verbeterd is in de afgelopen jaren. Zo zijn de communicatielijnen met de info-unit van KPSM aangehaald.

Op Curaçao wordt van de zijde van de douane verteld dat de samenwerking goed verloopt en de flexpool een zinvolle bijdrage levert aan de gemeenschappelijke acties, zoals de 100% controles of voertuigcontroles. De douane Curaçao geeft aan weinig verbeterpunten te zien. Zij hebben zelf als organisatie last van flinke onderbezetting en zouden graag ook ondersteuning krijgen uit de flexpool, bijvoorbeeld bij het opstellen van processen verbaal. Ook zouden ze graag gebruik maken van de intelligence-functie van de KMar door aan te haken bij het Lokaal Informatieknooppunt van Curaçao.

Geen resultaatdoelen

Het huidige Protocol kent geen resultaatdoelstelling, maar alleen een procesdoelstelling, namelijk 'het bieden van ondersteuning' naar gelang de behoefte van de partners. Deze doelstelling beperkt de flexpool in het

leveren van een optimale bijdrage aan de grensbewaking. Omdat er geen afspraken zijn gemaakt over de gewenste resultaten is de flexpool in feite al succesvol als de inzet geleverd wordt.³⁹ Maar of die hulp misschien in een andere vorm of een andere standplaats tot meer resultaten leidt, blijft onbesproken. Om de toegevoegde waarde te vergroten, kijkt de KMar zelf wel proactief waar kansen liggen. Maar het blijft ingewikkeld om te bepalen waar je wel en waar je niet op inzet als er geen helder (ontwikkel)doel is afgesproken. En zonder concrete doelen kan het aanklaarten van verbeterpunten die de effectiviteit van de organisatie ten goede komen bij de lokale organisaties ook gevoelig liggen, zo wordt tijdens het onderzoek gesteld.

Geen strategische afstemming over inzet

Vanuit de huidige afspraken levert de flexpool 'ondersteuning'. En omdat de noden binnen de grensbewaking en rechtshandavingsketen op alle fronten groot is, is iedere hulp automatisch van toegevoegde waarde. KMar-medewerkers beschikken echter vaak over hele specifieke expertise, waardoor het simpelweg continueren van de geboden inzet uit eerdere jaren kan leiden tot een minder doelmatige inzet. Zonder een strategische afweging over waar welke inzet van de KMar de meeste toegevoegde waarde heeft, wordt tenslotte het risico gecreëerd dat op bepaalde processen overgekwalificeerde medewerkers te werk worden gesteld. En andersom dat op de processen die het meest baat hebben bij ondersteuning van de flexpool geen inzet komt vanuit de KMar. Anders dan bijvoorbeeld bij het RST is er echter geen gremium waar op strategisch niveau over de inzet wordt nagedacht.⁴⁰ Tekenend in dit kader is dat de landen tot op heden geen invulling geven aan de afspraak uit het Protocol dat zij voor het einde van het jaar een verzoek moeten indienen voor de gewenste inzet. Lokale teamleiders vertellen tijdens de evaluatie dat zij niet geconsulteerd worden bij het bepalen van de gewenste inzet vanuit de KMar. Wel worden ze - in ieder geval op Curaçao - sinds kort betrokken bij het selectiegesprek in de sollicitatieprocedure. Maar liever zouden ze geconsulteerd worden over de te leveren vorm van ondersteuning en willen meebeslissen over het selectieprofiel. Nu is het afwachten welke expertise de KMar-medewerker meebrengt. Een lokale geïnterviewde vertelt:

“De KMar-medewerkers brengen vaak specifieke expertises mee waarvan nuttig gebruik gemaakt wordt. Maar vanuit ons bezien zou het beter zijn om al betrokken te worden bij het bepalen van welke competenties en ervaring de nieuwe medewerker mee moet brengen. In de afgelopen jaren kreeg je gewoon fte's en dan was het hopen dat de meegebrachte expertise paste bij de behoefte van het team. In de praktijk heeft het goed uitgekapt maar het had ook anders kunnen gaan. Bovendien ontstaat met het simpelweg leveren van capaciteit het risico dat het beeld ontstaat dat wij geen capaciteitsprobleem hebben en gewoon op formatie zijn.”

