

DSP



Evaluatie Protocol versterking grenstoezicht

Manja Abraham, Lotje Krouwel en Oberon Nauta

Contactgegevens

April, 2026

Manja Abraham

mabraham@dsp-groepn.nl

Lotje Krouwel

lkrouwel@dsp-groepn.nl

Met medewerking van:

Oberon Nauta

Inhoudsopgave

Afkortingen.....	3
Samenvatting	4
Inleiding.....	4
Onderzoeksvraag en aanpak	5
Van Protocol naar uitvoering	5
Resultaten	6
Conclusie	8
Aanbevelingen	8
Slotwoord	9
1. Inleiding.....	10
1.1 Inleiding	10
1.2 Evaluatie.....	10
1.3 Leeswijzer.....	11
2. Methodologische verantwoording	12
2.1 Doel evaluatie en onderzoeksvragen	12
2.2 Verloop onderzoek	13
2.3 Begeleiding evaluatie	14
2.4 Reikwijdte en beperkingen.....	15
3. Opzet en uitwerking Protocol.....	16
3.1 Aanleiding.....	16
3.2 Opzet van het Protocol	16
3.3 Algemene invulling plannen van aanpak	19
3.4 Invulling plannen van aanpak per land	21
3.5 Werkingstheorie	23
3.6 Resumé	24
4. Uitvoeringspraktijk	25
4.1 Besluitvorming	25
4.2 Uitvoering van de plannen van aanpak	30
4.3 Samenhang Protocol flexpool KMar	37
4.4 Resumé	37
5. Beoordeling Protocol.....	39
5.1 Effectiviteit Protocol versterking grenstoezicht	39
5.2 Beoordeling opzet en werking Protocol	40
5.3 Beoordeling samenhang Protocol flexpool KMar.....	44
5.4 Wensen en behoeften ten aanzien van verlenging	45
5.5 Resumé	46

6. Indachtig bevindingen: mogelijke toekomstscenario's en aanbevelingen ten aanzien van verlenging	48
6.1 Voor- en nadelen aparte Protocolen op domein van grenstoezicht.....	48
6.2 Mogelijke toekomstscenario's.....	48
6.3 Aanbeveling verlenging Protocol versterking grenstoezicht.....	49
6.4 Resumé	50
7. Conclusies en aanbevelingen; beantwoording onderzoeksvragen	52
7.1 Conclusies	52
7.2 Aanbevelingen.....	56
7.3 Slotwoord	56
Bijlage 1: geraadpleegde bronnen.....	58
Bijlage 2: overzicht lokale plannen van aanpak	59

Afkortingen

Afkorting	Betekenis
ACS	Aruba, Curaçao en Sint Maarten
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DGKR	Directoraat-Generaal Koninkrijksrelaties
IC-Grens	Intelligence Centre Grens
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
KMar	Koninklijke Marechaussee
KPA	Korps Politie Aruba
KPC	Korps Politie Curaçao
KPSM	Korps Politie Sint Maarten
KWCARIB	Kustwacht Caribisch Gebied
OM	Openbaar Ministerie
ORVG	Onderlinge Regeling Versterking Grenstoezicht
VTE	Voltijdsequivalent

Samenvatting

Inleiding

Het Protocol inzake de Versterking van het Grenstoezicht in de Caribische landen van het Koninkrijk (ofwel Protocol versterking grenstoezicht, afgekort: PVG) fungeert sinds 2021 als het centrale raamwerk voor samenwerking tussen Nederland en de Caribische landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten ten behoeve van een versterkt grenstoezicht. De totstandkoming van dit Protocol is ingegeven door aanhoudende sociaaleconomische kwetsbaarheden en de gevoeligheid van de eilanden voor grensoverschrijdende en transnationaal georganiseerde criminaliteit. Factoren zoals de instabiele situatie in Venezuela en de strategische ligging van de eilanden dragen bij aan deze uitdagingen. Deze vormen van criminaliteit hebben niet alleen impact op de rechtsorde en veiligheid binnen de Caribische landen, maar brengen tevens directe risico's mee voor de veiligheid van het Europese deel van Nederland.

Het Protocol beoogt een projectmatige en samenhangende integrale versterking te bieden, aanvullend op bestaande samenwerkingsarrangementen, waaronder het Protocol flexpool KMar. Waar eerdere afspraken vooral voorzagen in structurele personele bijstand (flexpool KMar) en strategische overlegvormen (Justitieel vierlanden overleg), introduceert het Protocol versterking grenstoezicht een overkoepelend kader voor duurzame versterking van het grenstoezicht in alle drie de landen. Het gaat om het tegengaan van grensgerelateerde criminaliteit (contrabande, mensensmokkel, mensenhandel en illegale geldstromen), het versterken van de informatiepositie en informatie-uitwisseling, het verbreden van het palet aan toezichtinterventies, het versterken van de bedrijfsvoering van de douanediens en het versterken van de uitvoering van (de toezicht-, handhaving-) en de uitvoering van de opsporingstaak op de grens.

Het Protocol betreft in eerste instantie een zevenjarig samenwerkingstraject door te investeren in maatregelen ten behoeve van het grenstoezicht in de Caribische landen van het Koninkrijk en het verbeteren van de onderlinge samenwerking tussen de grensdiensten waaronder politie, immigratie, douane en kustwacht. In het protocol worden deze diensten aangeduid als (operationele) diensten¹. De afspraken zijn uitgewerkt in driejarige plannen van aanpak per land, die gezamenlijk door de landen bilateraal met Nederland worden vastgesteld. Nederland stelt financiële middelen en capaciteit vanuit de KMar en Douane NL beschikbaar voor de uitvoering van de plannen van aanpak. De Caribische landen dragen zorg voor mandatering, accreditatie en autorisatie van alle vereiste bevoegdheden en nemen de nodige maatregelen, zodat opvolging en inzet van de extra capaciteit van KMar en Douane NL in de rechtshandavingsketen goed wordt ingericht en waar nodig geïntensiveerd.

In artikel 19 van het Protocol is vastgelegd dat vóór 1 juli 2026 wordt besloten over verlenging voor een periode van drie jaar. Voorliggende externe evaluatie, uitgevoerd door DSP-groep in opdracht van het ministerie van BZK, biedt input voor deze besluitvorming. De evaluatie bestrijkt de periode van februari 2021 tot en met december 2025 en is nauw verweven met de gelijktijdig uitgevoerde evaluatie van het Protocol flexpool KMar.² Deze samenvatting biedt een

¹ Welke in gevallen meer taken hebben dan grenstaken alleen.

² Beide evaluaties zijn afzonderlijk opgezet, maar gezien de overlap in thematiek en betrokken partijen, vond gezamenlijk onderzoek plaats, welke uitmondt in twee afzonderlijke evaluatierapporten. Hiermee wordt zowel recht

integraal overzicht van de kernbevindingen, resultaten, knelpunten en aanbevelingen, met het oog op de strategische keuzes die voorliggen.

Onderzoeksvraag en aanpak

De centrale onderzoeksvraag luidt in hoeverre de inzet van Nederland op grond van het Protocol versterking grenstoezicht in de periode 2021–2025 effectief is geweest, uitgesplitst naar de inzet van de Koninklijke Marechaussee (KMar), Douane Nederland (NL) en de financiële bijdrage vanuit het ministerie van BZK, en hoe de afspraken en werkafspraken in de praktijk hebben gefunctioneerd. Daarnaast is onderzocht hoe het Protocol versterking grenstoezicht zich verhoudt tot het Protocol flexpool KMar en in welke mate beide Protocollen elkaar aanvullen.

De evaluatie is uitgevoerd via een combinatie van onderzoeksmethoden. Beleidsstukken, plannen van aanpak en voortgangsrapportages zijn geanalyseerd om de beleidsopzet, de governance en uitvoering te reconstrueren. Daarnaast zijn ruim vijftig interviews gevoerd met vertegenwoordigers van ministeries, grensdiensten en samenwerkingspartners in de drie Caribische landen en in Nederland. De gesprekken hadden betrekking op zowel strategisch, tactisch als – waar mogelijk – operationeel niveau.

De reikwijdte van het onderzoek kent enkele belangrijke beperkingen. De uitwerkingen van de doelen van het Protocol zijn niet SMART geformuleerd en systematische outcome-indicatoren ontbreken. Effectiviteit kan daardoor slechts beperkt kwantitatief worden vastgesteld en leunt in belangrijke mate op outputgegevens en de oordelen van betrokkenen. Daarnaast is de uitvoering beïnvloed door bestuurlijke wisselingen en capaciteitsproblemen, wat de vergelijkbaarheid en voortgang bemoeilijkt, alsmede de kennispositie van respondenten. Voorts is informatie over KMar inzet die volgt uit het Protocol sterk verweven met die van het Protocol flexpool KMar, wat het lastig maakt zuiver uitspraken te doen over KMar inzet die volgt uit Protocol versterking grenstoezicht. Tot slot is informatie vooral afkomstig van respondenten op strategisch of tactisch niveau.

Van Protocol naar uitvoering

Governance en besluitvorming

In alle drie de landen is de formele governance-structuur van het Protocol ingericht conform de volgende afspraken: werkgroepen en voortgangscommissies functioneren als centrale overleg- en besluitvormingsgremia en stellen plannen van aanpak op. Daarnaast zijn er onder de werkgroepen informele sub-werkgroepen die plannen op onderdelen verder operationaliseren en uitvoeren. Betrokkenen ervaren deze structuur als een belangrijke meerwaarde. Het Protocol versterking grenstoezicht heeft geleid tot frequenter overleg tussen grenstoezichtpartijen, meer gezamenlijk eigenaarschap en een beter overzicht van het grensvraagstuk in de keten.

Tegelijkertijd kent de uitvoeringspraktijk duidelijke knelpunten. Besluitvorming verloopt vaak stroperig, mede door wisselende samenstelling en beperkt mandaat van werkgroepen. De escalatielijn is onvoldoende uitgewerkt of bekend en wordt in de praktijk nauwelijks benut.

gedaan aan het feit dat het twee aparte protocollen zijn, als dat de uitvoering van beide protocollen in de praktijk sterk met elkaar is verbonden.

Zowel werkgroepen als voortgangscommissies beschikken over weinig doorzettingsmacht wanneer afspraken niet worden nagekomen of randvoorwaarden uitblijven.

Operationalisering Protocol in plannen van aanpak

In alle drie de landen zijn de afspraken uitgewerkt in plannen van aanpak, door de werkgroepen en sub-werkgroepen. In alle drie de plannen van aanpak wordt uitwerking gegeven in lijn met de doelen van het Protocol. De plannen zijn uitgewerkt in actielijnen: versterken toezicht en controles luchthaven, versterken maritieme grenstoezicht, versterken opsporingsprocessen en versterken intelligence. Doelen zijn zodoende niet geoperationaliseerd naar resultaten maar omgezet in acties en worden gemonitord op output niveau aan de hand van stoplichtmodellen. Tot slot is slechts beperkt uitgewerkt hoe in de benoemde randvoorwaarden moet worden voorzien, en blijft onduidelijk hoe wordt omgegaan met situaties waarin daaraan niet wordt voldaan.

Resultaten

Inzet in mensen

In de dagelijkse praktijk op de eilanden komt de inzet vanuit het Protocol versterking grenstoezicht onder andere tot uitdrukking in de inzet van mensen van de KMar en Douane NL, waarbij wordt beoogd sterk in te zetten op twinning (het één-op-één samen laten werken van Nederlandse experts met lokale collega's in gelijkwaardige functies in de operatie), opleiding en professionalisering van organisaties en samenwerkingsverbanden, zodat de grensdiensten in de landen duurzaam worden versterkt.

De KMar levert een substantieel deel van de ondersteuning met een jaarlijks gemiddelde van 71 VTE op basis van Protocol versterking grenstoezicht, aangevuld met 43 VTE ondersteuning beschikbaar vanuit de flexpool KMar, die ook voor de doelen van het Protocol versterking grenstoezicht wordt ingezet. De KMar-inzet richt zich op capacitaire ondersteuning van de primaire processen in o.a. het luchthaventoezicht, tweedelijnsprocessen en het versterken van operationele routines. KMar-medewerkers draaien mee in lokale teams, bieden training en opleiding, leveren specialistische expertise 'on-the-job' (onder meer op het gebied van documentherkenning en risico-indicatoren) en fungeren als aanjager van multidisciplinaire samenwerking. De inzet is zichtbaar. De beoogde inzet op twinning en opleiding, om zo de grensdiensten op de landen meer duurzaam te versterken, wordt daarentegen slechts heel beperkt gerealiseerd, vooral omdat er geen of onvoldoende formatie bij de grensdiensten beschikbaar is om mee te twinnen.

Douane Nederland ondersteunt met jaarlijks maximaal 16 VTE de lokale douanediens ten met training, coaching en begeleiding op het gebied van toezicht, risicoselectie en bedrijfsvoering. In de praktijk betreft dit onder meer het gezamenlijk ontwikkelen van werkprocessen en het begeleiden van professionaliseringsstappen. Binnen de douanediens ten zijn eerste stappen gezet in professionalisering van de bedrijfsvoering, onder meer via procesbeschrijvingen, formaties en opleidingen. Echter ook bij de Douanes is de lokale formatie ontoereikend en sterk wisselend, waardoor opleiding slecht bekl ijfd.

Inzet in middelen

Naast mensen worden onder het Protocol ook middelen beschikbaar gesteld. De financiële middelen vanuit BZK zijn in de praktijk met name ingezet voor materiële investeringen (zoals

scanners, voertuigen, werklocaties, speurhonden en ICT-voorzieningen) en opleidingsactiviteiten. Deze investeringen versterken het instrumentarium van de grensdiensten en maken nieuwe vormen van toezicht mogelijk. De effectiviteit wordt echter beperkt door beperkte beleids- en projectmatige capaciteit die nodig is (aan)bestedingsprocedures op de landen te doorlopen, en het ontbreken van flexibiliteit om middelen tussentijds te herprioriteren. Dit leidt in meerdere gevallen tot (fixe) onderbesteding en vertraging, ondanks aanwezige operationele behoeften.

Samenwerking in de uitvoeringspraktijk

Het Protocol versterking grenstoezicht heeft geleid tot meer samenwerking tussen grensdiensten die voorheen nauwelijks samenwerkten. In alle drie de landen zijn overlegstructuren ingericht, multidisciplinaire teams gevormd, en gezamenlijke acties ondernomen. Op luchthavens is het toezicht geïntensiveerd door inzet van extra personeel vanuit de KMar, tweedelijnscontroles, documentherkenning en Falsidesks. Ook zijn eerste stappen gezet in het opbouwen van een gezamenlijke informatiepositie. Tegelijkertijd blijft de praktijk weerbarstig: personele onderbezetting, organisatorische achterstanden, en beperkte continuïteit beperken de mate waarin plannen worden uitgevoerd en nieuwe werkwijzen structureel worden volgehouden.

Achterblijvende onderdelen

Tegelijkertijd blijven belangrijke onderdelen achter. Lang niet alle acties uit de plannen van aanpak worden en zijn uitgevoerd. Multidisciplinaire maritieme samenwerking komt beperkt op gang. Kennisoverdracht en twinning zijn kwetsbaar en komen onvoldoende van de grond, mede door structurele onderbezetting en personeelsverloop. De onderbesteding van middelen en het ontbreken van samenhangende monitoring beperken de zichtbaarheid en duurzaamheid van resultaten.

De personele tekorten van de grensdiensten vormen de grootste actuele uitdaging, hoewel hiervan ook al sprake was bij het opstellen van het Protocol. Daarmee samenhangend blijft het lastig voor de grensdiensten een blijvende professionaliseringsslag te maken. Op dit moment wordt onvoldoende ruimte gevonden om hier goed op in te kunnen spelen – en bijvoorbeeld de inzet van KMar en Douane NL anders in te vullen.

Oordeel van betrokken partners

Betrokken partners beoordelen het Protocol versterking grenstoezicht als samenwerkingskader overwegend positief, maar plaatsen daar duidelijke kanttekeningen bij. De landen ervaren het Protocol als een belangrijke impuls voor aandacht, samenwerking en tijdelijke versterking, die op alle landen met name zichtbaar is op de luchthavens en in de informatie-uitwisseling. Tegelijkertijd wijzen zij op de beperkte structurele effecten zolang capaciteitsproblemen, randvoorwaarden en bestuurlijke continuïteit onvoldoende zijn geborgd. Vanuit Nederland wordt het Protocol gezien als een noodzakelijk en nuttig instrument om gericht bij te dragen aan grensversterking, maar ook als beleidsmatig kwetsbaar door het ontbreken van expliciete, meetbare doelen en heldere keuzes over het beoogde eindbeeld. Lokale grensdiensten waarderen de extra inzet en expertise van KMar en Douane NL in de dagelijkse praktijk, maar ervaren de afhankelijkheid van tijdelijke ondersteuning en de hoge werkdruk als knelpunten voor duurzame verandering. KMar en Douane NL beoordelen hun inzet als effectief op operationeel niveau en zien meerwaarde in samenwerking en kennisdeling, maar signaleren tegelijkertijd dat twinning slecht van de grond komt, inzet en

kennisoverdracht zich vooral beperkt tot operationeel niveau en de KMar inzet daarmee verre van optimaal wordt benut en niet leidt tot de beoogde professionalisering van grensdiensten. In de praktijk is het Protocol versterking grenstoezicht kaderstellend geworden voor zowel de inzet uit het Protocol versterking grenstoezicht als inzet uit Protocol flexpool KMar. De Protocollen worden in elkaars verlengde gezien. Structurele borging, sturing op effecten en samenhang tussen Protocol versterking grenstoezicht en Protocol flexpool KMar zijn noodzakelijk om de ingezette ontwikkeling te bestendigen.

Verschillen per land in behaalde resultaten

Hoewel in alle drie de landen vergelijkbare actielijnen zijn gevolgd, verschillen de resultaten in aard en mate van zichtbaarheid. Op Aruba zijn de opbrengsten vooral zichtbaar in verbeterde samenwerking en prioritering, met name op de luchthaven. De brede betrokkenheid van partijen heeft geleid tot meer gezamenlijk overzicht en tot een herzien plan van aanpak met scherpere keuzes. Tegelijkertijd blijft de uitvoering kwetsbaar door bestuurlijke wisselingen en het grote aantal actoren dat moet worden afgestemd.

Op Curaçao zijn de resultaten relatief geconcentreerd en operationeel van aard. De kleinere samenstelling van de ketenpartners maakt snellere afstemming mogelijk en draagt bij aan zichtbare voortgang in specifieke projecten en werkprocessen, met name op de luchthaven en in ondersteunende infrastructuur. Deze voortgang is echter afhankelijk van de beschikbaarheid van een beperkt aantal sleutelpersonen en daarmee gevoelig voor uitval.

Op Sint Maarten zijn de resultaten met name zichtbaar op de luchthaven en in de bestendiging van het multidisciplinaire Alphateam. Structurele opbrengsten bij Douane en Immigratiedienst blijven beperkt door de zware en aanhoudende capaciteitsproblemen en organisatorische kwetsbaarheden.

Conclusie

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat het Protocol versterking grenstoezicht meerwaarde heeft gehad voor de versterking van het grenstoezicht, maar dat de ambities slechts ten dele zijn waargemaakt. De inzet van KMar en Douane NL is grotendeels gerealiseerd en wordt als waardevol ervaren, vooral vanwege de tijdelijke versterking van de uitvoering en de impuls aan samenwerking. Tegelijkertijd is de efficiëntie en effectiviteit beperkt door structurele capaciteitsproblemen in de landen, beperkte borging van kennis en onderbesteding van middelen. Het ontbreken van expliciet geformuleerde en meetbare (SMART) doelen en systematische outcome-indicatoren, alsmede het ontbreken van monitoring, maakt niet alleen harde effectuitspraken onmogelijk, maar beperkt ook de mogelijkheid om gericht te sturen op effectiviteit.