³⁹ Protocol versterking grenstoezicht is de uitwerking van H.11 landenpakket. Onder dit protocol zijn wel afspraken gemaakt over de inzet en resultaten van de flexpool op Aruba en Sint Maarten. Daarmee is dit probleem – in ieder geval zo lang het protocol versterking grenstoezicht nog loopt – voor Aruba en Sint Maarten niet meer aan de orde.

⁴⁰ Formeel zou in het JVO deze strategische afweging wel gemaakt kunnen worden.

Vanuit het Protocol bezien is het echter niet aan de KMar om de lokale teamleiders over de inzet te consulteren. De landen dienen zelf binnen hun organisatie te komen tot een behoefteformulering. Tijdens de evaluatie werd opgemerkt dat bij de plannen van aanpak versterking grenstoezicht beter voorzien wordt in een strategische afweging. Hier zou het onderliggende 'Protocol inzake de Versterking grenstoezicht in de Caribische landen van het Koninkrijk' handvatten voor bieden. Dit protocol en de inzet vanuit de plannen van aanpak vallen, zoals aangegeven in paragraaf 2.3, buiten de scope van onderhavige evaluatie. Bovendien wordt alleen op Aruba en Sint Maarten de inzet voor het versterken van het grenstoezicht vanuit de flexpool geleverd. Op Curaçao staan flexpool en plan van aanpak versterking grenstoezicht (nog) los van elkaar.

Twinnen in de praktijk lastig

Het Protocol rept nadrukkelijk van het twinning-concept als methode om kennis over te dragen. In de praktijk komt dat lang niet altijd van de grond. Om te twinnen moeten lokale medewerkers aan de KMar-medewerkers worden gekoppeld, om expertise te delen. Maar er is bij de lokale partners vaak geen tijd en capaciteit om dat structureel te organiseren. En als een lokale medewerker en een KMar-medewerker gekoppeld zijn, wordt er doorgaans geen plan van aanpak voor de kennisoverdracht met doelen en een tijdsplan opgesteld. Hierdoor is het lastig om te evalueren of met het twinnen doelen worden bereikt. Volgens een lokale medewerker voelt de manier waarop het twinnen wordt aangevlogen hierdoor nog te veel als los zand. Bovendien spelen de voornoemde cultuurbarrières en gevoeligheden het twinning-concept parten. Van de zijde van de flexpool wordt verteld:

“Waar we wel tegenaan lopen, is het cultuurverschil. Wij kunnen ze wel opleiden, maar als een teamleider het vervolgens anders wil, dan gebeurt dat. Dan maakt het niet uit of het in de regelgeving anders staat. Om dit te veranderen is een cultuurverandering nodig. Nu is het meestal zo dat de oudste medewerker de opvolger is van de teamleider, ongeacht kennis en kunde.”

Het eerder genoemde punt dat er geen heldere resultaatdoelen gesteld zijn, versterkt dit punt. Want op grond van welk mandaat is de flexpoolmedewerker gerechtigd een verbeterpunt te benoemen? Als het niet zijn expliciete opdracht is verbeteringen te signaleren, kan het lokaal gevoeld worden als een ondermijning van het gezag van de lokale leidinggevende.

Twinnen werkt overigens twee kanten op, zo werd tijdens de evaluatie benadrukt. KMar-medewerkers kunnen van hun lokale twinning-partner ook veel leren over de lokale mores en de wijze waarop de strafrechtketen en de overheid in algemene zin georganiseerd zijn.