De governance-afspraken functioneren in de basis, maar schieten tekort waar het gaat om sturing op effectiviteit, flexibiliteit en escalatie. Aan de bij aanvang gestelde randvoorwaarden heeft geen van de landen kunnen voldoen.

Aanbevelingen

De evaluatie leidt tot een samenhangende set aanbevelingen richting besluitvorming over verlenging:

- Verleng het Protocol met drie jaar, mits gekoppeld aan duidelijke voorwaarden en verbeteringen in governance en uitvoering.

- Formuleer heldere, realistische en SMART-einddoelen, met een beperkte set output- en outcome-indicatoren, en een expliciete visie op wanneer versterking voldoende is.
- Maak een strategische keuze over het zwaartepunt van de inzet: tijdelijke 'handjes', kennis en professionalisering, of een gefaseerde combinatie daarvan. Een dergelijke gewijzigde beleidsinspanning vraagt mogelijk om een ruimer financieel kader en/of herijking van budgetten tussen KMar en Douane NL. Ga daarbij uit van blijvende structurele capaciteitsproblemen in de landen.
- Geef concretere uitwerking aan het uitbreiden en behouden van grensdienstpersoneel (bijvoorbeeld als actielijn in het plan van aanpak). Het oplossen van de capaciteitsproblemen als harde randvoorwaarde voor verlenging is niet realistisch.
- Versterk de governance door een duidelijkere escalatielijn, meer flexibiliteit in inzet en besteding, en structurele project- en programmamanagementondersteuning.
- Verduidelijk de samenhang en rolverdeling tussen Protocol versterking grenstoezicht en Protocol flexpool KMar.
- Ontwikkel een langetermijnvisie op de bescherming van lands- en rijksgrenzen binnen het Koninkrijk (ACS-landen, Caribisch Nederland en Europees Nederland), met een heldere taakverdeling tussen lokale grensdiensten, KMar, Douane NL, Kustwacht en Defensie.

Zonder deze aanpassingen dreigt het risico dat de opgebouwde samenwerking en capaciteit niet duurzaam worden geborgd en dat het potentieel van het Protocol onvoldoende wordt benut.

Slotwoord

De evaluatie laat zien dat het Protocol versterking grenstoezicht aantoonbaar heeft bijgedragen aan intensievere samenwerking, zichtbare versterking van het grenstoezicht en een gezamenlijke aanpak van grensgerelateerde problematiek in de Caribische landen van het Koninkrijk. Tegelijkertijd maakt het onderzoek duidelijk dat het ontbreken van expliciete en meetbare doelen, structurele capaciteitsproblemen en beperkte borging de duurzaamheid van deze resultaten onder druk zetten.

De voorliggende besluitvorming over verlenging vraagt daarom om meer dan een voortzetting van de bestaande werkwijze. Het Protocol versterking grenstoezicht en het daaraan verbonden Protocol flexpool KMar staan daarmee voor een fundamentele keuze: voortzetten op basis van tijdelijke versterking, of herijken met het oog op structurele professionalisering en een gedeelde langetermijnvisie op de bescherming van lands- en rijksgrenzen. De voorliggende besluitvorming over verlenging biedt een belangrijk moment om deze keuze expliciet te maken en de voorwaarden te scheppen voor blijvende effecten.

1. Inleiding

1.1 Inleiding

De Caribische landen van het Koninkrijk Aruba, Curaçao en Sint Maarten (ACS) zijn door hun geografische ligging en kleinschaligheid kwetsbaar voor grensoverschrijdende en transnationale georganiseerde criminaliteit, zoals drugsmokkel, mensenhandel, wapensmokkel, illegale migratie en witwassen. Deze vormen van criminaliteit ondermijnen de rechtsstaat in de landen zelf en hebben bovendien directe gevolgen voor de veiligheid en integriteit van het Europese deel van Nederland. Grensbewaking vormt daarmee een essentieel onderdeel van het waarborgen van de rechtshandhaving en rechtsstaat van de landen en het koninkrijk.

Het Protocol inzake de Versterking van het grenstoezicht in de Caribische landen van het Koninkrijk (kort: Protocol versterking grenstoezicht) ziet toe op het intensiveren van samenwerking tussen grensdiensten met als doel het grenstoezicht op de landen te versterken. Er bestonden al eerdere samenwerkingsafspraken binnen het Koninkrijk, zoals het Protocol flexpool KMar voor de inzet van de Koninklijke Marechaussee, de afspraken rond de Kustwacht en een specifieke regeling voor Sint Maarten, maar deze boden geen overkoepelend en structureel kader voor duurzame versterking van het grenstoezicht in alle drie de landen. Daarnaast vormt het Protocol versterking grenstoezicht één van de 15 maatregelen op rechtshandhaving opgenomen in de brede hervormingsprogramma's voor de ACS-landen. Rechtshandhaving en rechtsstaat zijn immers randvoorwaardelijk voor (sociaal-)economische groei. In dat kader is in de derde tranche van de liquiditeitssteun eind 2020 de versterking van de rechtsstaat, waaronder het grenstoezicht, als expliciete voorwaarde opgenomen.

Op 4 februari 2021 hebben de vier landen van het Koninkrijk het Protocol versterking grenstoezicht ondertekend. Het Protocol betreft in principe een zevenjarig samenwerkingstraject en heeft tot doel bij te dragen aan het tegengaan van grensoverschrijdende en transnationaal georganiseerde (ondermijnende) criminaliteit in het Koninkrijk door te investeren in de Caribische landen van het Koninkrijk en het verbeteren van de onderlinge samenwerking tussen de grensdiensten. De afspraken worden geconcretiseerd in driejarige plannen van aanpak, die door de ministers van Justitie (en waar douane onder Financiën valt ministers van Financiën) van de betrokken landen bilateraal samen met Nederland worden vastgesteld. Deze plannen bevatten de doelen, de beoogde inzet van personeel en middelen en de nadere afspraken over samenwerking. Nederland stelt hiervoor mensen en financiële middelen beschikbaar.

1.2 Evaluatie

In artikel 20 van het Protocol versterking grenstoezicht is bepaald “dat de partijen voor het eerst twee jaar na de start van het Protocol de werking ervan evalueren en daarna elke drie jaar.” Om die reden heeft er in 2024 een beperkte evaluatie plaatsgevonden, door BZK zelf, met de afspraak dat er in 2026 een uitgebreide en externe evaluatie zal plaatsvinden, waarvan de uitkomsten betrokken kunnen worden bij de beslissing het Protocol te verlengen. Artikel 19 van het Protocol stelt dat de Partijen vóór 1 juli 2026 beslissen over de verlenging van dit Protocol.

Voorliggende externe evaluatie, uitgevoerd door DSP-groep in opdracht van het ministerie van BZK, geeft hieraan invulling. De opdrachtformulering van de evaluatie is tot stand gekomen in nauwe afstemming met de ACS-landen³. De evaluatie richt zich op de inzet vanaf de bekrachtiging van het Protocol versterking grenstoezicht op 4 februari 2021 tot en met 31 december 2025.

Samenhang met Protocol flexpool KMar

Naast de evaluatie van het Protocol versterking grenstoezicht is gelijktijdig de evaluatie uitgevoerd van het Protocol flexpool KMar. Hoewel beide evaluaties strikt zelfstandige opdrachten zijn met een eigen projectorganisatie en betrokken partijen, bestaat er grote overlap tussen beide evaluaties. Niet alleen wordt in de vraagstelling van beide onderzoeken naar het andere Protocol gerefereerd, maar ook is een (belangrijk) deel van de stakeholders identiek.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de methodologische verantwoording van het onderzoek. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de opzet en uitwerking van het Protocol op papier, en de werking die daarmee is beoogd. Hoofdstuk 4 beschrijft de uitvoeringspraktijk, op besluitvormingsniveau en op uitvoerend niveau. Hoofdstuk 5 behandelt de verwachte effectiviteit, de beoordeling van het Protocol en de wensen ten aanzien van verlenging. In hoofdstuk 6 staan de conclusies en aanbevelingen. Hoofdstuk 7 bevat de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Het rapport verwoordt de perspectieven van de betrokken respondenten en presenteert geen officiële standpunten vanuit de genoemde landen en partijen. Waar citaten zijn opgenomen, betreft dit uitsluitend geanonimiseerde uitspraken die zijn geselecteerd omdat zij een breder gedragen visie weerspiegelen; de citaten dienen daarmee ter illustratie en concretisering van de bevindingen.

³ De landen waren topambtelijk betrokken bij de opdrachtformulering en gaven via de voortgangscommissies akkoord op de uiteindelijke formuleringen.

2. Methodologische verantwoording

In dit hoofdstuk worden de hoofd- en deelvragen gepresenteerd en wordt ingegaan op de ingezette onderzoeksmethoden en het verloop van het onderzoek. Het hoofdstuk sluit af met een paragraaf over de reikwijdte en beperkingen van de evaluatie.

2.1 Doel evaluatie en onderzoeksvragen

Het onderzoek heeft tot doel de werking en effectiviteit van het Protocol te evalueren. Daarvoor is de onderstaande set aan onderzoeksvragen geformuleerd:

Hoofdvragen

1. Hoe effectief is inzet van Nederland, op grond van het Protocol in de periode 4 februari 2021 – 31 december 2025, uit te splitsen in:
 - de inzet van de KMar?
 - de inzet van de Douane NL?
 - de voor de uitvoer van het Protocol aan de Landen beschikbaar gestelde financiële bijdrage vanuit het ministerie van BZK?
2. Hoe functioneren de afspraken en werkafspraken met betrekking tot de inzet van Nederland, op grond van het Protocol in de periode 4 februari 2021 – 31 december 2025?

Deelvragen

1. In hoeverre zijn de doelen onder het Protocol versterking grenstoezicht behaald?
2. Is de inzet van de KMar, Douane NL en beschikbaar gestelde financiële bijdrage vanuit het ministerie van BZK onder het Protocol versterking grenstoezicht efficiënt verlopen?
3. Hoe verhoudt dit Protocol zich tot het Protocol flexpool KMar?
4. Wat is de samenhang van de inzet van de KMar onder het Protocol versterking grenstoezicht en de inzet onder het Protocol flexpool KMar?
5. Hoe effectief vult de inzet onder de flexpool het ander Protocol versterking grenstoezicht aan?
6. 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?
7. Hoe functioneren de werkafspraken uit de plannen van aanpak tussen de KMar en de landen in de praktijk?
8. Wat is er bepaald over de inzet vanuit de Douane in de landen, hoe verliep dat in praktijk en wordt het Protocol gevolgd in de besluitvorming daarover?
9. Hoe functioneren de werkafspraken uit de plannen van aanpak tussen de Douane en de landen in de praktijk?
10. In hoeverre passen de uitgevoerde werkzaamheden bij het in artikel 7 van het Protocol versterking grenstoezicht omschreven doelen?
11. Wat is het oordeel van de betrokken partijen uit het Protocol over de multidisciplinaire samenwerking op vlak van het grenstoezicht?
12. Wat is het oordeel van de betrokken partijen uit het Protocol over de werking van het Protocol?
13. Indachtig de bevindingen op de bovenstaande vragen: wat zijn de voor- en nadelen van twee aparte Protocollen op het domein grenstoezicht?
14. Indachtig de bevindingen op de bovenstaande vragen: welke alternatieve beleidsopties of scenario's kunnen worden overwogen om het grenstoezicht verder te versterken?

15. Indachtig de bovenstaande vraag in relatie tot artikel 19 van het Protocol: welke aanbevelingen kunnen gedaan worden met betrekking tot de voorliggende beslissing voor 1 juli 2026 te beslissen over de verlenging van dit Protocol.

2.2 Verloop onderzoek

Voor de evaluatie van het Protocol versterking grenstoezicht zijn de volgende onderzoeksmethoden zijn ingezet om de onderzoeksvragen te beantwoorden.

Deskresearch

Eerst is een analyse uitgevoerd op relevante beleidsstukken op basis waarvan de beleidsopzet is uitgewerkt. Aan de hand van deze beleidsopzet zijn de interviewleidraden opgesteld. De beschrijving van de beleidsopzet is terug te vinden in hoofdstuk 3 van dit rapport. Daarnaast zijn onder meer (voortgangs-)rapportages (per ACS-land) geraadpleegd om de uitvoering van het Protocol in beeld te brengen. De documenten werden door DGKR op verzoek van de onderzoekers beschikbaar gesteld. Bijlage 1 bevat een overzicht van geraadpleegde bronnen.

Interviews stakeholders

In de volgende stap van de evaluatie zijn gesprekken gevoerd met kernpartners van het Protocol versterking grenstoezicht in de ACS-landen en in Nederland. In totaal zijn met 53 respondenten gesprekken gevoerd verdeeld over de volgende respondentgroepen:

Respondentgroep	Aantal gesproken personen	Scope
Douane	1	Aruba
Douane NL	1	Aruba
Ministerie van Justitie	2	Aruba
Ministerie van Financiën	1	Aruba
KMar	2	Aruba (deels online)
Korps Politie	1	Aruba
Kustwacht	1	Aruba
OM	3	Aruba (online)
Voorzitter werkgroep	1	Aruba
Douane	4	Curaçao
Douane NL	1	Curaçao
KMar	1	ACS-landen
Korps Politie	2	Curaçao
Kustwacht	2	ACS-landen
Ministerie van Justitie	4	Curaçao
OM	2	Curaçao
Voorzitter werkgroep	1	Curaçao
Voorzitter voortgangscommissie	1	Curaçao
Douane	1	Sint Maarten

Respondentgroep	Aantal gesproken personen	Scope
Douane NL	1	Sint Maarten
Immigratiedienst (IBPS)	2	Sint Maarten
KMar	1	Sint Maarten
KMar: Alpha Team	1	Sint Maarten (online)
Korps Politie	2	Sint Maarten
Kustwacht	2	Sint Maarten
Ministerie van Justitie	2	Sint Maarten
OM	1	Sint Maarten
Voorzitters werkgroep/voortgangscommissie	2	Sint Maarten
Douane NL	1	ACS-landen (Online)
KMar	1	ACS-landen (online)
Ministerie BZK (DGKR)	3	ACS-landen (online)
Ministerie JenV (Asiel & Migratie)	2	ACS-landen (online)
Totaal	53	

De gesprekken vonden grotendeels plaats in de landen zelf op de werklocatie van de betreffende respondenten. De overige gesprekken vonden (naderhand) online plaats. 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.

Om partijen die betrokken zijn bij zowel het Protocol flexpool KMar als het Protocol versterking grenstoezicht niet meer dan nodig te belasten, is het veldwerk voor beide onderzoeken in samenhang uitgevoerd. Dit is gedaan door gecombineerde interviews af te nemen waarin, indien relevant voor de betrokken partij, in hetzelfde gesprek vragen zijn gesteld over beide Protocollen en de onderlinge relatie.

In het rapport wordt verwezen naar organisaties en functionarissen, niet naar natuurlijke personen. Niet iedere respondent heeft uiteindelijk gereageerd op het gespreksverslag. Uit deze verslagen zijn geen letterlijke citaten overgenomen in dit rapport.

2.3 Begeleiding evaluatie

Voor goede aansluiting bij de praktijk en draagvlak onder de partners van het Protocol is voor de begeleiding van beide evaluaties één kerngroep ingesteld. De rol van de kerngroep was om te adviseren, monitoren en reflecteren op de evaluaties en heeft als primaire taak toe te zien op de voortgang en kwaliteit van de evaluaties. De kerngroep is vijf keer samengekomen en heeft de onderzoekers voorzien van advies en reflecties ten aanzien van het plan van aanpak, de beleidsopzet en interviewleidraden, de voorlopige bevindingen en het conceptrapport. De kerngroep bestond uit afgevaardigden van elk van de Caribische landen op de domeinen Justitie (grenstoezicht) en Financiën (douane). Als Koninkrijksdepartement nam het ministerie van Defensie (mede namens de KMar en de Kustwacht) deel. Aan Nederlandse zijde namen het

ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Asiel en Migratie, en Douane Nederland deel.

2.4 Reikwijdte en beperkingen

De evaluatie is gericht op het Protocol versterking grenstoezicht en de uitvoering daarvan in de periode 2021–2025 in de drie Caraïbische landen en vanuit Nederland. Het veldwerk van het onderzoek ving aan in Q4 2025 en vond vooral plaats in de periode Q1 2026. De belangrijkste beperkingen van het onderzoek zijn:

- In alle drie de Caribische landen zijn er personele en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen gaande, waaronder (zeer) recente wisselingen op directieniveau van de grensdiensten en hernieuwing van de plannen van aanpak.⁴ Hierdoor was niet iedereen al even goed ingevoerd in de materie, of was er tijdelijk geen respondent beschikbaar. Door middel van triangulatie⁵ met andere interviews en documenten is (ontbrekende) informatie zo veel mogelijk aangevuld en geverifieerd.
- Er is voornamelijk – maar niet alleen – gesproken met respondenten op strategisch/tactisch niveau, waardoor minder zicht is op het operationele niveau. Op het strategische niveau is goed overzicht van wat er speelt, maar vaak geen gedetailleerd beeld van de uitvoeringspraktijk en operationele inzet van de verschillende partijen. Waar beschikbaar is de analyse zo goed mogelijk verrijkt met concrete voorbeelden uit de interviews.
- De beoordeling van de effectiviteit van het Protocol leunt zwaar op de oordelen van de betrokkenen en waar mogelijk op output gegevens, omdat systematische outcome-indicatoren (zoals effect of grensoverschrijdende criminaliteit) ontbreken. In de uitwerking van het Protocol zijn geen outcome doelen geformuleerd en er zijn geen outcome indicatoren bijgehouden. Om die reden is de beleidsopzet geanalyseerd en is de werkingstheorie uiteengezet.

⁴ Hetzelfde geldt overigens ook voor Europees Nederland, ook daar zijn personele en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen gaande.

⁵ Verzamelen, vergelijken en analyseren van informatie die via verschillende methoden en/of bij verschillende bronnen zijn verkregen.

3. Opzet en uitwerking Protocol

In dit hoofdstuk wordt de aanleiding en totstandkoming van het Protocol versterking grenstoezicht beschreven en ingegaan op de opzet en beoogde werking. Het betreft de opzet en uitwerking van het Protocol op papier.

Het volgende hoofdstuk gaat in op de uitvoering in de praktijk.

3.1 Aanleiding

Door hun geografische ligging zijn Aruba, Curaçao en Sint Maarten structureel kwetsbaar voor grensoverschrijdende en transnationaal georganiseerde criminaliteit, waaronder drugsmokkel, wapensmokkel, witwassen en mensenhandel. Deze vormen van criminaliteit ondermijnen de rechtsstaat in de landen zelf en hebben bovendien directe gevolgen voor de veiligheid en integriteit van het Europese deel van het Koninkrijk der Nederlanden. De druk op het grenstoezicht in de ACS-landen is in de afgelopen twee decennia verder toegenomen, mede als gevolg van de langdurige sociaaleconomische en politieke instabiliteit in Venezuela, het grootste buurland van Aruba en Curaçao.