Tijdens de evaluatie werd opgemerkt dat met het vaststellen van het plan van aanpak versterking grenstoezicht het twinnen wel verbeterd is. Het onderliggende 'Protocol inzake de Versterking grenstoezicht in de Caribische landen van het Koninkrijk' heeft het twinning-concept namelijk veel concreter uitgewerkt,

waardoor het eenvoudiger is om het twinnen systematisch aan te pakken. Zoals vermeld valt dit protocol buiten de scope van onderhavige evaluatie.

Werkomstandigheden

Hoewel KMar-medewerkers onder Nederlands arbeidsrecht vallen en een Nederlands salaris genieten (met bijbehorende buitenlandtoeslagen) valt hun werkplek onder de beheerverantwoordelijkheid van de lokale organisatie. Naar Nederlandse maatstaven is die werkplek niet altijd op orde. Het ontbreekt soms aan passend meubilair of andere (ICT-)voorzieningen. De meeste flexpoolmedewerkers nemen deze lokale arbeidsomstandigheden voor lief en beschouwen dat als onderdeel van de uitzending.

Aandeel KMar in Alphateam is (te) groot

Tijdens de evaluatie wordt opgemerkt dat het Alphateam op Sint Maarten ondertussen voor 80% uit KMar-medewerkers bestaat. Niet iedereen vindt dat wenselijk. Een teamlid vertelt:

“Je zou willen dat je ook de uniformen van de lokale staf ziet bij de grenzen, maar zij hebben al moeite hun broek op te houden bij de aanpak van reguliere criminaliteit.”

Bovendien is het de vraag wat van het Alphateam overblijft als de ondersteuning vanuit de KMar zou stoppen. Volgens een lokale medewerker is de inzet van de KMar in het Alphateam inmiddels ‘onmisbaar’. Temeer omdat de lokale bijdrage aan het Alphateam niet goed voorspelbaar is. Zoals hiervoor uiteengezet, is het Alphateam grotendeels zelfsturend en bepalen de gestationeerde KMar-medewerkers zelf wat ze gaan doen op een dag. Daarbij hebben ze echter geen controle over wie van de lokale medewerkers van KPSM wel of niet aanwezig is. Voor zover lokale medewerkers aanwezig zijn, kan het vervolgens gebeuren dat ze tijdens de dienst opeens worden weggeroepen om elders ingezet te worden. Een lid van het Alphateam vertelt:

“Soms worden ze ergens anders op ingezet en is daar niet over afgestemd. Hierdoor is het lastiger om op hen te bouwen. We houden er eigenlijk al geen rekening mee dat ze er zijn. De sturing van lokale mensen is heel ingewikkeld. Op de BES-eilanden merk je dat het meer ‘vernederlandst’ is, waardoor daar de samenwerking makkelijker verloopt. Daar hebben ze hetzelfde uniform, zelfde salaris etc., maar dat is op Sint Maarten niet zo.”

Van de zijde van Curaçao wordt in het verlengde van dit aandachtspunt gesteld dat met het leveren van generieke KMar-capaciteit ook voor de eigen lokale organisatie ten onrechte het beeld kan ontstaan dat voorzien is in de formatie.

5

Conclusies

In dit laatste hoofdstuk worden aan de hand van de beantwoording van de onderzoeksvragen de conclusies van de evaluatie getrokken.

Op welke taken wordt de KMar vanuit de flexpool ingezet in Curaçao, Sint Maarten en Aruba? In hoeverre verschilt de inzet per (ei)land (capaciteit en inhoud van de taak)?

De flexpool wordt hoofdzakelijk ingezet op grenstoezicht en andere grens gerelateerde taken. Het gaat daarbij om uiteenlopende processen, zoals aanpak mensenhandel en mensensmokkel, toezicht luchthaven en ondersteuning van de kustwacht. Daarnaast worden medewerkers van de flexpool ingezet binnen de rechtshandavingstaken op taken die meer generiek van karakter zijn, zoals de Intel-units bij de politiekorpsen of een mobiel forensisch team. De meeste inzet vond plaats op Sint Maarten en Curaçao, met een zwaartepunt bij de luchthavens. Op Aruba was de inzet in de onderzochte periode relatief beperkt en gericht op ondersteunende (back office) processen. Wel werd op Aruba inzet geleverd aan het afpakteam dat zich richt op het ontnemen van wederrechtelijk verkregen vermogen. Deze bijdrage - hoewel nuttig voor het versterken van de rechtshandaving - ligt slechts deels in lijn met de taakgebieden uit het Protocol.

In hoeverre passen de uitgevoerde werkzaamheden bij het in artikel 5 en artikel 6 van het Protocol omschreven doel van de flexpool?

De feitelijke inzet van de flexpool past goed bij het in artikel 5 en artikel 6 van het Protocol omschreven doel van de flexpool. Alleen de inzet voor het afpakteam in Aruba kan niet volledig gerelateerd worden aan de gestelde taakgebieden uit het Protocol.

Hoe vaak en op welke taken is de KMar op basis van artikel 12 van het Protocol ingezet in Caribisch Nederland en hoe verliep de besluitvorming hierover in de praktijk?

In de onderzochte periode is geen inzet geweest vanuit de flexpool. Wel zijn KMar-medewerkers die ook werkzaam zijn binnen de flexpool in wisselende diensten ingezet voor de reguliere basispolitietaken van KPCN.

Wat is er bepaald over de inzet vanuit de KMar in de landen, hoe verliep dat in praktijk en wordt het Protocol gevolgd in de besluitvorming daarover?

In het Protocol wordt gesteld dat de ministers van Justitie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten jaarlijks voor 1 oktober een verzoek om personele inzet vanuit de flexpool voor het volgende kalenderjaar indienen bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze bepaalt vervolgens in overleg met de commandant van de Koninklijke Marechaussee de toekenning van de capaciteit aan de landen. In het verzoek zou moeten worden gemotiveerd hoe de gewenste capaciteit (aantal fte's) verdeeld wordt, alsmede de wijze waarop deze capaciteit wordt ingezet. De evaluatie laat zien dat deze procedure in de praktijk niet gevolgd wordt. In de onderzochte beleidsperiode is slechts eenmaal door een land een verzoek ingediend. (Omdat de

motivering ontbrak en naderhand na herhaald verzoek geen toelichting werd verstrekt, kon deze aanvraag niet in behandeling worden genomen). De feitelijke inzet van de KMar is daarom in de regel gelijk aan die van het vorige jaar zonder dat over de wenselijkheid van die inzet op strategisch niveau inhoudelijke afstemming plaatsvindt.

In hoeverre is er voldoende afstemming tussen de verschillende betrokken partijen over de inzet van de KMar?

Er is niet voldoende afstemming tussen de verschillende betrokken partijen over de inzet van de KMar. Sterker nog: er vindt op strategisch niveau überhaupt geen inhoudelijke afstemming plaats over de inzet van de flexpool. Als gevolg daarvan dienen de landen niet - zoals artikel 8 van het Protocol voorschrijft - een formeel en onderbouwd verzoek in voor de inzet van de KMar. Meer concrete behoeftes dan uitsluitend capaciteit zijn er overigens wel. Op het tactische niveau geven teamleiders en managers aan dat ze specifieke behoeftes hebben, maar niet betrokken worden bij de besluitvorming over de uiteindelijke inzet. Op grond van het protocol is het aan de landen die behoeftes te inventariseren en deze te betrekken in hun formele aanvraag voor de inzet.

Binnen de evaluatie is op operationeel niveau gefocust op het Alphateam, post Hato en DGC, omdat daar veruit de meeste capaciteit naartoe gaat. Op basis van deze focus kan geconcludeerd worden dat over de operationele inzet van KMar-medewerkers in het Alphateam maar beperkt met KPSM wordt afgestemd en dat het team grotendeels zelfsturend is. Bij DGC wordt de operationele inzet door de lokale leidinggevende bepaald. Bij post Hato wordt de inzet door de lokale leidinggevende en de leidinggevende van de KMar, die ook op de luchthaven aanwezig is, bepaald.