Naast deze ontwikkelingen zijn de kleine eilanden structureel kwetsbaar door hun relatief geïsoleerde ligging, kleine economieën, beperkte overheidsfinanciën en -capaciteit. Bovendien kregen de landen de afgelopen jaren te maken met aanvullende acute schokken. In 2017 leidde de verwoesting door orkaan Irma op Sint Maarten tot ingrijpende verstoringen van het grenstoezicht, waarop Nederland en Sint Maarten de Onderlinge Regeling Versterking Grenstoezicht (ORVG) sloten om het grenstoezicht tijdelijk te versterken. Enkele jaren later bracht de COVID-19-pandemie de kwetsbaarheid van de landen opnieuw scherp aan het licht. In het kader van de liquiditeitssteun die eind 2020 werd verstrekt, werd in de zogenoemde landspakketten afgesproken dat versterking van het grenstoezicht een expliciete voorwaarde vormt.

Tegen deze achtergrond ondertekenden Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten in 2021 het Protocol inzake de Versterking van het Grenstoezicht in het Caribische deel van het Koninkrijk. Het Protocol bouwt voort op eerdere samenwerkingsafspraken, waaronder het Gemeenschappelijk Grenscontroleteam (GGCT; 2004), het Protocol flexpool KMar (2008) en de ORVG (2018) voor Sint Maarten. De opzet van de ORVG, welke juni 2021 afliep, fungeerde daarbij expliciet als voorbeeld voor een bredere toepassing in alle drie de landen. Anders dan deze eerdere initiatieven kent het Protocol versterking grenstoezicht een meer programmatische benadering. Het richt zich op tijdelijke ondersteuning met structurele ambities, door inzet van multidisciplinaire samenwerking, capaciteitsopbouw en kennisoverdracht, met als doel het grenstoezicht in de ACS-landen duurzaam te versterken.

3.2 Opzet van het Protocol

3.2.1 Doelen, besluitvorming en verantwoordelijkheden

Hieronder volgt een beschrijving van de doelen, besluitvormingsstructuur en de verantwoordelijkheden die volgen uit het Protocol.

Doelen

Het doel van het Protocol versterking grenstoezicht (art. 2) is: *“maatregelen te treffen op het gebied van grenstoezicht om bij te dragen aan het tegengaan van grensoverschrijdende/transnationaal georganiseerde (ondermijnende) criminaliteit in het Koninkrijk door te investeren in de Caribische landen van het Koninkrijk en het verbeteren van de onderlinge samenwerking tussen de diensten.”* Met het verbeteren van de samenwerking wordt zowel de onderlinge samenwerking tussen de grensdiensten in de ACS-landen bedoeld, de politie, douane, en immigratiediensten van de landen, als de samenwerking met de KMar en Douane Nederland. Het OM, verantwoordelijk voor opsporing en vervolging, staat in het Protocol niet als partij benoemd.

Om dit te bereiken worden ten behoeve van het Protocol investeringen vanuit Nederland gedaan. Onder investeringen wordt in ieder geval verstaan:

- de (operationele) ondersteunende personele inzet vanuit de KMar;
- de (operationele) ondersteunende personele inzet vanuit Douane NL;
- de financiële bijdrage vanuit Nederland.

Daarnaast levert de Kustwacht Caribisch Gebied een bijdrage aan de maatregelen vanuit de eigenstandige taken.

Het Protocol is gericht op een *intensivering van de samenwerking “op het gebied van de bestrijding van transnationaal georganiseerde en ondermijnende grensoverschrijdende criminaliteit en de verbetering van het grenstoezicht op de luchthavens en aan de maritieme grenzen”* (art. 7). *“Deze samenwerking omvat specifiek:*

- *Het tegengaan van smokkel, in ieder geval op het gebied van verdovende middelen, wapens en illegale geldstromen;*
- *Het versterken van de informatiepositie en informatie-uitwisseling waarmee gericht toezicht kan worden uitgeoefend;*
- *Het verbreden van het palet van toezichtinterventies;*
- *Het versterken van de bedrijfsvoering van de douanediensten;*
- *Het versterken van de uitvoering van de politietaken op de luchthavens en op de maritieme grenzen;*
- *Het tegengaan van illegale migratie en migratiecriminaliteit (mensenhandel, mensensmokkel).”*

Ook omvat de samenwerking in de basis *“het gebruik van multidisciplinaire teams en kennisoverdracht middels twinning tot en met de managementlaag”*. Twinning betekent in de context van het Protocol “Het samenwerken op basis van een horizontale, niet-hiërarchische relatie, waarin elementen als gelijkwaardigheid, wederkerigheid en wederzijdse kennisoverdracht centraal staan.”

Besluitvorming over de inzet en uitvoering

Om invulling te geven aan deze doelen, zo schrijft het Protocol voor, stellen de lokale en Nederlandse grensdiensten per Caribisch land gezamenlijk een driejarig plan van aanpak op. In het plan van aanpak worden het doel en de wijze van aansturing van de operationele inzet van de KMar en Douane in onderling overleg vastgesteld, inclusief een inventarisatie van de afspraken die in het kader van de uitvoering moeten worden vastgelegd (art. 5 & 7). Daarnaast bevat dit plan van aanpak in gezamenlijkheid tot stand gekomen afspraken over: de personele inzet KMar, Douane NL en borging van 24/7 intelligence-gestuurd optreden door de Kustwacht

(art. 8). De borging van het optreden door de Kustwacht wordt middels reguliere overlegsgremia van de Kustwacht vastgesteld. Er staat overigens niet expliciet in het Protocol dat dit dient te worden geadresseerd in het plan van aanpak. Ambtenaren van KMar en Douane NL mogen de inzet in eigen dienstuniform en met eigen bewapening uitvoeren (art. 10).

Nederland stelt financiële middelen beschikbaar voor de uitvoering van de plannen van aanpak (art. 13). De uitvoering van de plannen van aanpak wordt ten minste één keer per jaar tussen de betreffende bewindspersonen van Nederland en elk ACS-land apart besproken (art. 14). In elk Caribisch land is er een voortgangscmissie om de implementatie van de plannen van aanpak te monitoren, de ministers van het betreffende land en Nederland hierover (middels een tussen- of eindrapportage) te informeren en te adviseren over de voortgang en gemaakte afspraken (art. 15). Om de overleggen van de voortgangscmissie voor te bereiden, de uitvoering te monitoren en te bespreken, wordt een werkgroep ingesteld (art. 16). De voortgangscmissie en werkgroep bestaan uit vertegenwoordigers van de met het grenstoezicht belaste uitvoeringsorganisaties en de verantwoordelijke ministeries en beleidsdepartementen.

Rollen en verantwoordelijkheden

De Caribische landen dragen zorg voor mandatering, accreditatie en autorisatie van alle vereiste bevoegdheden (art. 9) en nemen de nodige maatregelen, zodat opvolging en inzet van de extra capaciteit van KMar en Douane NL in de rechtshandavingsketen goed wordt ingericht en waar nodig geïntensiveerd (art. 11). Ook zijn de landen aansprakelijk voor toerekenbare schade van ambtenaren van de KMar of Douane NL in uitoefening van de gemaakte afspraken. Nederland is verantwoordelijk voor schade als gevolg van grove nalatigheid of opzettelijk wangedrag (art. 12). Verder zijn er geen duidelijke randvoorwaarden of harde verplichtingen gedefinieerd.

Elk land blijft zelf verantwoordelijk voor het beleid en de uitvoering van het grenstoezicht, maar de rechtspositionele verantwoordelijkheid voor het uitgezonden personeel ligt bij Nederland. Voor de Marechaussee bij de Commandant KMar, voor de Douane bij de Directeur-Generaal Douane en voor de Kustwacht bij de gezamenlijke ministers van de landen, samen met de directeur van de Kustwacht.

Vanuit Nederland heeft vooral het ministerie van BZK (DGKR) verantwoordelijkheid in het Protocol versterking grenstoezicht, en wel vanuit haar coördinerende rol. Er zijn ook andere ministeries/vakdepartementen betrokken: Defensie en JenV omdat KMar onder hun verantwoordelijkheid valt, Financiën omdat Douane NL daaronder valt en Justitie en Veiligheid gezien de kaderstelling ten aanzien van asiel, migratie, grenstoezicht en rechtshandhaving.

In onderstaande tabel worden de taken en verantwoordelijkheden van de bij het Protocol betrokken partijen samengevat.

Partij	Verantwoordelijkheden en rol
Aruba, Curaçao, Sint Maarten	Opstellen en evalueren plannen van aanpak; beleid en uitvoering grenstoezicht; bewaking prestatie en strategische kaders; mandateren en accreditatie van KMar/Douane; aansprakelijkheid voor incidenten.

Nederland (BZK, Defensie, Financiën, JenV)	Financiële middelen leveren; inzet KMar/Douane; opstellen en evalueren plannen van aanpak; bewaking prestatie en strategische kaders.
Koninklijke Marechaussee (KMar)	Operationele inzet (luchthaven, maritiem, vreemdelingentoezicht, policing); twinning; formatieplanning; rechtspositie eigen personeel; uniform/uitrusting.
Douane Nederland	Operationele ondersteuning; samenwerking met lokale autoriteiten; informatie-uitwisseling; wettelijke naleving.
Kustwacht Caribisch Gebied	Maritiem toezicht; intelligence-gestuurd optreden; 24/7 patrouilles; directeur Kustwacht Caribisch gebied.
Voortgangsc commissie per land en werkgroepen ACS en NL	Monitor voortgang; vertegenwoordigers van alle betrokken grensdiensten en ministeries; rapportage aan bewindslieden.
Ministers van Justitie ACS en stas BZK NL	Vaststellen plannen van aanpak; jaarlijks overleg; strategisch en bestuurlijk toezicht; evaluatie na 2 jaar en daarna elke 3 jaar.

3.2.2 Relatie met Protocol flexpool KMar

Het Protocol flexpool KMar zorgt voor structurele, flexibele inzet van KMar-personeel ter versterking van grens- en politietaken in Aruba, Curaçao en Sint-Maarten. Het Protocol versterking grenstoezicht bouwt hierop voort en is gericht op het versterken van de onderlinge samenwerking, capaciteit en kennis van de lokale grensdiensten van de drie Caribische landen. Hieronder wordt in ieder geval verstaan de operationele ondersteunende inzet van de KMar (artikel 2.2 Protocol versterking grenstoezicht) waaronder die uit de flexpool. De inzet en verdeling van de 43 VTE uit de flexpool KMar gebeurt jaarlijks door BZK en de brigadecommandant KMar in overleg met de landen op de in het Protocol genoemde taakgebieden. Hierover wordt gerapporteerd door middel van jaarlijkse rapportages van de KMar. Boven op de flexpool stelt het Ministerie van BZK structureel personeel van de KMar en Douane NL beschikbaar ter Versterking van het Grenstoezicht. De inzet van deze capaciteit loopt via driejaarlijkse plannen van aanpak per land en wordt gerapporteerd in voortgangsrapportages en evaluaties van de landen.

Beide Protocollen voorzien dus in samenwerkingsafspraken op het gebied van grenstoezicht en het tegengaan van transnationale criminaliteit en het bevorderen van de veiligheid van het Koninkrijk en zijn daarmee ondersteunend aan elkaar. Een belangrijk verschil tussen beide Protocollen betreft de aard en duur: waar het Protocol flexpool KMar geen einddatum kent en voorziet in structurele inzet van KMar-personeel, is het Protocol versterking grenstoezicht afgesloten voor zeven jaar en gericht op tijdelijke ondersteuning met als doel het grenstoezicht structureel te versterken. Ook de afspraken over de wijze waarop de capaciteit wordt verdeeld en ingezet verschillen op papier per Protocol. Daarbij is te verwachten dat op basis van de afspraken in het Protocol versterking grenstoezicht de inzet van de KMar meer kan worden gestuurd aan de hand van de doelen dan onder het Protocol flexpool KMar, welke alleen een inspanningsverplichting kent.

3.3 Algemene invulling plannen van aanpak

In overeenstemming met de vereisten uit het Protocol hebben de verantwoordelijke autoriteiten van de Caribische landen samen met de Nederlandse grensdiensten ieder een eigen plan van aanpak opgesteld waarin ze de doelen en wijze van uitvoering, waaronder de

capaciteitsinzet, van het grenstoezicht uitwerken. Hieronder volgt een overkoepelende weergave van de lokaal uitgewerkte plannen van aanpak, in paragraaf 3.4 worden de specifieke kenmerken per land toegelicht.

Doelen

In alle drie de plannen van aanpak worden de volgende doelen gesteld:

1. Tegengaan van grensgerelateerde criminaliteit (contrabande, mensensmokkel, mensenhandel en illegale geldstromen)
2. Versterken van de informatiepositie en informatie-uitwisseling
3. Verbreden van het palet aan toezichtinterventies
4. Versterken van de bedrijfsvoering van de douanediens
5. Versterken van de uitvoering van (de toezicht-, handhaving-) en de uitvoering van de opsporingstaak op de grens

Daarmee is het laatste doel uit het Protocol (tegengaan van illegale migratie en migratiecriminaliteit) in de plannen van aanpak samen ondergebracht bij het eerste doel.

Geen van de plannen kent een concrete (SMART) lokale uitwerking van deze doelen.⁶ Wel worden in alle drie de plannen van aanpak in ieder geval vier generieke actielijnen genoemd waarlangs de hoofddoelen gerealiseerd moeten worden:

1. Versterken toezicht en controles luchthaven
2. Versterken maritieme grenstoezicht
3. Versterken opsporingsprocessen
4. Versterken intelligence

Wijze van uitvoering

Per actielijn komt een aantal gelijksoortige activiteiten terug dat zich laat onderverdelen op de volgende thema's:

1. Samenwerking
 - a. Uitbreiden en inrichten van samenwerkingsverbanden en overlegtafels
 - b. Vastleggen afspraken in convenanten
2. Inrichten processen en (ICT) faciliteiten
 - a. Inrichten (informatie gestuurde, risicogerichte, intelligence en multidisciplinaire) werkprocessen
 - b. Inrichten en implementatie van ICT/BI-voorzieningen en systemen
 - c. Inrichten fysieke locaties en voorzieningen
3. Capaciteitsopbouw
 - a. Overdragen kennis (o.a. door gezamenlijk optreden, praktijk coaching en twinning)
 - b. Opleiden lokale medewerkers, o.a. door uitvoeren opleidingscurriculum
4. Informatie & Intelligence
 - a. Opbouwen informatiebeeld en intelligenceproducten
5. Operationele uitvoering
 - a. Uitvoeren (multidisciplinaire) toezicht-, controle- en handhavingsacties

⁶ In de evaluatie die in 2024 is uitgevoerd onder leiding van BZK is ook opgemerkt dat behaalde resultaten lastig te meten zijn door de generieke omschrijving van de hoofddoelen en het ontbreken van een nulmeting. In de landen is/wordt gewerkt aan hernieuwde plannen van aanpak waarin meer aandacht is voor een SMART-uitwerking van doelen en outcome-indicatoren. Deze hernieuwde plannen vallen buiten de scope van dit onderzoek.

Naast de concrete activiteiten die voortkomen uit de verschillende actielijnen bevatten de drie lokale plannen van aanpak ook enkele generieke activiteiten die los staan van een specifieke actielijn. In bijlage 2 zijn de generieke activiteiten weergegeven in kolom 3.

Randvoorwaarden

In alle drie de plannen van aanpak worden verschillende zogenoemde kritische succesfactoren benoemd die bepalend worden geacht voor het slagen van de plannen van aanpak. Bij een groot deel van deze kritische succesfactoren zijn in de plannen van aanpak ook oplossingsrichtingen en bijbehorende activiteiten genoemd. Deze activiteiten zijn opgenomen in de derde kolom van het overzicht in bijlage 2. In alle drie de plannen zijn in ieder geval de volgende kritische succesfactoren geïdentificeerd:

- Adresseren van onderbezetting bij lokale grensdiensten.
- Doorontwikkeling informatiehuishouding grenspartners/Implementatie van het Plan doorontwikkeling Informatie Organisaties Carib.
- Realiseren van adequate detentiecapaciteit.
- Organiseren van geschikte opslagcapaciteit en het proces in beslag genomen goederen.

Daarnaast wordt in de verschillende plannen van aanpak ook geschreven over randvoorwaarden, en/of worden de kritische succesfactoren als randvoorwaardelijk gezien. Er worden echter geen duidelijke voorwaarden gesteld noch consequenties verbonden aan het al dan niet realiseren van randvoorwaarden en kritische succesfactoren.

3.4 Invulling plannen van aanpak per land

Hieronder volgt per land een beknopte toelichting op relevante context, de specifieke kenmerken van het plan van aanpak en de kernspelers in de uitvoering.

Aruba

De Arubaanse economie is relatief stabiel en sterk gericht op het toerisme (grotendeels uit de Verenigde Staten). Het eiland is internationaal georiënteerd en onderhoudt hechte banden met de Verenigde Staten, bijvoorbeeld via pre-clearance faciliteiten op de luchthaven. Aruba verkreeg in 1986 een autonome status binnen het Koninkrijk. Al voor de inwerkingtreding van Protocol versterking grenstoezicht werkte Aruba aan de versterking van het grenstoezicht. Zo neemt Aruba sinds 2015 deel aan het Protocol flexpool KMar, al is die inzet beperkt ten opzichte van de andere twee landen en vooral gericht op ondersteunende processen. Daarnaast vormde de versterking van het grenstoezicht onderdeel van de voorwaarden bij de liquiditeitssteun als gevolg van COVID-19.

Het Arubaanse plan van aanpak is eind november 2021 vastgesteld en bevat naast de vier generieke actielijnen ook specifieke projecten om de ketensamenwerking bij mensenhandel en mensensmokkel te verbeteren, en een aparte actielijn ‘groeipad’ om de “versterking van de basis” en eerste stappen in multidisciplinaire samenwerking te faciliteren. In het plan van aanpak van Aruba is, naast de gedeelde kritische succesfactoren, het vastleggen van gemeenschappelijke doelen en samenwerkingsafspraken in convenanten, en de aanpassing van wet- en regelgeving ook expliciet benoemd.

De aansturing en uitvoering van het Protocol op Aruba wordt gekenmerkt door het grote aantal betrokken partijen. De voortgangsc commissie en werkgroep bestaan uit vertegenwoordigers van het Ministerie van Justitie van Aruba, het Ministerie van Financiën, de KMar, de Kustwacht

Carib (KWCARIB), Douane Aruba (DAA), Douane Nederland, het Korps Politie Aruba (KPA), Immigracion Aruba (IA), het Departamento di Integracion, Maneho y Admision di Stranhero (DIMAS), het Centrum voor Mensenhandel en Mensensmokkel Aruba (CMMA), de Guarda Nos Costa (GNC), het bureau Rampenbestrijding Aruba, thans Crisis Management Office (CMO), en de Veiligheidsdienst Aruba (VDA). Het Openbaar Ministerie (OM) is op Aruba geen lid van de werkgroep (maar wenst dit wel te worden).

Curaçao

Curaçao heeft het grootste inwoneraantal van de drie landen en ook hier is toerisme een belangrijk onderdeel van de economie. Daarnaast zijn ook financiële dienstverlening en olie belangrijke sectoren. Curaçao vormde het politiek-bestuurlijk centrum van de Nederlandse Antillen en ook na de ontmanteling hiervan zijn de banden tussen Nederland en Curaçao het sterkst, omdat het bestuurlijk centrum ten tijde van de Nederlandse Antillen op Curaçao was gevestigd. Ook nu nog zijn de meeste diensten met banden met Nederland (KWCARIB, KMar, RST) op Curaçao gesetteld. Curaçao ligt relatief dicht bij Venezuela en kent diverse baaien waar boten kunnen aanmeren. Al voor het Protocol versterking grenstoezicht was er structurele aanwezigheid van de KMar op Curaçao, o.a. vanuit de flexpool.

Het plan van aanpak van Curaçao werd begin november 2021 vastgesteld en bevat, naast de vier generieke actielijnen, een actielijn die is gericht op de uitvoering van gemeenschappelijke projecten ter ondersteuning van de andere activiteiten. Hiermee zijn overkoepelende en ketenbrede investeringen zoals ICT-systemen gebundeld in één aparte projectlijn. Op het maritieme grenstoezicht zet Curaçao in op de inrichting van een apart steunpunt in Santa Barbara, dat is gericht op pleziervaart en jachthavenverkeer.

Het aantal betrokken partijen op Curaçao is aanzienlijk kleiner dan op Aruba, mede doordat de immigratiedienst hier onder het Korps Politie Curaçao (KPC) valt. Naast KPC bestaat de lokale werkgroep uit Douane Curaçao, Douane Nederland, KWCARIB, de KMar, het OM het en het Parket van de Procureur-Generaal van Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland.

Sint Maarten

Sint Maarten heeft het kleinste inwoneraantal van de drie landen. Uniek binnen het Koninkrijk is dat het Nederlandse deel van Sint Maarten een open landsgrens deelt met het Franse deel van het eiland (Saint-Martin). Ook op Sint Maarten vormt toerisme de belangrijkste economische pijler. De economie van Sint Maarten is echter kwetsbaarder gebleken dan die van de andere twee landen, mede door de frequente blootstelling aan orkanen. In 2017 werd het eiland zwaar getroffen door orkaan Irma, waarvan de gevolgen nog steeds merkbaar zijn. In de nasleep van Irma werd de Onderlinge Regeling Versterking Grenstoezicht (ORVG) ingevoerd, waarbij Nederland naast financiële middelen extra capaciteit via de KMar en Douane NL leverde. In deze tijd werd ook het multidisciplinaire Alpha Team opgericht. Tegelijkertijd was ook hier de KMar al structureel aanwezig via permanente bijstand uit de flexpool.

Het plan van aanpak van Sint Maarten werd eind maart 2022 vastgesteld. Net als op Curaçao wordt in het plan van aanpak naast de vier generieke actielijnen een aantal gemeenschappelijke projectvoorstellen vastgelegd dat gericht is op versterking van de verschillende hoofdprocessen van het grenstoezicht. Voor Sint Maarten zijn, naast de overkoepelende kritische succesfactoren, ook het verbeteren van inzicht en overzicht in de

besteding van het projectbudget, het versterken van Stichting Beheer ICT Rechtshandhaving, en het realiseren van geschikte vreemdelingendetentiecapaciteit opgenomen als kritische succesfactoren. Echter, niet voor alle randvoorwaarden worden ook oplossingsrichtingen geconcretiseerd in het plan van aanpak. Voor het realiseren van geschikte opslagcapaciteit voor in beslag genomen middelen, het realiseren van geschikte detentiecapaciteit en de versterking van Stichting Beheer ICT Rechtshandhaving zijn geen oplossingsrichtingen geconcretiseerd.

Het plan van aanpak op Sint Maarten wordt uitgevoerd door het ministerie van Justitie, de Douane Sint Maarten, Douane NL, het Korps Politie Sint Maarten (KPSM), de KWCARIB, de KMar, het OM en het relatief jonge Immigration and Border Protection Services (IBPS) – wat tot 2021 onder KPSM viel.

3.5 Werkingstheorie

De werkingstheorie van het Protocol versterking grenstoezicht is nergens expliciet beschreven. Maar uit de beschikbare stukken valt af te leiden dat het uiteindelijke doel is het grenstoezicht in de Caribische landen van het Koninkrijk structureel te versterken, zodat grensoverschrijdende en ondermijnende criminaliteit wordt tegengegaan. Omdat de Caribische landen kleine eilanden zijn en alles daardoor al gauw aan de grens raakt, is grenstoezicht een belangrijk instrument om het criminelen lastig te maken.

Als het land Nederland en de Caribische landen de multidisciplinaire samenwerking tussen de grensdiensten opzetten, waarvoor Nederland niet alleen personele capaciteit en extra financiële middelen beschikbaar stelt en de Kustwacht een bijdrage levert vanuit de eigenstandige taken, maar de landen ook zorgen voor (juridische en organisatorische) randvoorwaarden, dan kunnen - zo is de gedachte - de grensdiensten worden versterkt en daarmee beter hun taken uitoefenen.

Door kennisoverdracht, onder andere in de vorm van kennis-, informatiedeling en twinning, en versterking in capaciteit, wordt de professionaliteit van lokale grensdiensten verhoogd, waardoor de controles op lucht- en maritieme grenzen duurzaam professionaliseren en verbeteren. Dit kan leiden tot intensiever toezicht, een versterking van het informatiebeeld en betere risicodetectie, een breder palet aan controle-interventies, en uiteindelijk tot een verhoogde pakkans voor criminele activiteiten op het terrein van drugssmokkel, wapenhandel en mensenhandel.

In alle drie de Caribische landen zijn in ieder geval de volgende randvoorwaarden geïdentificeerd: het adresseren van onderbezetting bij lokale grensdiensten; het realiseren van adequate detentiecapaciteit; organiseren van geschikte opslagcapaciteit en het proces in beslag genomen goederen; en doorontwikkeling informatiehuishouding grenspartners.

Als wordt voorzien in de geïdentificeerde randvoorwaarden en de versterking als gevolg van het Protocol goed wordt ingebed in de (geïntensiveerde) rechtshandavingsketen, dan ontstaat een vorm van grenstoezicht die barrières opwerpt tegen transnationaal georganiseerde misdaad. Uiteindelijk draagt dit bij aan een veiligere rechtsstaat en versterkte veiligheidsketen in de Caribische landen en versterking van de buitengrens van het Koninkrijk.

3.6 Resumé

Op papier beoogt het Protocol versterking grenstoezicht bij te dragen aan structurele versterking van het grenstoezicht in de Caribische landen van het Koninkrijk met behulp van ondersteuning. In de opzet wordt operationele inzet van Nederlandse grensdiensten KMar en Douane NL gecombineerd met investeringen in samenwerking met en tussen de grensdiensten in de ACS-landen, kennisoverdracht en capaciteitsopbouw. De uitvoering is vastgelegd in driejaarlijkse plannen van aanpak per land, met gezamenlijke besluitvorming en voortgangsmonitoring. Hoewel de doelen van het Protocol breed gedragen worden, ontbreekt het aan concrete uitwerking in de vorm van outcome indicatoren. Hierdoor kan niet worden gestuurd en gemonitord op doelbereik. Tot slot is slechts beperkt uitgewerkt hoe in de benoemde randvoorwaarden moet worden voorzien, en blijft onduidelijk hoe wordt omgegaan met situaties waarin daaraan niet wordt voldaan.

4. Uitvoeringspraktijk

In dit hoofdstuk worden de praktijkervaringen met het Protocol beschreven. Eerst wordt ingegaan op de besluitvorming, vervolgens komt de uitvoering aan bod. Elke paragraaf beschrijft de uitkomsten op hoofdlijnen, navolgend wordt ingegaan op de kenmerken per land. Tot slot wordt ingegaan op de relatie tussen het Protocol grensversterking en het Protocol flexpool.

4.1 Besluitvorming

Deze paragraaf beschrijft de besluitvorming over de inzet van de KMar, Douane NL en de Nederlandse financiële bijdrage, evenals de aansturing van het plan van aanpak.

4.1.1 Besluitvorming over de inzet en uitvoering PvA

Zoals beschreven in paragraaf 3.2 schrijft het Protocol voor dat de verantwoordelijke autoriteiten een plan van aanpak uitwerken en dat de voortgangscommissie en werkgroep de uitvoering van het plan van aanpak monitoren. Deze formele structuur wordt in de praktijk goed gevolgd: in elk land zijn plannen vastgesteld waarin een ambitie is geformuleerd en uitgewerkt op output-niveau. Ook zijn een werkgroep en voortgangscommissie ingericht die periodiek bijeen komen. Waar relevant zijn deze samengesteld uit de vertegenwoordigers van de partijen zoals voorgesteld in de toelichting van het Protocol. Via voortgangsrapportages met stoplichtmodellen wordt de uitvoering van de plannen (globaal) gemonitord.

In het algemeen zijn de bevroegde respondenten positief over de besluitvormingsstructuur van het Protocol. Betrokken partijen ervaren meerwaarde van de projectmatige insteek van het Protocol en waarderen de samenwerking die hiermee tot stand is gekomen. Door de projectmatige aanpak is beter zicht op de gehele keten, de gezamenlijke doelen, verantwoordelijkheden en de voortgang hierin. De werkgroepen worden gewaardeerd als platform voor afstemming waarin partijen periodiek bijeenkomen. Waar grensdiensten voorheen meer geneigd waren langs elkaar heen te werken ervaart men nu structuur en een sterkere samenwerking. *“Niet eerder [was er] een gremium waar alle partijen bij elkaar zaten om gezamenlijk het grensvraagstuk te adresseren, dat dit is gerealiseerd is winst.”* – aldus een deelnemer van de werkgroep in Aruba.

4.1.2 Knelpunten in de besluitvorming

In de praktijk ervaren de betrokken partijen echter verschillende knelpunten die besluitvorming bemoeilijken:

Beperkte sturing op effectiviteit en uitvoerbaarheid

De doelen in de plannen zijn niet SMART uitgewerkt. Er ontbreken concrete, meetbare en tijdgebonden doelen, en er zijn slechts beperkt en niet structureel en systematisch effectiviteitsindicatoren gedefinieerd of beschikbaar. Voorbeelden van indicatoren die niet zijn benut, zijn aantallen valse documenten, drugsvangsten, wapenonderscheppingen, signalen mensensmokkel, etc. De voortgangsrapportages richten zich vooral op output (zoals uitgevoerde activiteiten), maar geven voorsnog weinig tot geen zicht op outcome. Dit maakt het lastig te monitoren in hoeverre de ingezette activiteiten daadwerkelijk bijdragen aan versterking van het grenstoezicht. Daarop kan dan ook lastig worden bijgestuurd. Daarnaast

zijn kritische succesfactoren en randvoorwaarden opgenomen in de plannen van aanpak, maar zijn er geen duidelijke consequenties verbonden in het geval er niet wordt voorzien in deze randvoorwaarden.

Om alle benodigde activiteiten en randvoorwaarden om tot versterking van het grenstoezicht te komen zo compleet mogelijk in beeld te brengen, zijn de plannen van aanpak breed en ambitieus opgezet. De plannen zijn - hoewel hier verschillen zijn tussen de landen - soms tot in detail uitgewerkt in activiteiten (output-niveau) en de verdere operationalisering en uitvoering hiervan is belegd bij verschillende sub-werkgroepen. Deze ambitieuze uitwerking sluit in de praktijk niet aan bij de realiteit waarin de grensdiensten opereren. Dit heeft enerzijds mee te maken dat de gestelde doelen en activiteiten niet in verhouding zijn met de basisbenodigdheden zoals voldoende capaciteit, beleidsexpertise, en nodige looptijd van de plannen van aanpak, zoals ook werd geconstateerd in de eerdere beknopte evaluaties van BZK en Aruba. Anderzijds maakt de kleinschaligheid dat er in de werkgroep veel verantwoordelijkheid is komen te liggen bij een (al) kleine groep mensen die vervolgens soms onvoldoende geëquipeerd zijn om uitwerking te geven aan adviesvoorstellen en offertes om daarmee de plannen van aanpak uit te voeren (zie verder onder 'Beperkte slagkracht' en 'Beperkte beleids- en administratieve capaciteit voor complexe bestedingsprocedures'). Hierdoor komt realisatie van de activiteiten en de doelen onder druk te staan.

Onvoldoende functionerende escalatielijn

Verschillende betrokkenen geven daarnaast aan dat het ontbreekt aan verantwoordingsmechanismen en doorzettingsmacht. Ondanks dat hoofdstuk 5 van het Protocol de escalatielijn beschrijft, via in eerste instantie werkgroep en daarna voortgangscommissie en als dat geen oplossing biedt via ministerieel overleg, ervaren betrokkenen dat deze onvoldoende bekend is en/of niet wordt benut.

De insteek van de werkgroepen is operationeel en gericht op de uitvoering van de actiepunten maar, mede door de beperkte strategische en tactische sturing op effectiviteit en haalbaarheid, niet zodanig ingericht dat deelnemende partijen elkaar aanspreken op het niet nakomen van verantwoordelijkheden. Bij vastlopende besluitvorming is dan ook vaak onduidelijk wie moet ingrijpen. Op papier hebben de voorzitters van de werkgroepen hier een grote rol in, maar dit is ook persoonsafhankelijk.

Ook de voortgangscommissies zelf zien te weinig mandaat om in te grijpen als afspraken niet worden nagekomen, omdat afspraken onvoldoende concreet zijn uitgewerkt en knelpunten onvoldoende worden besproken. *"De voortgangscommissie ziet dat dingen niet gebeuren, maar kan daar geen consequenties aan verbinden"* – aldus één van de deelnemers. Het Protocol biedt de mogelijkheid tot incidenteel ministerieel overleg, maar deze is in de praktijk slechts één keer benut, met de kanttekening vanuit betrokken geïnterviewden dat in dit geval het ministerieel overleg niet als escalatiemiddel bedoeld was. Respondenten geven aan dat aan de Caribische zijde escalatie "gevoelig ligt" (juist op de Caribische eilanden bestaat het instrumentele karakter van escaleren minder en ligt het te gevoelig en risicovol) en daardoor zelden gebeurt.

Beperkte slagkracht

De kleinschaligheid in de landen maakt bovendien dat de (sub-)werkgroepen en voortgangscommissies veelal uit dezelfde mensen bestaan. Daarbij is de realiteit dat veel van de betrokken partijen hun handen vol hebben aan de dagdagelijkse werkzaamheden. De

veelheid in overlegvormen en actiepunten leggen druk op de al beperkte tijd en mensen en maken dat besluitvorming en monitoring stroperig verlopen. Hierdoor worden overleggen bijvoorbeeld als belastend ervaren en niet altijd efficiënt ingevuld. “

[praktische]besluitvormingsmomenten [over de uitvoering van de plannen van aanpak]’ worden vooral benut om de besluiten voor te bereiden”, aldus een deelnemer van één van de werkgroepen. Volgens een deelnemer aan een andere werkgroep werden onderwerpen doorgeschoven als keuzes niet gemaakt werden en kwamen afspraken soms pas tot stand na meerdere rondes overleg.

Beperkte bestuurlijke continuïteit

Daarbij signaleren betrokkenen dat in alle drie de landen regelmatig wisselingen plaatsvinden in de top van betrokken grensdiensten en/of dat vertegenwoordigers worden gestuurd bij commissiebijeenkomsten. Hetzelfde geldt voor de werkgroepen. Deze bestuurlijke wisselingen bemoeilijken de voortgang van het Protocol. Zo schetst een respondent dat partijen worden vertegenwoordigd door ‘vervangers van vervangers’, en dat dit afstraalt op de politiek-bestuurlijke urgentie die gevoeld wordt. Ook wisselingen op politiek niveau kunnen leiden tot verschuivingen in prioriteiten, wat van invloed is op de inzet en de te behalen doelen in de plannen van aanpak.

Beperkte beleids- en administratieve capaciteit voor complexe bestedingsprocedures

Een belemmerende factor in de besluitvorming over de uitvoering van de plannen doet zich met name voor bij de daadwerkelijke besteding van de beschikbare middelen. Dit komt voort uit procedurele complexiteit rond de besteding van de middelen zoals deze volgt uit lokale wet- en regelgeving, in combinatie met beperkte beleidsmatige en administratieve capaciteit bij de betrokken partijen. De financiële regels die in de landen gelden vanuit het oogpunt van checks and balances (Comptabiliteitsregeling en aanbestedingsregels) vergen veel voorbereiding en tijd en worden door sommigen of in sommige gevallen als rigide ervaren. Zo vereisen bestedingen boven de € 50.000 voorafgaande toestemming, soms tot op het niveau van ministers of de gouverneur.

Daarnaast gelden er strikte regels voor het opstellen en indienen van adviesvoorstellen voor uitgaven, terwijl de praktische ondersteuning om deze adviezen op te stellen en administratief af te handelen doorgaans beperkt beschikbaar is. Veel van de betrokken grensdiensten beschikken over onvoldoende schrijfcapaciteit om projectvoorstellen uit te werken, aanbestedingen te begeleiden of verantwoording op te stellen. Hierdoor blijven middelen ongebruikt, ondanks aanwezige behoefte en budget. Offertes verlopen regelmatig door lange goedkeuringsprocedures. Voornamelijk wanneer voor uitgaven meerdere handtekeningen of bestuurlijke goedkeuringslagen nodig zijn, die tevens veel voorbereiding vragen.

Beperkte flexibiliteit

Het Protocol sluit volgens de geïnterviewde stakeholders inhoudelijk aan bij kernproblematiek zoals drugssmokkel, wapensmokkel, illegale migratie en documentfraude. Tegelijk wordt in alle landen gewezen op de beperkte flexibiliteit die het Protocol biedt. Als er, vanwege veranderende problematiek of door problemen in de uitvoering een aanpassing in het lokale plan van aanpak gewenst is, kan dit niet zomaar worden doorgevoerd. De beschikbare gelden zijn strikt gelabeld en dit beperkt de mogelijkheden om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen of voortschrijdend inzicht. In een interne evaluatie uit 2024 is bovendien al gesignaleerd dat het Protocol geen expliciet proces bevat voor (kleine) wijzigingen in de plannen van aanpak. In

de praktijk wordt voor herbestemmingsprocedures teruggevallen op unanimitéitsbesluitvorming, wat vertragend kan werken.

Ook in het geval van acute veiligheidsproblemen, zoals een piek in gewapende overvallen op Sint Maarten eind 2025, blijkt het Protocol onvoldoende flexibel om de aanwezige capaciteit vanuit de KMar op kritieke momenten snel en tijdelijk anders in te zetten.

Onvolledig informatiebeeld

Tot slot belemmeren de onvolledige informatiepositie en het gebrek aan fenomeenbeelden en monitoring een snelle reactie op actuele uitdagingen. Immers, deze zijn niet altijd bij iedereen structureel in beeld. Zo zijn er bepaalde thema's die volgens enkele respondenten meer aandacht dienen te krijgen in de plannen, omdat deze samenhangen met drugscriminaliteit, zoals illegale geldstromen en digitale criminaliteit.

4.1.3 Inzet van middelen en mensen volgens plannen van aanpak

Elk van de landen heeft in de plannen van aanpak de capaciteitsbehoefte aan ondersteuning van KMar en Douane NL gespecificeerd en in begrotingen uitgewerkt hoe zij de beschikbare financiële middelen vanuit het Protocol versterking grenstoezicht willen inzetten. Uit de plannen van aanpak volgt globaal de volgende capaciteitsbehoefte voor de periode 2022-2024 in VTE:

Tabel 4.1 – Capaciteitsbehoefte ondersteuning KMar en Douane NL

Land	KMar ondersteuning flexpool KMar	KMar ondersteuning versterking grenstoezicht	Douane NL twinning & opleiding		
			2022	2023	2024
Aruba	4 VTE	29 VTE	3 VTE	4,4 VTE	5,25 VTE
Curaçao	20 VTE	30,3 VTE	4,9 VTE	5,46 VTE	4,0 VTE
Sint Maarten	19 VTE	11 VTE	4,9 VTE	4,5 VTE	4,0 VTE
Totaal gemiddeld	43 VTE	70,3 VTE	13,5 VTE		

Bron: Plannen van aanpak ACS-landen

In totaal is er jaarlijks aan de drie landen samen 43 VTE ondersteuning beschikbaar vanuit de flexpool KMar, 71 VTE ondersteuning vanuit de KMar PVG, en totaal 16 VTE voor kortlopende uitzendingen ten behoeve van instructies, opleiding, coaching en begeleiding vanuit Douane NL. Op basis van de voortgangsrapportages en de interviews blijkt de gevraagde capaciteit vanuit KMar en Douane NL⁷ grotendeels te zijn geleverd. Er zijn echter geen complete en actuele verantwoordingscijfers beschikbaar om te bepalen wat de feitelijke inzet over de jaren exact is geweest.