Hoe verloopt de aansturing van de KMar tijdens de werkzaamheden? Wie stuurt de KMar in praktijk aan?

Alle KMar-medewerkers werken onder lokaal gezag en worden aangestuurd door lokale leidinggevenden. Het Alphateam en post Hato kennen naast een lokale inhoudelijke leidinggevende ook een teamleider van de KMar zelf. De teamleiders van de KMar zijn alleen verantwoordelijk voor de beheersmatige aspecten van het werk, waaronder arbeidstijden, en niet voor de inhoudelijke aansturing. Deze hybride vorm van aansturen leidt soms tot enige onduidelijkheid op de werkvloer omdat niet altijd duidelijk is wie voor wat aanspreekpunt is.

In hoeverre zijn culturele aspecten van invloed op de samenwerking tussen de KMar en de diensten uit het betreffende land?

Culturele verschillen tussen KMar-medewerkers en lokale medewerkers bemoeilijken soms de samenwerking. Hoewel de KMar nadrukkelijk medewerkers selecteert met gevoel voor culturele verschillen en die beschikken over aanpassingsvermogen, vertellen KMar-medewerkers dat ze het soms lastig vinden om bepaalde aandachtspunten in het werk bespreekbaar te maken, omdat ze het gevoel krijgen dat de lokale collega's en de lokale leidinggevenden oppositionele opvattingen snel ervaren als kritiek of een aantasting van hun

autoriteit. Daarbij wordt er ook op gewezen dat de flexpool geen eigen mandaat heeft en het signaleren van verbeterpunten dus in feite geen taak is, zolang daar niet nadrukkelijk om wordt gevraagd. Een samenwerkingspartner wijst erop dat lokale medewerkers soms het gevoel krijgen dat KMar-medewerkers hun integriteit in twijfel trekken. Dat gevoel zou een drempel opwerpen voor het vragen om hulp. Lokale partners wijzen erop dat de afwijkende arbeidsrechtelijke positie van de KMar-medewerkers soms wat ingewikkeld is. Een voltijdsaanstelling kent bij de KMar namelijk minder arbeidsuren dan een lokale voltijdsaanstelling en op grond van de Arbeidstijdenwet zijn de mogelijkheden voor een KMar-medewerker om overuren te maken beperkter dan bij een collega in lokale dienst. Zeker op momenten van drukte of gecoördineerde acties waarvoor veel manschappen ingezet moeten worden, kan de - qua arbeidstijden - minder grote inzetbaarheid van de KMar-medewerker tot enig ongemak leiden.

Wat is het oordeel van de betrokken partijen uit het Protocol over de samenwerking tussen de landen en de KMar?

Over het algemeen wordt positief geoordeeld over de samenwerking tussen de KMar en de landen. Wel valt op dat bij veel partijen die in het kader van de evaluatie op strategisch niveau gesproken werden de operationele inzet van de flexpool grotendeels buiten hun zicht blijft. Deze 'onzichtbaarheid' is overigens geen negatieve kwalificatie. Veeleer moet het zo worden opgevat dat de flexpool zich goed voegt in de lokale organisatie en er dus geen noodzaak is om vanuit de operatie naar het strategische niveau signalen af te geven dat de werking van het protocol voor verbetering vatbaar is. Op dit strategische niveau is dan ook veel waardering en wordt de ondersteuning die de KMar biedt gezien als een belangrijke bijdrage aan het versterken van het rechtstaat.

Op het niveau van de operatie zelf werden naast positieve waardering enkele aandachtspunten benoemd. Naast de eerder genoemde punten in dit hoofdstuk werd gewezen op het feit dat het in de praktijk – vanwege een tekort aan tijd en capaciteit bij de lokale partners - lastig is om binnen de samenwerking het twinning-concept echt systematisch in te vullen. Kennisoverdracht via dit instrument komt daarom niet altijd goed van de grond.