Hetzelfde geldt voor de besteding van de middelen. De landen hebben investeringsbudgetten ontvangen voor onder meer infrastructuur, opleidingen en materieel. In de voortgangsrapportages is deels kwantitatief en deels kwalitatief gemonitord op de besteding van de middelen maar een compleet, actueel en onderling vergelijkbaar beeld van de besteding van de middelen is niet beschikbaar. Uit de voortgangsrapportages en de interviews valt op te maken dat de daadwerkelijke besteding van de middelen in alle drie de landen achterblijft. Deels zijn er grote investeringen in de landen die over meerdere jaren zijn

⁷ Bij het opstellen van de plannen van aanpak werd verondersteld dat de eerste ondersteuning vanuit Douane NL Q2 2022 zou aanvangen maar doordat de uitvoering later op gang is gekomen is de eerste ondersteuning in Q3 2022 geleverd. Daarnaast is de invulling van de ondersteuning op basis van voortschrijdend inzicht deels op andere activiteiten ingezet dan in de plannen is voorgesteld.

verspreid of nog gepland staan, deels zijn bestedingen (en daarmee de bijbehorende projecten en acties) ook niet gerealiseerd. Dit laatste houdt onder andere verband met de genoemde knelpunten zoals complexe bestedingsprocessen en gebrek aan beleids- en uitvoeringscapaciteit.

4.1.4 Ervaringen per land

Hieronder volgt per land een beknopte toelichting op specifieke ervaringen.

Aruba

Op Aruba zijn de ervaringen ten aanzien van besluitvorming binnen de werkgroep en voortgangscommissie merendeels positief. Wel zijn er veel leden, omdat er veel grensdiensten deelnemen aan de werkgroep en de uitvoering van het plan. Dat maakt het plannen en deelnemen aan vergaderingen en vinden van structuur en consensus in de uitvoering soms lastig. Een respondent beschrijft dat *“er te veel belangen zijn om slagvaardig te zijn”*. Daarnaast hebben er veel wisselingen plaatsgevonden op directieniveau en wisselen de prioriteiten in de politiek. Aruba stelde als eerste (en vooralsnog enige) van de drie landen eind 2025 een herzien plan van aanpak vast. Dit nieuwe plan van aanpak werkt langs dezelfde hoofdlijnen, maar legt meer focus door middel van prioriteiten en introduceert een aantal nieuwe projecten.

Curaçao

Op Curaçao is het speelveld minder complex dan op Aruba, mede doordat het aantal betrokken grenspartijen klein is (zo opereert de immigratiedienst hier onder het Korps Politie). Volgens een respondent aan Nederlandse zijde maakt Curaçao het meeste tempo in de uitvoering van het plan van aanpak. Tegelijkertijd maakt het kleine aantal betrokken partijen ook kwetsbaar: als één van de twee aan tafel ontbreekt dan vervalt het werkgroep overleg. Ook hier wordt het besluitvormingsproces soms als bureaucratisch ervaren en blijkt het daarbij effectiever om buiten de formele overlegstructuur rechtstreeks afspraken te maken. Daarnaast speelt in Curaçao dat het herziene plan van aanpak al geruime tijd wacht op ondertekening door de Minister van Justitie. Hierdoor ontbreekt een formeel vastgesteld kader, wat het voor betrokken partijen lastiger maakt om elkaar (indien nodig) aan te spreken op de gemaakte afspraken.

Sint Maarten

Op Sint Maarten kwam de uitvoering van het Protocol later op gang. De deelnemende partijen aan de werkgroepen en voortgangscommissie zijn positief over de betrokkenheid en onderlinge samenwerking. Wel zorgt de kleinschaligheid van de grensdiensten ervoor dat *“dezelfde personen aan meerdere gremia deelnemen”*, aldus deelnemers van de voortgangscommissie en werkgroep, wat leidt tot overbelasting van schaarse mensen. Op Sint Maarten zijn de lokale grensdiensten begonnen vanuit een relatief minder institutioneel ontwikkelde uitgangspositie, waardoor het tekort aan personeel op vrijwel alle niveaus nog nadrukkelijker aanwezig is dan in de andere landen. Op Sint Maarten is sprake van een forse onderbesteding, mede doordat het bestedingsproces complex en procedureel belastend is. Bij het organiseren van een Intelligence opleiding moesten offertes voor hotel- en vluchtkosten voor de opleiders bijvoorbeeld meerdere keren opnieuw worden aangevraagd, omdat deze vervielen als gevolg van lange goedkeuringsprocedures. Een ander concreet voorbeeld is dat de Douane recent dringend nieuwe dienstauto's nodig had. Het was moeilijk om dit via de PVG-gelden te financieren, omdat deze strikt gelabeld zijn voor specifieke doeleinden en dit niet was

opgenomen in het plan van aanpak. Uiteindelijk zijn de voertuigen buiten het PvA om goedgekeurd, maar moest hiervoor een omslachtig proces worden doorlopen.

4.2 Uitvoering van de plannen van aanpak

Deze paragraaf beschrijft de uitgevoerde werkzaamheden en activiteiten ten aanzien van de verschillende thema's, de samenwerking en de knelpunten die de werkafspraken uit de plannen van aanpak in de praktijk belemmeren.

4.2.1 Thematische werkzaamheden en activiteiten

Tegengaan van smokkel

Het tegengaan van smokkel vormt één van de kerntaken van de grensdiensten en de inzet is daarom niet volledig af te bakenen van bestaande werkzaamheden die al plaatsvonden voor het Protocol versterking grenstoezicht. Onder het Protocol versterking grenstoezicht zijn wel extra investeringen gedaan in materiele versterking. Zo hebben Aruba en Curaçao hun speurhondenteams uitgebreid met nieuwe honden en trainingen vanuit de Douane. Ook hebben verschillende uitbreidingen in scanapparatuur plaatsgevonden, waaronder bagage scanners op de luchthavens en mobiele handheldscanners. Met behulp van deze handheld scanners kunnen grensdiensten ook gezamenlijke integrale controles uitvoeren, al vinden deze multidisciplinaire controles en acties op Aruba en Curaçao vooral op incidentele basis plaats. Op Sint Maarten dragen een multidisciplinair handhavingsteam (Alpha Team) en een multidisciplinair opsporingsteam (Pelican Team) structureel bij aan de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit, waaronder smokkel van drugs, geld en wapens. In alle drie de landen wordt in toenemende mate ook risico-gestuurd optreden⁸ toegepast.

Versterken van informatieposities en informatie-uitwisseling

Vanuit Protocol versterking grenstoezicht wordt door de landen stappen gezet in het versterken van informatieposities en informatie-uitwisseling. Voorheen richtten de afzonderlijke grensdiensten binnen de landen zich op hun eigen intel, vanuit Protocol versterking grenstoezicht zijn gedeelde informatieknoppunten en/of gezamenlijke inlichtingenteams ingericht, ook wel Intelligence Centre (IC)-grens genoemd, van waaruit o.a. trendanalyses worden gemaakt. Het concept staat maar er zijn nog knelpunten. Op Aruba is bij verschillende partijen onduidelijkheid over welke gegevens mogen worden gedeeld en wie het team mogen bemannen, op Curaçao wordt deze volledig door KMar bemenst, op Sint Maarten is IC-grens nog in ontwikkeling en nu nog niet bemenst. Door verbeterde informatiedeling kunnen grensdiensten (vooral op Curaçao) beter risico-gestuurd optreden en gericht controles uitvoeren, zo wordt tijdens het onderzoek naar voren gebracht. Een concreet voorbeeld is het opbouwen van informatie over risico-vluchten. Ook door versterking van handhaving en opsporing verbetert op kleine schaal de informatiepositie, bijvoorbeeld doordat meer wordt gemuteerd dragen controles bij aan het versterken van de informatiepositie van de betrokken grensdiensten. Door samenwerking worden grensdiensten gekend binnen de operatie, herkennen medewerkers processen en wat zich daarin afspeelt en groeit het vertrouwen van de grensdiensten onderling.

⁸ Risicogestuurd optreden houdt in dat grens- en handhavingsdiensten hun inzet baseren op informatie, risicoanalyses en datagedreven toezicht, zodat capaciteit en controles doelgericht worden ingezet op plaatsen en situaties waar de risico's en kans op overtredingen het grootst zijn.

Verbreiden van palet van toezichtinterventies

Aan het verbreiden van het palet van toezichtinterventies is gewerkt door bestaande interventies te professionaliseren en te ondersteunen met nieuwe technieken en materiaal, waaronder de eerdergenoemde scanners. Daarnaast is in alle drie de landen ingezet op uitbreiden van tweedelijnscontroles op luchthavens en zijn medewerkers getraind in documentherkenning (door de KMar). Ook zijn in alle drie de landen Falsidesks opgericht om valse documenten te detecteren.

Versterken van de bedrijfsvoering van de douanediens

In alle drie de landen staan de douanediens op achterstand. Er zijn grote personele tekorten en veel mogelijkheden tot professionalisering van de organisaties. Er wordt vooral ingezet op opleiding, training en begeleiding. Er worden kleine stappen gezet in de versterking van de bedrijfsvoering van douanediens door bijvoorbeeld het opstellen van procesbeschrijvingen, vaststellen van formaties en functieprofielen. De landencoördinatoren spelen daarin een belangrijke rol. Door grote personeelstekorten en een hiërarchische organisatiestructuur is het echter lastig de bedrijfsvoering duurzaam te versterken.

Versterking van de politietaak

De versterking van de politietaak heeft vooral plaatsgevonden op luchthavens. Dit vindt o.a. plaats door de eerdergenoemde investeringen in materieel en in de multidisciplinaire controles, met ondersteuning vanuit inzet van de KMar.

Gezamenlijke versterking van de maritieme politietaak komt in geen van de ACS-landen echt goed op gang. De kustwacht voert deze taken al sinds 1996 uit en heeft op alle eilanden, mede door de financieringslijn vanuit het ministerie van Defensie, welke onafhankelijk is van de financieringslijn van het Protocol versterking grenstoezicht, een relatief sterke positie. Maar het uitvoeren van multidisciplinaire controles in bijvoorbeeld zeehavens komt minder van de grond. Door de beperkte capaciteit (bij voornamelijk douanediens) hebben tot op heden slechts sporadisch acties plaatsgevonden.

Tegengaan van illegale migratie en migratiecriminaliteit

Het tegengaan van illegale migratie en migratiecriminaliteit valt in alle drie de landen primair onder de eerstelijns verantwoordelijkheid van de immigratiediensten. Zoals genoemd, wordt in de eerste lijn ingezet op documentherkenning en wordt op luchthavens geobserveerd op basis van risicoprofielen. Daarnaast zijn speciale opsporingsteams tot ontwikkeling gekomen. Zo hebben Aruba en Sint Maarten de opsporingsunits Mensenhandel/Mensensmokkel (UMM) en heeft Curaçao een vergelijkbaar Combined Team Migratiecriminaliteit. Aruba heeft daarnaast een Coördinatiecentrum Mensenhandel/Mensensmokkel en een speciale Joint Intelligence Unit (JUIMM) voor deze onderwerpen.

4.2.2 Samenwerking

Het Protocol is gericht op het intensiveren van de samenwerking. In de basis richt de samenwerking zich op *“het gebruik van multidisciplinaire teams en kennisoverdracht middels twinning tot en met de managementlaag”*. Deze paragraaf beschrijft eerst de inzet van de KMar en Douane, en presenteert daarna de ervaringen met samenwerken.

Inzet KMar

De KMar wordt ingezet voor tweedelijnscontroles, ondersteuning van de immigratiedienst, versterking van grensgerelateerde opsporing (bijvoorbeeld in samenwerking met politie of OM), en opbouw van intelligencecapaciteit. De werkzaamheden vinden formeel plaats onder aansturing van de lokale politiekorpsen. Twinning vindt met name plaats op leidinggevend niveau, waarbij KMar-functionarissen lokale teamleiders coachen en adviseren. Daarnaast vindt kennisoverdracht plaats via ‘training-on-the-job’ en gezamenlijke uitvoering van taken.

De inzet van de KMar verschilt per land, maar richt zich in alle gevallen op versterking van het grenstoezicht, met name op de luchthavens. In voorkomende gevallen wordt de KMar – op verzoek van lokale grensdiensten en in afstemming met de KMar zelf – ook ingezet op urgente taken buiten de scope van het Protocol, zoals de aanpak van vuurwapengeweld of ondersteuning bij grote evenementen zoals carnaval. Deze inzet draagt bij aan de veiligheid op de eilanden en versterkt de relatie met lokale partners. In de praktijk is de inzet van de KMar onder het Protocol versterking grenstoezicht vaak verweven met die vanuit de flexpool. Beide trajecten leveren personeel voor vergelijkbare taken en teams, waardoor het voor betrokkenen niet altijd duidelijk is onder welk Protocol specifieke inzet valt.

Inzet Douane NL

De inzet van Douane Nederland binnen het Protocol versterking grenstoezicht is primair gericht op kennisontwikkeling van de lokale douanediens ten, niet op structurele versterking van de operationele uitvoering.⁹ Douane NL levert expertise via trainingen, coaching en begeleidingstrajecten. Voorbeelden zijn opleidingen in trade-based moneylaundering, doorzoeken klein vliegtuig, toezicht achteraf, houding en gedrag op posten, en het trainen van hondengeleiders. Ook wordt gewerkt met train-de-trainer-constructies, waarbij lokale instructeurs worden opgeleid om kennis verder te verspreiden binnen hun organisatie. De inzet wordt per land gecoördineerd door een landencoördinator, die fungeert als schakel tussen Douane NL en de lokale douanediens ten. Deze coördinator stemt de inzet af op de lokale behoeften, bewaakt de voortgang van de ondersteuning en voorziet het lokale management van gevraagd en ongevraagd advies.

Multidisciplinaire samenwerking

In alle drie de landen is zichtbaar vooruitgang geboekt in de samenwerking tussen de grensdiensten. Door de structurele samenwerking op subwerkgroep- en werkgroep-niveau en de (incidentele) integrale acties/controles werken grensdiensten die voorheen niet (altijd) samenwerkten nu wel samen. Beter dan voorheen weten de grensdiensten elkaar te vinden, wisselen informatie uit, benutten hun bevoegdheden gelijktijdig en zijn beter op de hoogte van elkaars kennis en kunde. Concrete voorbeelden zijn het multidisciplinaire Alpha Team, maar ook gecombineerde controles van passagiers of aanlandende boten. Deze kruisbestuiving versterkt de effectiviteit van gezamenlijke controles en vergroot professionaliteit van betrokken grensdiensten.

⁹ De inzet vanuit Douane NL biedt geen directe versterking in de operatie maar is met name geënt op kennisontwikkeling door het verzorgen van trainingen en opleidingen. Dit wordt per land centraal gecoördineerd door een land coördinator. Zij hebben een brede douane achtergrond die ook raken aan bedrijfsvoering en procesinrichting e.d. en kunnen daarin adviserend optreden richting de douanediens ten. De ondersteuning van Douane NL in de vorm van begeleiding en opleiding is gericht op zowel operationele taken als leiderschap en procesverbetering. Recent is er sprake van een andere insteek van Douane NL, dat meer VTE beschikbaar stelt en daarmee ook ondersteuning verleent op Sint Maarten. Dit valt echter buiten de scope van deze evaluatie.

Tegelijk benadrukken respondenten dat dit “nog maar eerste stappen” zijn. Lang niet alle voorgenomen samenwerkingsactiviteiten zijn uitgevoerd. Capaciteitstekorten die voortkomen uit structurele knelpunten in de landen (zie ook onder §4.2.3) remmen de samenwerking. Integrale acties zijn hierdoor vaker incidenteel dan structureel, omdat personeel ontbreekt om ze regelmatig uit te voeren. Ook informatiedeling blijft een uitdaging omdat de wettelijke grondslagen niet altijd helder zijn en omdat diensten zich soms toch terughoudend opstellen door het ontbreken van vertrouwen.

Kennisoverdracht

Kennisdeling tussen Nederland en de Caribische grensdiensten vindt plaats via opleidingen, trainingen en in de dagelijkse praktijk. Zo hebben KMar en Douane NL tal van trainingen verzorgd, bijvoorbeeld op het gebied van documentencontrole (Falsified Documents training), risicoanalyse en hondentraining. Dit heeft geleid tot nieuwe expertise bij de landen: op alle eilanden zijn bijvoorbeeld Falsidesks ingericht met getrainde documentexperts, en douanehondenteams zijn versterkt door ter plaatse opgeleide begeleiders. Ook wordt gewerkt met *train-de-trainer*-constructies waarbij lokale instructeurs worden gecertificeerd (bijvoorbeeld een IBT-docent binnen de eigen grensdiensten). Medewerkers van de betrokken grensdiensten leren nieuwe technieken, vaardigheden en procedures.

Borging van de kennisoverdracht blijft evenwel lastig. Veel diensten hebben geen processen ingericht om opgedane kennis te verankeren, daarnaast is het verloop hoog en verdwijnt de expertise met het vertrek van getrainde collega's weer. Op Curaçao en Aruba spelen bijvoorbeeld dat de hoge pensioenuitstroom de bezettingsproblemen vergroot. Zoals een deelnemer opmerkte: *“als mensen weggaan, dan gaat de kennis ook weg”*, waardoor nieuwe werkwijzen niet bestendigen. De respondenten constateren dat trainingen op korte termijn wel effect sorteren – personeel voelt zich professioneel vaardiger – maar dat de capaciteit ontbreekt om dit effect structureel vast te houden. Zoals een betrokkene op Sint Maarten aangeeft: *“Door de beperkte personeelscapaciteit van Douane Sint Maarten (26 VTE) [...] ontbreekt vaak de tijd en ruimte om het geleerde daadwerkelijk in de praktijk te brengen.”* Hierdoor is blijvende deskundigheidsbevordering afhankelijk van vervolgt trainingen en continue ondersteuning, zolang de lokale organisaties nog niet voldoende eigen opleidingskracht hebben.

Twinning

In de praktijk is twinning maar deels van de grond gekomen. In de multidisciplinaire teams waar de KMar onderdeel van is, ontstaat on-the-job kennisoverdracht. Een concreet voorbeeld van twinning is de samenwerking binnen het Alpha Team op Sint Maarten, waar een KMar-functionaris als twinningspartner optreedt van de lokale teamleider van KPSM en deze wekelijks adviseert over leiderschap en teamsturing, terwijl tegelijkertijd lokale collega's via ‘training-on-the-job’ worden opgeleid in onder meer procesvoering.

Twinning werkt echter alleen wanneer er voldoende lokale tegenhangers beschikbaar zijn en sprake is van wederzijds leren, daar is in de praktijk vaak geen sprake van.¹⁰ Wederom zijn de uitdagingen op het gebied van capaciteit hierin de voornaamste factor (zie ook onder §4.2.3). In sommige teams vormen uitgezonden KMar-leden de meerderheid of zelfs het volledige team, waardoor structurele koppels ontbreken en de beoogde kennisoverdracht beperkt blijft.

¹⁰ Ook in onze eerdere evaluatie van het Protocol flexpool KMar (2022) werd deze conclusie getrokken.

Zo wordt IC-grens op Curaçao voor 100% bemenst door KMar (op Aruba 80%), bestaat het Alpha Team voor tweederde uit KMar-medewerkers. Deze disbalans leidt ertoe dat de KMar in de praktijk zelfstandig opereert of de dagelijkse aansturing op zich neemt, terwijl formeel de lokale grensdiensten verantwoordelijk zijn. Dit spanningsveld wordt door KMar als frustrerend ervaren omdat zij hierdoor niet altijd hun volle potentieel weten te benutten. Met meer verantwoordelijkheden – op specifieke projecten en vanzelfsprekend binnen vooraf gestelde kaders – zou de KMar naar eigen zeggen een grotere bijdrage kunnen leveren aan de versterking van het grenstoezicht. Ook twinning op niveau van leidinggevendenden slaagt niet in alle gevallen goed; niet altijd wordt een goede match met vertrouwensband gevonden tussen betreffende dienders.

Twinning door Douane-NL vindt mondjesmaat plaatsen niet op alle landen. (Dit ook omdat de Douane NL in vergelijking met KMar weinig medewerkers inzet voor dit doel.)

4.2.3 Knelpunten in de uitvoering

Hoewel het Protocol versterking grenstoezicht tot zichtbare verbeteringen heeft geleid, wordt de effectiviteit van de uitvoering in alle drie de landen belemmerd door een aantal structurele en organisatorische knelpunten.

Kanttekening vooraf

Bij de duiding van deze knelpunten is het van belang om notie te nemen van de complexe realiteit waarin de grensdiensten opereren. De Caribische landen hebben te maken met structurele beperkingen die niet eenvoudig op te lossen zijn binnen de reikwijdte van het Protocol versterking grenstoezicht. De situationele complexiteit, denk bijvoorbeeld aan vele baaien, goede vlieg- en bootverbindingen tussen producerende en afzetlanden, het effect van kleinschaligheid op bestuurskracht, jonge naties et cetera, maakt dit vraagstuk niet eenvoudiger. Zo is er vaak onvoldoende nationale begrotingsruimte om structurele veranderingen door te voeren, en geeft de politiek soms aan andere veiligheidsthema's dan grensbewaking prioriteit. Medewerkers werken dan ook vaak permanent onder moeilijke omstandigheden, tegen lage salarissen onder hoge werkdruk en met beperkte doorgroeimogelijkheden. Vacatures zijn om meerdere redenen lastig te vervullen. De kleinschaligheid van de eilanden maakt het bovendien lastig om handhavende functies, die vragen om veiligheid en loyaliteit, duurzaam te bemensen in een context waar sociale nabijheid groot is. En juist in een kleinschalige samenleving is privacy van persoonsgegevens belangrijk. Dit alles beïnvloedt niet alleen de uitvoeringskracht, maar ook de motivatie en het vermogen van grensdiensten om te investeren in duurzame versterking.

Capaciteitstekorten en personele instabiliteit

De meest genoemde belemmering is het structurele tekort aan capaciteit bij de lokale grensdiensten. Voor de betrokken grensdiensten blijkt het ondanks gedane inspanningen - door onder andere financierings- en arbeidsmarktknelpunten - ontzettend moeilijk voldoende capaciteit beschikbaar te krijgen. Met name douane en immigratie maar ook politie, kampen met onderbezetting waardoor het moeilijk is om afspraken over inzet, leiding en samenwerking uit de plannen van aanpak na te komen. Dit beperkt niet alleen de operationele inzet, maar ook het vermogen om te investeren in structurele versterkingen. De beperkte capaciteit en instabiliteit in personeelsbestand leidt tot een gebrek aan absorptievermogen: er is onvoldoende ruimte om nieuwe werkwijzen te implementeren, laat staan te borgen. Dit geldt

met name voor twinning, dat in theorie gericht is op kennisoverdracht en duurzame versterking, maar in de praktijk vaak niet beklijft. Bovendien heeft de beperkte personele capaciteit ook directe gevolgen voor de uitvoering. Materieel dat met PVG-middelen is aangeschaft, kan niet altijd optimaal worden benut. Zoals een respondent vanuit Douane toelicht: *“Ze werken. Maar er moeten twee mensen achter die machine staan en daarachter nog vier of vijf om te visiteren. Die zijn er niet.”* Ook ontbreekt het in sommige grensdiensten aan stabiel leiderschap. Frequent wisselingen van grensdiensthoofden of het ontbreken van aansturing maken het lastig om koers te houden en veranderingen te implementeren.

Organisatorische kwetsbaarheid

Naast personele tekorten spelen ook structurele organisatorische randvoorwaarden een rol. In alle drie de landen wordt gewezen op het ontbreken van geschikte huisvesting, onvoldoende ICT-voorzieningen en een tekort aan kwalitatief materieel zoals scanners, voertuigen en veiligheidsuitrusting. Deze uitdagingen belemmeren (verdere professionalisering van) de uitvoering van activiteiten en reguliere controles.

Gebrek aan financiële borging

De tijdelijke aard van de financiering via het Protocol versterking grenstoezicht maakt het lastig om investeringen duurzaam te verankeren. Hoewel het Protocol aanzienlijke middelen beschikbaar stelt, ontbreekt het aan structurele financiering binnen de reguliere begrotingen van de landen. Hierdoor kunnen licenties, onderhoud en vervolgoopleidingen niet altijd worden bekostigd.

Operationele druk en beperkte bestuurlijke focus

De grensdiensten opereren in een context van hoge werkdruk waarbij het uitvoeren van de acties ten behoeve van de versterking van het grenstoezicht niet de enige prioriteit is. De dagelijkse uitvoering vraagt veel aandacht, waardoor structurele verbeteringen en samenwerking onder druk komen te staan. Operationele prioriteiten kunnen bovendien snel verschuiven en alle capaciteit opeisen, bijvoorbeeld bij acute veiligheidsincidenten. Ook de politiek-bestuurlijke aandacht voor het Protocol is wisselend: mede door kabinetswisselingen en concurrerende beleidsprioriteiten staat grensbewaking niet altijd bovenaan de politieke agenda. Hierdoor kan het ontbreken aan structurele focus, een lange termijnvisie en continuïteit in de uitvoering.

Complexiteit in informatiedeling

Een belangrijk knelpunt in de samenwerking is het ontbreken van een duidelijke juridische basis voor informatiedeling tussen de grensdiensten. Persoonsgerichte informatie mag niet spontaan worden gedeeld en vereist vaak een vordering van de officier van justitie. Dit brengt de nodige uitdagingen mee ten aanzien van het maken van gezamenlijke analyses en de mogelijkheden rondom risico gestuurd toezicht. Daarnaast speelt terughoudendheid tussen grensdiensten, mede door het ontbreken van duidelijke kaders dan wel onbekendheid met wettelijke kaders, en zoals door verschillende respondenten is aangegeven, een gebrek aan onderling vertrouwen.

Een respondent tekent aan dat, in het licht van privacy van persoonsgegevens in kleinschalige samenlevingen, deze terughoudendheid ook prijzenswaardig is, helaas naast de vertraging die het oplevert. Gezien de juridische complexiteit is het opstellen van een convenant of van

richtlijnen een logische opvolging. De vraag kan worden gesteld of het vraagstuk aanvankelijk niet te licht is bekeken (*“regelen we wel eventjes”*).

4.2.4 Ervaringen per land

Hieronder volgt per land een beknopte toelichting op specifieke ervaringen.

Aruba

De samenwerking tussen grensdiensten is op Aruba merkbaar verbeterd ten opzichte van vóór het Protocol versterking grenstoezicht. Een positief kenmerk is het gerealiseerde IC-grens overleg: dit vindt op Aruba wekelijks plaats en bundelt, zo is de bedoeling, inzichten van KPA, immigratie, douane, KMar en Kustwacht. Zo werd informatie opgebouwd over specifieke risicovluchten (bijvoorbeeld naar Canada) die leidde tot succesvolle integrale controles. Tegelijkertijd zijn er veel vragen over informatie-uitwisseling. De KMar draait mee op de luchthaven, in de UMM en bij IC-grens (grotendeels KMar), en verzorgde trainingen – o.a. in documentherkenning. Twinning is beperkt onder andere door het capaciteitstekort. Alle lokale grensdiensten hebben veel vacatures. Kwetsbaarheden op Aruba bestaan onder andere op het niveau van de douanediens, die te kampen heeft met grote personeelstekorten.

Curaçao

Op Curaçao zijn geavanceerde technologische verbeteringen zoals drones, surveillancecamera's en een elektronisch paspoortcontrolesysteem ingevoerd.¹¹ Ook op Curaçao is IC-grens operationeel waarbij specifiek aandacht is voor werken volgens het HOI-principe: de keten van handhaving, opsporing en intelligence. Hierdoor zijn er directe lijnen tussen de grensdiensten en komen zij wekelijks bijeen om informatie over trends e.d. uit te wisselen. Het was de bedoeling dat elke organisatie structureel iemand zou leveren, maar dat is door capaciteitstekort niet gelukt. Daarom wordt IC-grens vooralsnog 100% bemenst door de KMar. Ook op Curaçao is van twinning met de KMar vrijwel geen sprake door de personeelstekorten bij KPC. Ook hier toont de douanediens zich als kwetsbare organisatie met aanzienlijke personeelstekorten (meer dan een kwart van de formatie is niet opgevuld). Deze grensdienst blijkt minder flexibel om veranderingen en nieuwe werkwijzen door te voeren.

Sint Maarten

Sint Maarten startte op het gebied van grenstoezicht met de grootste achterstand, maar laat inmiddels zichtbare professionalisering zien. Met name de verdere ontwikkeling en bestendiging van het Alpha Team is hiervan het boegbeeld. Dit heeft geleid tot een voelbare verbetering van veiligheidsprocedures en informatiepositie op Princess Juliana International Airport. Ook de opsporing is met deelname van lokale grensdiensten en KMar versterkt in de vorm van het Pelican Team en het UMM (mensensmokkel/mensenhandel) team. Ondanks dat twinning en kennisoverdracht hierdoor wel plaatsvinden is er sprake van disbalans in de samenstelling en hebben de lokale grensdiensten onvoldoende tegenhangers om van volwaardige en duurzame twinning te spreken. Alle respondenten benadrukken dat Sint Maarten structureel te weinig mensen en middelen heeft en werving een enorme uitdaging is, waardoor dit niet op korte termijn is op te lossen. Daarbij speelt dat er een structureel verschil bestaat tussen de middelen die Justitie daadwerkelijk nodig heeft en het budget dat door het ministerie van Financiën wordt toegekend, waardoor cruciale functies (zoals nieuw

¹¹ Evaluatie Plan van Aanpak Versterking Grenstoezicht Curaçao (2024)

douanepersoneel) niet structureel financierbaar zijn. Tot slot ervaren betrokken partijen knelpunten ten aanzien van de landsgrens met het Franse deel van Sint Maarten, met name op maritiem vlak, maar zijn er onvoldoende handvatten om hierop in te spelen.

4.3 Samenhang Protocol flexpool KMar

Deze paragraaf behandelt de verhouding tussen de twee Protocollen, de samenhang van de inzet en hoe effectief de inzet van de flexpool KMar het Protocol versterking grenstoezicht aanvult.

Beide Protocollen richten zich op het domein van grenstoezicht, versterken capaciteit en beogen samenwerking tussen lokale grensdiensten (onderling en) met Nederlandse partners. Vanuit beide Protocollen worden VTE KMar beschikbaar gesteld. Hoewel de Protocollen op papier verschillen in looptijd, governance en taakdefinitie, is de inzet van de KMar in de praktijk volledig geïntegreerd. Beide Protocollen leveren personeel voor grotendeels dezelfde taken en teams, zoals IC-Grens en het Alpha Team, waar de ene medewerker werkzaam kan zijn onder Protocol versterking grenstoezicht en de ander onder Protocol flexpool KMar. De samenhang in inzet is daarmee feitelijk 100%. De betrokken partijen geven aan dat het in de uitvoering niet te herleiden is onder welk Protocol een KMar-medewerker precies werkt. Het Protocol flexpool KMar wordt door sommige respondenten zelfs omschreven als een bijlage bij het Protocol versterking grenstoezicht, waarbij doelen en inzet via dezelfde plannen van aanpak en governance-structuren worden aangestuurd. Dit leidt niet tot vragen rondom de inzet van bevoegdheden, omdat de Protocollen (en daarmee de bevoegdheden van de KMar-medewerkers) op dat vlak niet verschillen.

Tegelijkertijd is er in voorkomende gevallen sprake van enige verwarring over de formele kaders: het is niet altijd voor iedereen duidelijk hoeveel capaciteit vanuit de KMar beschikbaar is, hoe besluitvorming over inzet plaatsvindt, en hoe grensdiensten hierop aanspraak kunnen maken. Dit is echter een vraagstuk waarmee men zich in de dagdagelijkse praktijk niet bezighoudt en zeker niet op operationeel niveau.

De behoeftebepaling en inzetverdeling van de capaciteit van de KMar (dus de VTE van beide protocollen) verlopen via het plan van aanpak van het Protocol versterking grenstoezicht. Er wordt geen gebruik gemaakt van de jaarlijkse capaciteitsverzoeken die formeel onder het Protocol flexpool ingediend behoren te worden (en waar in de praktijk al weinig gebruik van werd gemaakt; de oude verdeling tussen Curaçao en Sint Maarten werd jarenlang onveranderd toegepast). Daarmee fungeert het Protocol versterking grenstoezicht de facto als kaderstellend voor de inzet van de KMar, ook die ingezet onder de flexpool. Deze integratie wordt door respondenten als positief ervaren: het Protocol versterking grenstoezicht maakt het mogelijk om gericht te sturen op doelbereik en inzet, en biedt meer houvast voor het bepalen van de inzet en de evaluatie daarvan.

4.4 Resumé

Het Protocol versterking grenstoezicht heeft geleid tot meer samenwerking tussen grensdiensten die voorheen nauwelijks samenwerkten. In alle drie de landen zijn overlegstructuren ingericht, multidisciplinaire teams gevormd, en gezamenlijke acties ondernomen. De inzet van KMar en Douane NL is grotendeels gerealiseerd en wordt gewaardeerd, met name waar deze gericht is op kennisoverdracht en ondersteuning.

Tegelijkertijd wordt de effectiviteit en duurzaamheid van de uitvoering belemmerd door structurele knelpunten, zoals capaciteitsgebrek, organisatorische kwetsbaarheid en beperkte bestuurlijke continuïteit. De potentie van het Protocol wordt niet ten volle benut. De verwevenheid met de flexpool KMar versterkt de inzet, maar vraagt om heldere kaders.

5. Beoordeling Protocol

Dit hoofdstuk behandelt de verwachte effectiviteit op basis van de werkingstheorie. Daarna volgt een bespreking van de beoordeling van de meerwaarde van het Protocol en de wensen en behoeften van de stakeholders ten aanzien van verlenging.

5.1 Effectiviteit Protocol versterking grenstoezicht

Zoals voorgaande hoofdstukken is toegelicht zijn de doelen van het Protocol niet SMART geformuleerd in termen van outcome en effect. Er is niet gedefinieerd in welke mate het grenstoezicht dient te worden versterkt. Er zijn evenmin doelen gesteld ten aanzien van grensoverschrijdende en transnationaal georganiseerde criminaliteit. Feitelijk kunnen daarom geen harde uitspraken worden gedaan over de effectiviteit van het Protocol.

Maar ook als het Protocol versterking grenstoezicht wel heldere outcome-doelen zou kennen, zou het meten van de doeltreffendheid uitdagingen met zich meebrengen. Is een afname in het aantal drugsaanlandingen per zee een effect van het Protocol? In hoeverre is het ontbreken van drugsbootjes tussen Venezuela en Curaçao te wijten aan een versterkte samenwerking? Is dat niet het gevolg van de gerichte inzet vanuit de VS tegen Venezuela waarbij drugsbootjes worden beschoten? En wie zegt dat er geen sprake is van een verplaatsingseffect of veranderde modus operandi? Of dat er nu juist meer onder de radar gebeurt? Het lastig kunnen meten van effect is overigens een probleem dat zich op meerdere terreinen afspeelt. Maar het beperkt of niet beschikbaar zijn van data over vangsten, veroordelingen, fenomeenbeelden en trends, veranderende netwerken et cetera helpt daarbij niet. Er wordt nu alleen gemonitord op input en output-niveau (aan de hand van het stoplichtenmodel), niet op outcome of effect.

Verwachte effecten op basis van logica

Op basis van de werkingstheorie (hoofdstuk 3) is het wel aannemelijk dat de investeringen en verbetering van de onderlinge samenwerking bijdragen aan het tegengaan van grensoverschrijdende criminaliteit. De investeringen kunnen bijgedragen aan een verdere professionalisering van de grensdiensten, waardoor deze beter en gerichter kunnen worden ingezet op toezicht, controle, opsporing en handhaving en informatie om gestuurd te werk te gaan. Er worden barrières opgeworpen waarmee het criminelen lastiger wordt gemaakt.

Om de doelen te behalen, zijn in de plannen van aanpak randvoorwaarden geadresseerd (zie hoofdstuk 3). Op basis van de uitkomsten in hoofdstuk 4 kan worden gesteld dat slechts in beperkte mate is voorzien in de randvoorwaarden. Met name (de randvoorwaarde rondom) onderbezetting vormt over de breedte van de keten een structureel knelpunt in de uitvoering van het Protocol. Maar ook detentiecapaciteit en opslaglocaties zijn niet in alle landen beschikbaar. Ook informatie-uitwisseling tot slot is kwetsbaar. Zoals ook werd gesteld in de beknopte evaluatie van het plan van aanpak door Curaçao wordt de mate waarin resultaten behaald kunnen worden zwaar beïnvloed door de niet vervulde randvoorwaarden. Duidelijk is dat er in de verdere uitvoering van het Protocol en de plannen van aanpak de nodige knelpunten zijn en de investeringen in middelen en mensen lang niet allemaal zijn benut en gedaan.

Tegelijkertijd zijn wel degelijk bijdragen geleverd, ook ten aanzien van de randvoorwaarden en daarmee is er op theoretische gronden sprake van enige vooruitgang, niet van stilstand of

achteruitgang. Enige tijds output en effecten ten aanzien van grensversterking kunnen op basis van logica dan ook worden verwacht. Echter, of deze – zij het beperkte – vooruitgang duurzaam is, is een tweede (zie ook § 5.2.)

5.2 Beoordeling opzet en werking Protocol

De overgrote meerderheid van de respondenten stelt dat het Protocol (zichtbaar) bijdraagt aan de versterking van het grenstoezicht in de landen, zij het in wisselende mate en met verschillende accenten.

Het Protocol draagt volgens respondenten op de volgende wijzen bij aan versterking van het grenstoezicht:

- Samenwerking tussen grensdiensten is (in sommige gevallen) geïnitieerd en is (in veel gevallen) geïntensiveerd. Het Protocol fungeert als formeel kader voor samenwerking. Multidisciplinaire controles en gezamenlijke acties worden uitgevoerd. Deze procesmatige bijdrage wordt in verschillende landen als een belangrijk effect benoemd, los van de vraag in hoeverre dit al heeft geleid tot duurzame versterking van het grenstoezicht.
- Informatie-uitwisseling tussen grensdiensten is op onderdelen verbeterd. Er is sprake van intelligence-opbouw en inlichtingen worden benut om risico gestuurd toezicht te houden. Nieuwe ketenstructuren voor het tegengaan van mensenhandel en mensensmokkel zijn ingezet.
- Er zijn extra personele inzetten gerealiseerd via vooral KMar, veelal - maar niet alleen - op de luchthavens, en daarnaast via Douane NL. In meerdere landen wordt aangegeven dat zonder het Protocol uitvoeringsproblemen zouden ontstaan.
- Opleidingen, trainingen en twinning hebben bijgedragen aan het vergroten van kennis, onder andere op het gebied van risicoanalyses en herkenning van valse documenten.