Passen de werkafspraken tussen de KMar en Curaçao, Sint Maarten en Aruba over de uitvoering van het Protocol in de praktijk?

Door de partijen die binnen de evaluatie het land vertegenwoordigen of op generiek niveau zijn bevestigd (ministeries, politiekorpsen en deskundigen), worden de werkafspraken positief beoordeeld. Wel wordt aandacht gevraagd voor het duurzaam borgen van de kennisoverdracht, zodat de lokale organisaties op termijn zelf in staat zijn de primaire processen op een hoger niveau in te kunnen vullen. Vanuit het perspectief van de KMar zijn de werkafspraken wel voor verbetering vatbaar. Er wordt op gewezen dat in de opzet van het Protocol niet voorzien wordt in een overleg waarin op strategisch niveau met de landen, de KMar en BZK wordt besproken waar en in welke vorm de inzet van de flexpool in het komende jaar de meeste toegevoegde waarde heeft. Het ontbreken van dit strategische overleg en het feit dat de landen ook niet op eigen initiatief

aangeven waarop zij de flexpool willen inzetten, werkt door op het uitvoeringsniveau. Daar geldt namelijk vooralsnog alleen als doel 'het bieden van ondersteuning'. Maar zonder dat de vorm en het concrete doel van die ondersteuning wordt vastgesteld, is het soms zoeken naar de gewenste invulling. Niet alleen blijft daardoor veel impliciet, maar flexpool-medewerkers voelen ook schroom om verbeterpunten op te pakken, die zij op de werkvloer signaleren, omdat daarvoor een mandaat ontbreekt.

Wat is het oordeel van de betrokken partijen uit het Protocol over de werking van het Protocol?

Dankzij het protocol wordt vanuit de KMar inzet geleverd op taakgebieden die samenvallen met de kerncompetenties van de KMar. Deze inzet wordt door de landen geapprecieerd en vanuit dat perspectief wordt de werking van het protocol positief beoordeeld. Tegelijkertijd moet ook geconcludeerd worden dat het voor de betrokken partijen die op strategisch niveau werden bevraagd lastig was om meer concreet een uitspraak te doen over de werking van het Protocol, mede omdat de feitelijke inzet en de resultaten daarvan zich grotendeels aan hun zicht onttrekken.

Bijlage 1: Bronnen

- ① Broek, A.G. (2011), De geschiedenis van de politie op de Nederlands-Caribische eilanden 1839-2010.
- ① Coalitieakkoord 2021 – 2025 van VVD, D66, CDA en ChristenUnie. 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'
- ① Department of State. (Juli 2022). Trafficking in persons report. Department of State: United States of America. Geraadpleegd via <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/04/337308-2022-TIP-REPORT-inaccessible.pdf>
- ① Hoofdlijnenbrief Koninkrijksrelaties' (kenmerk: 2022-0000119514)
- ① Jaarverslag Flexibel inzetbare pool 2017: Koninklijke Marechaussee
- ① Jaarverslag Flexibel inzetbare pool 2018: Koninklijke Marechaussee
- ① Jaarverslag Flexibel inzetbare pool 2019: Koninklijke Marechaussee
- ① Jaarverslag Flexibel inzetbare pool 2020: Koninklijke Marechaussee
- ① Plan Veiligheid Nederlandse Antillen, PVNA 2005, blz. 2 en 3.
- ① Protocol inzake de Versterking grenstoezicht in de Caribische landen van het Koninkrijk 2021 (2021, 5 februari). Geraadpleegd via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0045143/2021-02-05>.
- ① Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022. (2022). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0046970/2022-07-27>.
- ① Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten
- ① Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29800-IV-19-b1.
- ① Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 924 IV, nr. 1
- ① Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 444, nr. 2
- ① Tijdschrift Marechaussee Contact, april 2011.

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oever in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

Dienstverlening

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

Expertise

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

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.