Zonder het Protocol, zo wordt algemeen erkend, zouden investeringen in personeel, materieel, opleidingen en infrastructuur niet of alleen zeer beperkt zijn gedaan. Tegelijkertijd wordt gesteld dat de potentie van het Protocol nog lang niet is benut en de gezette stappen (nog) klein zijn. Diverse respondenten benadrukken dat een bijdrage van het Protocol niet meetbaar of aantoonbaar is (zoals ook gesteld in 5.1).

Het Protocol is door sommigen door de brede doelen en onvoldoende aandacht voor randvoorwaarden niet realistisch bevonden en te weinig opgesteld vanuit de uitvoerbaarheid in de ACS-landen. Er wordt onvoldoende ruimte gevonden goed in te kunnen spelen op de personele tekorten bij de grensdiensten – en bijvoorbeeld de inzet van KMar en Douane NL anders in te vullen. De eilanden hadden bij aanvang van het Protocol ten opzichte van Europees Nederland een zwak grenstoezicht en capaciteitstekorten bij de grensdiensten. De geboekte vooruitgang was nodig om deze achterstand enigszins in te lopen en op een basisniveau te komen, voordat verdere versterking kan worden ingezet.

De wederzijdse afhankelijkheid tussen capaciteit, uitvoering en effect van het Protocol is door een respondent geschetst als een Catch-22: het Protocol is bedoeld om lokale organisaties te versterken, maar diezelfde organisaties hebben onvoldoende capaciteit om de versterking duurzaam te realiseren, terwijl het Protocol juist veronderstelt dat landen zelf capaciteit opbouwen. Enerzijds is capaciteit nodig om de grensdiensten te versterken, omdat zo personele gaten worden opgevuld. Anderzijds is dit slechts een kortdurende versterking die verdwijnt op het moment dat menskrachten weer worden teruggetrokken. Twinning en opleiding van lokale grensdiensten beloven een meer duurzame grensversterking. Maar daarvoor dient dan wel capaciteit beschikbaar te zijn.

5.2.1 Ervaringen per land en partij

Hieronder volgt per land een beknopte toelichting op specifieke ervaringen. Navolgend gaan we beknopt in op de ervaringen vanuit de verschillende partijen.

Aruba

Op Aruba geven respondenten aan dat de bijdrage van het Protocol slecht meetbaar is omdat doelen niet concreet zijn geformuleerd en er niet wordt gemonitord. De bijdrage is vooral zichtbaar ten aanzien van multidisciplinaire samenwerking en de korte lijnen die zijn gevormd in de werkgroep. Concreet is de versterking te zien in de luchthaven, waar gezamenlijk wordt opgetreden, en verbeteringen op het gebied van documentcontrole, verhoorprocessen en infrastructuur. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat geïntegreerde informatie-uitwisseling nog niet tot stand is gekomen en dat beoogde verbeteringen in de informatiepositie uitblijven. Enkele respondenten stellen dat het resultaat van het Protocol voor hen niet duidelijk zichtbaar is en dat de grensorganisatie vóór het Protocol strakker functioneerde. De bijdrage van het Protocol wordt daardoor wisselend beoordeeld: waardevol als kader en randvoorwaarde voor ondersteuning, maar beperkt zichtbaar in structurele effecten.

Curaçao

Op Curaçao wordt de bijdrage van het Protocol door meerdere respondenten positief benoemd, met name in vergelijking tot alleen het Protocol flexpool KMar. De politietaak op de luchthaven is sterk verbeterd (*“verschil van dag en nacht”*) en grenstoezicht heeft een hogere prioriteit gekregen op bestuurlijk en operationeel niveau. Tegelijkertijd geven respondenten aan dat outcome achterblijft en dat structurele knelpunten, zoals personeelskrapte en beperkte uitvoeringscapaciteit, blijven bestaan. Ook hier geven respondenten aan dat het lastig is vast te stellen in hoeverre het Protocol daadwerkelijk bijdraagt, omdat samenwerking deels al vóór het Protocol bestond en meetbare resultaten ontbreken.

Sint Maarten

Op Sint Maarten wordt de bijdrage van het Protocol overwegend zeer groot genoemd. Respondenten geven aan dat dankzij het Protocol grensdiensten structureel bij elkaar komen en bewuster samenwerken. Zonder het Protocol zou de kwaliteit van het grenstoezicht volgens meerdere respondenten snel achteruitgaan. Concrete voorbeelden worden genoemd, zoals opleidingen, gezamenlijke acties, meer vangsten, de inrichting van Falsidesk en het Alphateam, en investeringen in materiaal en IT-systemen. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat veel verbeteringen nog in ontwikkeling zijn en dat de effectiviteit sterk afhankelijk blijft van beschikbare capaciteit en flexibiliteit in inzet.

Nederland

Vanuit Nederlands perspectief wordt de bijdrage van het Protocol vooral gezien in de inzet van capaciteit, expertise en ondersteuning aan de landen. Respondenten geven aan dat alleen al de aanwezigheid van de KMar in de primaire processen bijdraagt aan versterking van het grenstoezicht. Tegelijkertijd wordt benadrukt dat structurele effecten moeilijk aantoonbaar zijn en dat resultaten vaak output-gericht blijven. Er wordt gewezen op het risico dat zonder aanvullende randvoorwaarden en lokale capaciteitsopbouw de bijdrage tijdelijk blijft en niet leidt tot duurzame versterking.

Ook: ervaringen van partijen verschillen

Daarbij is het nodig om te benadrukken dat er ook – soms aanzienlijke – verschillen zijn tussen opvattingen van respondenten binnen een land en tussen partijen. Met name de (soms ogenschijnlijk) uiteenlopende opvattingen tussen bestuur, lokale partijen, OM, KMar, Douane NL en de Nederlandse ministeries BZK en JenV zijn relevant te benoemen. Ter illustratie is het beeld van de geïnterviewde stakeholders weergegeven in onderstaand schema. Het betreft – net als alle uitspraken in deze rapportage – niet de formele standpunten van de partijen.

Partijen	Ervaringen op hoofdlijnen
Bestuurders ACS-landen	De lokale bestuurders benoemen de meerwaarde van het Protocol: het draagt bij aan versterking van het grenstoezicht. Zonder het Protocol kunnen landen het grenstoezicht niet zelfstandig dragen. Het Protocol heeft investeringen in materieel, infrastructuur en personeel mogelijk gemaakt. Echter, benadrukt wordt dat het resultaat niet altijd duidelijk zichtbaar is en concrete effecten moeilijk zijn vast te stellen. Daarnaast wordt nadrukkelijk aangegeven dat grenstoezicht een landsverantwoordelijkheid is en het Protocol ter versterking dient van die eigenstandige taak.
Grensdiensten	Lokale grensdiensten (politie, douane, immigratie) zien doorgaans praktische opbrengsten van het Protocol waarmee is bijgedragen aan de uitvoering van grenstaken. Zo ondersteunt extra capaciteit van de KMar dagelijkse werkzaamheden waar juist deze partijen grote tekorten hebben, is nieuwe infrastructuur gerealiseerd (balies, werkplekken etc.), nieuwe apparatuur beschikbaar gekomen (scanners, documentanalyse) en zijn opleidingen en trainingen uitgevoerd: praktische zaken waarmee de grensdiensten zijn versterkt. Ook de intensivering tussen de grensdiensten als gevolg van het Protocol wordt positief beoordeeld: men zit (meer dan voorheen) met elkaar om tafel en stemt af, er zijn gezamenlijke acties en multidisciplinaire teams actief. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat dit nog maar eerste stappen zijn en wordt verwezen naar de diverse knelpunten in de uitvoering. Deze zien met name op het tekort aan lokale capaciteit, tekort aan (kwalitatief) materiaal en huisvesting, het achterblijven van professionalisering (onder andere omdat twinning door capaciteitstekorten slecht van de grond komt), belemmeringen ten aanzien van informatie-uitwisseling en bureaucratische processen die de uitvoering vertragen.
Kustwacht Caribisch Gebied	De kustwacht heeft eigen financieringslijnen buiten het Protocol om en is voor zijn functioneren niet afhankelijk van andere partijen. De opgave vanuit het Protocol voor KWCARIB is de eigenstandige taak uitoefenen. Wel komt het de functionaliteit ten goede als de andere lokale grensdiensten in de keten (met hulp van het PVG) goed kunnen functioneren. De kustwacht neemt actief deel aan de uitvoering van de plannen van aanpak en is sterk gebaat bij een verdere versterking van de grenstoezichtketen.
Overige partijen strafrechtsketen	Het OM ziet op alle landen meerwaarde in het protocol en wenst in te zetten op verlenging. De betrokkenheid van het OM wordt noodzakelijk geacht om vanuit haar verantwoordelijkheid een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van opsporing en vervolging op de landen, om zo beter te kunnen inzetten op informatiegerichte opsporing. Er worden op Curaçao en Sint Maarten concrete opbrengsten gesignaleerd, zij het in beperkte mate. Dit ten aanzien van meer zaken en soms verbeterde doorlooptijden als gevolg van meer capaciteit en verbeterde expertise van de grensdiensten. Wel wordt gezien dat werkgroepen soms stroperig verlopen, niet periodiek plaatsvinden en niet altijd worden gebruikt als gremium voor het nemen van beslissingen. Het OM Aruba is als enig OM niet aangesloten bij de werkgroep of sub-werkgroep en acht het van belang weer deel te nemen gezien de rol van het OM in de keten.

KMar	De KMar stelt dat het Protocol bijdraagt aan de versterking van het grenstoezicht, alleen al door de aanwezigheid van de KMar en deelname aan de primaire processen op grond van het Protocol. De KMar noemt concrete bijdragen, zoals de inrichting van Falsidesken op alle eilanden, het werken aan intelligence om criminele netwerken in beeld te brengen en het uitvoeren van multidisciplinaire controles op luchthavens. De inzet van extra capaciteit leidt onder meer tot meer uitvoeringskracht, grotere teams en verbeterde mutatie- en informatieprocessen. Tegelijkertijd geven respondenten aan dat structurele effecten uitblijven. De inzet wordt vooral als output-gedreven beschreven en minder als outcome-gericht. De KMar benadrukt dat de effectiviteit van de inzet wordt beperkt door onvoldoende lokale capaciteit, sturing en leiderschap. KMar ervaart hierdoor een spanningsveld tussen lokale aansturing en de wens om meer effectieve inzet te kunnen plegen. Zij kunnen hun volle potentie niet inzetten en dat frustreert soms. Met meer verantwoordelijkheden - vanzelfsprekend binnen vooraf gestelde kaders - kan door de KMar een grotere bijdrage worden geleverd aan de veiligheid van de landen. Structurele aanwezigheid van Nederland wordt als nodig beschouwd zolang lokale partijen niet leveren, maar is niet gegarandeerd. Stoppen met het Protocol zou leiden tot een snelle achteruitgang van de kwaliteit van het grenstoezicht.
Douane NL	Ook Douane NL geeft aan dat het Protocol bijdraagt aan de versterking van het grenstoezicht, omdat het Protocol de inzet van Douane NL mogelijk maakt en daarmee twinning, opleiding, coaching en begeleiding van lokale douanediensten. Douane NL benoemt concrete bijdragen, waaronder de inzet op operationele taken zoals administratieve controles en toezicht achteraf, en op leidinggevende ontwikkeling en procesverbetering. Via het Protocol zijn nieuwe werkwijzen, kennis en expertise ingebracht. Er zijn nieuwe middelen en apparatuur beschikbaar gekomen. Het Protocol biedt een juridisch en organisatorisch kader waarbinnen deze inzet plaatsvindt. Verder geeft Douane NL aan dat het Protocol de informatiepositie heeft versterkt. Douane NL krijgt meer zicht op logistieke processen en ontwikkelingen in de landen, met bijvangst voor Caribisch Nederland. Tegelijkertijd geeft Douane NL aan dat de effecten van de inzet vaak tijdelijk zijn. Nieuwe werkwijzen beklijven onvoldoende, omdat lokale capaciteiten ontbreken en organisatiestructuren en -culturen niet snel veranderen. Wanneer Nederlandse medewerkers vertrekken, vallen organisaties terug in oude patronen. De effectiviteit van de inzet is afhankelijk van duidelijke besluitvorming, behoefteformulering door de landen en voldoende lokale capaciteit om veranderingen te borgen – dit is maar beperkt aanwezig op de eilanden. Toch of juist daarom wordt het Protocol gezien als noodzakelijke voorwaarde voor versterking van het grenstoezicht. Tot slot ziet Douane NL potentie in het leveren van meer en gericht ondersteuning ('handen') in de douaneorganisaties, zodat de effectiviteit van de Douane op zichzelf vergroot. Daarmee kan de multidisciplinaire samenwerking worden versterkt waardoor ook de effectiviteit van de inzet van politieorganisaties en (de ondersteuning door) de KMar wordt vergroot. In (concept) herziene plannen van aanpak is dan ook opgenomen dat Douane NL de mogelijkheid onderzoekt om meer VTE beschikbaar te stellen voor operationele ondersteuning ('boots on the ground'). Om dit daadwerkelijk te kunnen realiseren zou een ruimer financieel kader nodig kunnen zijn.
Ministeries BZK en JenV ¹²	Vanuit betrokken ministeries (BZK, JenV) wordt aangegeven dat er op operationeel niveau sprake is van zichtbare verbetering. Tegelijkertijd wordt gesteld dat de realisatie van structurele versterking wordt belemmerd door capaciteitstekorten bij

¹² De ministeries van Defensie (KMar, kustwacht) en Financiën (Douane) zijn ten behoeve van de evaluatie niet bevraagd.

	de lokale uitvoerende partijen. De wisselende politiek-bestuurlijke aandacht in de landen speelt hierin een rol. Het speelveld wordt als complex beschreven. De opzet van het Protocol wordt als te breed en te formalistisch gekwalificeerd, met veel doelen en resultaten terwijl er onvoldoende aandacht is voor randvoorwaarden en lokale mogelijkheden zoals capaciteit en organisatiekracht. Hierdoor is het Protocol ook moeilijk uit te voeren. DGKR/BZK en JenV geven aan dat er alle reden is om door te gaan met het Protocol, maar alleen wanneer randvoorwaarden worden aangescherpt. Daarbij moet worden aangesloten bij de behoeften van de landen en voorgebouwd op wat er nu is gedaan en opgebouwd. Er wordt zorg uitgesproken over het stoppen van het Protocol, gelet op de financiële situatie, omdat dit een gemiste kans zou zijn om de ingezette versterking verder te brengen.
--	---

Bron: interviews

5.3 Beoordeling samenhang Protocol flexpool KMar

Zoals eerder vermeld wordt in alle landen erkend dat er een duidelijke samenhang bestaat tussen het Protocol flexpool KMar en het Protocol versterking grenstoezicht (zie ook § 4.3). Tegelijkertijd wordt aangegeven dat het onderscheid tussen beide Protocollen bestuurlijk verklaarbaar is. De flexpool biedt ministers ruimte om jaarlijks inzet te vragen, is in principe voor onbepaalde tijd en heeft daarmee een meer flexibel en structureel karakter. Het Protocol versterking grenstoezicht wordt daarentegen vaker beschreven als projectmatig en tijdelijk, gericht op bredere organisatie- en ketenversterking en bedoeld om landen toe te laten groeien naar een situatie waarin zij het grenstoezicht zelfstandiger kunnen uitvoeren.

Voor- en nadelen van twee aparte Protocollen

Respondenten noemen verschillende voordelen ten aanzien van het bestaan van twee aparte Protocollen. De afzonderlijke protocollen maken het mogelijk te differentiëren tussen beperkte structurele personele inzet (Protocol flexpool KMar) en tijdelijke programmatische versterking van organisaties en ketens (Protocol versterking grenstoezicht). Deze scheiding wordt gezien als helpend om bestuurlijk en juridisch helder te houden dat grenstoezicht een landsverantwoordelijkheid blijft en dat structurele Rijksinzet niet automatisch leidt tot overname van taken. Daarnaast wordt genoemd dat specifieke Protocollen houvast geven in de uitvoering en dat afbakening misinterpretatie van rollen en verantwoordelijkheden kan voorkomen.

Daar tegenover staan ook nadelen. De inhoudelijke overlap tussen beide Protocollen leidt volgens respondenten tot onduidelijkheid over doel, inzet en positionering. Het is niet altijd helder of inzet is bedoeld als tijdelijke capaciteitsvulling of als kennisoverdracht en professionalisering. De aanwezigheid van twee Protocollen vergroot de bestuurlijke en administratieve complexiteit, met meerdere overlegstructuren, verantwoordingslijnen en besluitvormingsprocessen.

Wens om de Protocollen samen te voegen

Op de vraag of de Protocollen samengevoegd moeten worden, wordt geen eenduidig antwoord gegeven. Inhoudelijk geven sommige respondenten aan dat samenvoeging logisch zou zijn, omdat de doelen en activiteiten sterk overlappen en samenvoeging kan bijdragen aan meer overzicht en eenvoud in sturing en verantwoording. Andere respondenten stellen dat samenvoeging bestuurlijk en principieel gevoelig ligt, omdat dit de indruk kan wekken dat

tijdelijke programmatische versterking en structurele capaciteitsinzet één geheel vormen en daarmee landsverantwoordelijkheid onder druk komt te staan. Tegelijkertijd kan ook worden gesteld dat, zo lang Protocol versterking grenstoezicht bestaat het Protocol flexpool KMar eigenlijk in sluimerstand raakt en de inzet plaatsvindt vanuit het Protocol versterking grenstoezicht. De flexpool werkt als het ware als achtervanger en krijgt pas weer zelfstandige betekenis wanneer het Protocol versterking grenstoezicht afloopt. Door meerdere respondenten wordt daarom aangegeven dat samenvoeging niet per se noodzakelijk is, mits de samenhang tussen beide Protocollen explicieter wordt gemaakt en de afbakening in rollen, inzet en governance wordt verduidelijkt. De voorkeur verschilt per context en hangt samen met de mate waarin flexibiliteit, eindigheid en bestuurlijke ruimte worden gewenst.

5.4 Wensen en behoeften ten aanzien van verlenging

5.4.1 Wensen en voorwaarden op hoofdlijnen

Een verlenging van het Protocol met drie jaar wordt in alle landen en door alle partijen wenselijk geacht. Het grenstoezicht kan nog niet zelfstandig worden gedragen. Zonder verlenging bestaat het risico op terugval in capaciteit en samenwerking. Het opbouwen van samenwerking kost immers tijd, vooral als er samenwerking wordt gerealiseerd tussen partijen die daarvoor niet met elkaar om tafel zaten. Hetzelfde geldt voor het te gelde maken van investeringen. Nu de stekker eruit halen, betekent terugval en kapitaalvernietiging.

Over de verdere toekomstduur van het Protocol zijn de meningen verdeeld. Vanuit verschillende lokale partijen klinkt ook het geluid dat na deze verlenging – waarbij dan in totaal 10 jaar investering is geboden – men zegt het zelf op te pakken vanuit landsverantwoordelijkheid. Ook als dat betekent dat men investeringen mist.

Verlenging van het Protocol met drie jaar wordt dus wenselijk geacht, maar niet zonder aanscherping van koers. Alle respondenten koppelen verlenging aan voorwaarden. Deze voorwaarden hebben betrekking op doel, capaciteit, flexibiliteit in inzet en budget, governance, monitoring, en ondersteuning. Geen enkele respondent pleit voor onvoorwaardelijke of automatische verlenging. De volgende voorwaarden zijn door respondenten genoemd:

- Ten eerste is duidelijkheid over het einddoel en de eindigheid van het Protocol gewenst (vereist). Wat is grensversterking en wanneer is grensversterking genoeg en kan het Protocol worden beëindigd? Daarmee samenhangend dient expliciet te worden gemaakt of het Protocol gericht is op kennisoverdracht - zoals dat zeven jaar geleden is afgesproken maar niet blijkt aan te sluiten op de praktijk - of op het vullen van capaciteitsgaten, of op iets anders. In dat kader dient er een afweging te worden gemaakt over de personele inzet van de KMar (die nu een capacitaire versterking levert en inzet op twinning en kennisoverdracht) en Douane NL (die nu vooral inzet op twinning en kennisoverdracht). Met name dient te worden afgewogen of nog langer ingezet moet worden op twinning en leren – wat moeizaam van de grond komt – of dat het doel verlegd wordt naar het leveren van boots on the ground, oftewel capaciteit.
- Ten tweede dienen structurele capaciteitsproblemen bij lokale grensdiensten te worden geadresseerd. Verlenging in de huidige vorm wordt alleen zinvol geacht als landen investeren in eigen capaciteit. Daarbij moet rekening worden gehouden met vergrijzing, uitstroom en beperkte instroom. Verschillende respondenten vinden dat er minder vrijblijvende voorwaarden dienen te worden gesteld aan personele opbouw bij landen. Het Protocol mag volgens hen niet structureel tekorten blijven compenseren.

- Ten derde dient de opzet van het Protocol meer ruimte te bieden om af te wijken van initiële plannen van aanpak door meer flexibiliteit te bieden om middelen en capaciteit te herverdelen. Dit om sneller te kunnen inspelen op acute dreigingen, maar ook om problemen die men tegenkomt bij de uitvoering van de plannen van aanpak te tackelen. Dit vraagt om kortere besluitvormingsprocessen en minder strikt oormerken van middelen. Het Protocol zou daarmee ook flexibeler kunnen omgaan met seizoensdruk (bijvoorbeeld toerisme, orkanen).
- Voorts dient de sturing en rolverdeling in de governance-structuur (werkgroep, voortgangsc commissie, PvA) te worden versterkt. Er is behoefte aan (meer uitleg over de) escalatiemogelijkheden en regie op onderdelen waar uitvoering stukt. De voortgangsc commissie kan hier actiever sturen. Ook is meer duidelijkheid nodig over de rol van Nederland (sturen vs. ondersteunen). Bestuurlijk overleg ten slotte kan vaker worden ingezet en zeker niet alleen bij escalatie.
- Er dienen scherpere en meetbare doelen te worden geformuleerd, met daarin onderscheid tussen output en outcome. Ook wordt de suggestie voor tussentijdse audits of kleine evaluaties gedaan, zodat tijdiger kan worden bijgestuurd. Er moet beter zicht komen op voortgang en effect.
- In alle landen dient het lokale OM aangesloten te zijn bij de werkgroepen, om vanuit diens verantwoordelijkheid bijdrage te leveren aan de kwaliteit van opsporing en vervolging, om zo beter te kunnen inzetten op informatiegericht opsporing en de totstandkoming van adequate werkprocessen in de strafrechtsketen.
- Tot slot dient er structureel projectmanagement en ondersteuning te komen op zowel operationeel als strategisch niveau om schrijfcapaciteit en strategisch denken te ondersteunen en waar nodig te begeleiden bij escalaties. Er dient te worden nagedacht over welk model een goede bestendige uitvoering het beste faciliteert, bijvoorbeeld door beheerorganisaties te betrekken bij het efficiënter maken of verhelderen van het proces. Of door een projectbureau op te tuigen in elk land met een onafhankelijk programmamanager die het overzicht houdt en binnen bandbreedtes strategisch en tactisch kan sturen, zelf verbintenissen kan aangaan en financiën kan herbeschikken, uiteraard met inbegrip van adequate governance en *checks & balances*.

5.4.2 Aandachtspunten bij verlenging per land

Vanuit ieder land zijn bovengenoemde punten benoemd door verschillende stakeholders. Wel zijn er verschillende accenten te zien. Maar deze betreffen vooral lokale criminaliteitsproblematiek (overvallen op Sint Maarten, geweldsgolven) en eilandelijke context (sterke lobby, politiek-bestuurlijke relaties, verouderde douanewetgeving). Wanneer er meer flexibiliteit komt ten aanzien van de uitwerking van het Protocol (punten 3 en 6 uit 5.4.1), kunnen ook deze accenten passend worden opgepakt en uitgewerkt binnen de plannen van aanpak van de landen.

5.5 Resumé

Het Protocol versterking grenstoezicht heeft volgens betrokken stakeholders bijgedragen aan de versterking van grenstoezicht. Tegelijkertijd is ook een groot deel van de ambitie niet gerealiseerd en lijken de bereikte resultaten niet duurzaam, omdat niet is voldaan aan de randvoorwaarden. Echter, harde uitspraken over effect kunnen niet worden gedaan. Niet alleen zijn de doelen van Protocol versterking grenstoezicht niet geëxpliciteerd en is niet afgesproken wanneer grensversterking genoeg is, ook is monitoring maar zeer beperkt. Er is breed

draagvlak voor een verlenging van drie jaar van het Protocol. Verlenging is echter niet vrijblijvend, er zijn diverse aandachtspunten meegegeven die randvoorwaardelijk voor verlenging worden geacht.

6. Indachtig bevindingen: mogelijke toekomstscenario's en aanbevelingen ten aanzien van verlenging

Dit hoofdstuk gaat op basis van de uitkomsten in op de overweging tot het al dan niet samennemen van de Protocolen versterking grenstoezicht en flexpool, mogelijke scenario's voor de toekomst en aanbevelingen met betrekking tot de beslissing over verlenging van het Protocol.

6.1 Voor- en nadelen aparte Protocolen op domein van grenstoezicht

De Protocolen versterking grenstoezicht en flexpool KMar kennen een inhoudelijke overlap en worden gezien in elkaars verlengde. Hoewel inzet vanuit beide Protocolen plaatsvindt is het Protocol flexpool KMar in beleving naar de achtergrond geraakt en vindt de inzet van KMar - ook als het feitelijk gaat om VTE's uit de flexpool - primair plaats binnen de kaders van het Protocol versterking grenstoezicht.

Er kan worden overwogen beide Protocolen samen te voegen. In de praktijk zijn er geen wezenlijke problemen benoemd ten aanzien van de samenhang tussen beide Protocolen, wat een aanpassing voor de betrokken partijen minder urgent maakt. Voordelen van het handhaven van aparte Protocolen is het onderscheid tussen structurele inzet (Protocol flexpool KMar) en programmatische versterking (Protocol versterking grenstoezicht). Daardoor kan in theorie op beide onderdelen los worden gestuurd. Daarbij is een zo simpel mogelijke constructie mogelijk ook eenvoudiger te verantwoorden. Wanneer het Protocol versterking grenstoezicht niet wordt verlengd, hoeft dat niet direct het einde van het Protocol flexpool KMar te betekenen. Nadelen zijn daarentegen de inhoudelijke overlap en dubbele governance-structuren wat bij sommigen verwarring oproept. In de praktijk is het onderscheid vaak niet zichtbaar.

Samenvoeging lijkt op basis van het onderzoek niet noodzakelijk, mits de samenhang tussen beide Protocolen explicieter wordt gemaakt en de afbakening in rollen, inzet, duur en governance wordt verduidelijkt.

6.2 Mogelijke toekomstscenario's

Op basis van de evaluatie zijn verschillende scenario's denkbaar ten aanzien van het vervolg. Grofweg zijn de variabelen daarin wel of niet verlengen Protocol versterking grenstoezicht, accent op professionalisering, kennis en opleiding of accent op personele versterking. Hoewel de scenario's hier dichotoom worden doorlopen, zal een uiteindelijk toekomstscenario altijd een optelsom zijn van verschillende elementen uit de scenario's en aanbevelingen. Onderstaande scenario's zijn grove schetsen opgesteld naar aanleiding van de gesprekken, ter gedachtevorming. Uiteindelijke keuzes zijn politiek-bestuurlijk en dienen in gezamenlijkheid gemaakt te worden door BZK en de landen. Ongeacht de vorm van verlenging dienen de aanbevelingen uit 6.3 te worden meegenomen en scherper te worden gestuurd op de randvoorwaarden.

Verlenging zonder wijziging

Het scenario waarin het Protocol wordt verlengd zonder verdere wijzigingen, op de manier waarop het nu gaat. De inzet van KMar, Douane NL en de financiële middelen is en blijft niet optimaal.

Verlenging, met accent op inzet op *boots on the ground*

Het scenario waarin het Protocol wordt verlengd maar waarin de keuze is gemaakt inzet van zowel KMar als Douane NL te focussen op personele ondersteuning in het primaire proces (handjes, boots on the ground) en minder gericht op kennis en opleiding. Deze inzet/versterking vanuit beide partijen is tijdelijk.

Verlenging, met accent op inzet op kennis, opleiding en professionalisering

Het scenario waarin het Protocol wordt verlengd waarin de keuze wordt gemaakt personele inzet van KMar en Douane geheel te richten op kennis en opleiding en het versterken van de lokale grensdiensten. Grensdiensten dienen capaciteit beschikbaar te (kunnen) stellen alvorens twinning, opleiding en training kan plaatsvinden.

Geen verlenging

Het scenario waarin het Protocol niet wordt verlengd. De landen ontvangen geen financiële en capacitaire bijdrage meer (vanuit PVG), de opgebouwde samenwerkingsstructuren zijn niet meer gekaderd, activiteiten worden niet meer ingezet en uitgevoerd aan de hand van gezamenlijk opgestelde plannen van aanpak. Het Protocol flexpool KMar krijgt weer zelfstandige betekenis.

Ongeacht het gekozen scenario: lange termijnvisie op lands- en rijksgrenzen

Ten aanzien van de toekomst op lange termijn wordt - ongeacht het uiteindelijke scenario - geadviseerd een visie Koninkrijksgrenzen (ACS-landen, Caribisch Nederland en Europees Nederland) uit te werken en daarin de rollen en verantwoordelijkheden te benoemen van defensie, de grenstoezichtpartijen en lokaal gezag. Ook een uitbreiding van verantwoordelijkheden en zelfstandigheid van KMar en Douane NL waardoor ze (meer) zelfstandig zaken kunnen oppakken, onder lokaal gezag dan wel als rijkstaak.

6.3 Aanbeveling verlenging Protocol versterking grenstoezicht

Voor 1 juli 2026 dient te worden beslist over de verlenging van dit Protocol. De uitkomsten van het onderzoek en bovenstaande afwegingen leiden tot de volgende aanbevelingen voor het vervolg:

Verleng het Protocol versterking grenstoezicht met drie jaar. Er is vanuit alle stakeholders draagvlak voor een verlenging van deze periode.

Echter, de komende drie jaar doorgaan op deze voet, zonder verdere focus, ondersteuning en aanpassingen, blijkt niet efficiënt. Het oplossen van de capaciteitsproblemen als harde randvoorwaarde voor verlenging is daarbij niet realistisch maar dient te worden gezien als het uitgangspunt. Niet alleen zijn er verschillende suggesties voor verbetering om de knelpunten ten aanzien van governance en besluitvorming weg te nemen of te verminderen. Er dient daarnaast ook een fundamentele keuze te worden gemaakt over waar men (gezamenlijk) op wil inzetten met het Protocol en hoe realistisch dit is op de eilanden. Zonder aanpassing dreigt kapitaalverlies en terugval in samenwerking en uitvoeringskracht.

Uit het onderzoek volgen de volgende suggesties voor verbetering. Deze kunnen tevens worden gezien als randvoorwaardelijk aan verlenging:

- Stel vast wat het precieze einddoel van het Protocol is.
- Bepaal waar de zwaarte van de inzet van KMar en Douane NL liggen om het einddoel te bereiken. Is dat bij het leveren van handen/boots on the ground, of bij opleiding/training en professionalisering? Of een gefaseerde combinatie daarvan? Een dergelijke gewijzigde beleidsinspanning vraagt mogelijk om een ruimer financieel kader en/of herijking van budgetten tussen KMar en Douane NL.
- Stuur meer op de doelen door middel van een SMART uitwerking en indicatoren, en minder op precieze wijze en invulling van de processen. Dat maakt de uitvoering van het Protocol flexibeler, ook ten aanzien van verantwoording. Maak deze sturing ook minder vrijblijvend.
- Voortgangscommissies en bestuurlijke overleggen kunnen beter worden benut. Ze zouden kunnen bijdragen aan het zoeken naar oplossingen bij knelpunten en meer consequenties kunnen verbinden aan het niet nakomen van afspraken.
- Creëer een heldere, toegankelijke escalatielijnen en communiceer hierover aan de betrokken partijen voor gevallen wanneer partijen hun afspraken niet nakomen of processen stroperig verlopen.
- Benoem kritische succesfactoren en randvoorwaarden en verbind consequenties in het geval er niet kan worden voorzien in deze randvoorwaarden.
- Vanuit BZK dient structureel financiële/projectmatige ondersteuning te worden geboden bij het opstellen, uitvoeren en monitoren van de plannen van aanpak van de landen. De coördinatie dient lokaal door te werken.
- Mede via de projectcoördinatie dient meer ondersteuning te komen bij budgetplanning en verantwoording. Verkend kan worden of het bestedingsproces kan worden versimpeld.
- Ook dient meer aandacht te komen voor borging van de investeringen die worden gedaan (in menskracht, kennis, materieel en onderhoud hiervan, etc.). Dit kan bijvoorbeeld in de plannen van aanpak.
- Tot slot dient er meer ruimte te zijn om incidenteel van het doel van het Protocol af te wijken. Bijvoorbeeld om te werken aan urgente lokale prioriteiten (bijv. wapengeweld Sint Maarten) met als doel het versterken van de rechtstaat of lokale activiteiten (bijv. ondersteuning tijdens carnaval) met als doel bijdrage aan openbare orde, bouwen aan relaties en onderling vertrouwen.

Ook dient het onder 6.2 genoemde advies hier opnieuw te worden aangehaald: ontwikkel een visie op lands- en rijksgrenzen en benoem daarin de rollen en verantwoordelijkheden van defensie, de grenstoezichtpartijen en lokaal gezag. Overweeg daarin een uitbreiding van verantwoordelijkheden en zelfstandigheid van KMar en Douane NL waardoor ze (meer) zelfstandig zaken kunnen oppakken, onder lokaal gezag dan wel als rijkstaak.

6.4 Resumé

Wanneer de koppeling tussen Protocol versterking grenstoezicht en het Protocol flexpool KMar duidelijk(er) wordt gemaakt en gecommuniceerd, is er geen duidelijke voorkeur voor het apart houden van beide Protocollen dan wel samenvoegen. Ten aanzien van de toekomst zijn verschillende scenario's denkbaar. Grofweg zijn de variabelen daarin wel of niet verlengen Protocol versterking grenstoezicht, met accent op professionalisering, kennis en opleiding ofwel accent op personele versterking. Los daarvan dient een langetermijnvisie te worden opgesteld. Tot slot wordt geadviseerd tot verlenging van het Protocol. Verlenging is echter niet

vrijblijvend, er zijn diverse aandachts- en ontwikkelpunten meegegeven die noodzakelijk zijn voor verlenging om te komen tot een meer duurzame grensversterking.

7. Conclusies en aanbevelingen; beantwoording onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk worden de conclusies ten aanzien van het onderzoek getrokken en aanbevelingen voor de toekomst gegeven. Dit wordt gedaan aan de hand van de beantwoording van de onderzoeksvragen.¹³

7.1 Conclusies

Hoe effectief is inzet van Nederland, op grond van het Protocol?

1. In hoeverre zijn de doelen onder het Protocol versterking grenstoezicht behaald?

De resultaten laten zien dat met het Protocol een bijdrage is geleverd aan de versterking van het grenstoezicht: samenwerking tussen partijen is versterkt, er zijn integrale multidisciplinaire acties uitgevoerd (hoewel nog niet vaak), handen zijn geleverd door de KMar, opleidingen zijn gegeven (in beperkte mate), twinning heeft plaatsgevonden (in beperkte mate), etc. Echter de randvoorwaarden voor duurzame verbetering zijn nog niet op orde en de bijdrage is nog (lang) niet conform de plannen van aanpak: diverse acties in de plannen zijn niet of niet volledig uitgevoerd. Versterking op basis van het Protocol is daarmee niet optimaal en niet geborgd.

Tegelijkertijd zijn de doelen van het Protocol niet SMART geformuleerd en ontbreekt systematische monitoring op outcome-niveau. Hierdoor is het lastig vast te stellen in hoeverre de doelen daadwerkelijk zijn behaald en welke dan precies. Daarnaast is geboekte vooruitgang vooral zichtbaar op uitvoerend niveau, maar blijft vooruitgang op tactisch en strategisch niveau uit, waarmee nog onvoldoende sprake is van structurele verankering en professionalisering.

2. In hoeverre passen de uitgevoerde werkzaamheden bij de in artikel 7 van het Protocol versterking grenstoezicht omschreven doelen?

De uitgevoerde werkzaamheden sluiten grotendeels aan bij de doelen van artikel 7. Er zijn investeringen gedaan ter versterking van toezicht, informatiepositie, bedrijfsvoering en samenwerking. Multidisciplinaire teams zijn ingericht, en er is gewerkt aan kennisoverdracht. Tegelijkertijd blijven sommige onderdelen, zoals maritieme samenwerking en structurele borging van kennis, achter. De uitvoering is breed, maar niet altijd even probleemgericht of duurzaam.

Inzet KMar

3. Is de inzet van de KMar onder het Protocol versterking grenstoezicht efficiënt verlopen?

De toegezegde personele inzet van KMar is grotendeels gerealiseerd en wordt als waardevol ervaren. De bijdrage van de KMar die bestond uit personele inzet - met in totaal ongeveer 71 VTE beschikbaar gesteld vanuit het Protocol versterking grenstoezicht en ongeveer 43 VTE vanuit het Protocol flexpool KMar-leidde vooral tot een tijdelijke

¹³ De nummering van de onderzoeksvragen komt niet overeen met die in hoofdstuk 2 omdat sommige vragen gesplitst zijn en de volgorde van de vragen is aangepast.

personele versterking van de uitvoering door grenspartijen en integrale samenwerking. Concreet leverde dit vooral - maar niet alleen - versterking ten aanzien van de uitvoering van grensluchthavenpolitietaken.

De inzet van twinning met als doel opleiding en kennisversterking, is beperkt van de grond gekomen en daarmee minder effectief gebleken. Zolang structurele capaciteitsproblemen blijven bestaan, krijgt twinning en kennisoverdracht nog weinig invulling. Waar dit wel lukte was dit - enkele uitzonderingen daargelaten - op operationeel niveau. Benodigde professionalisering en veranderingen in werkwijzen van lokale grensdiensten zijn hierdoor beperkt gebleven.

4. 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?

Het Protocol schrijft voor dat de inzet van de KMar wordt vastgelegd in de plannen van aanpak, met gezamenlijke besluitvorming. In de praktijk is deze structuur grotendeels gevolgd en zijn de beschikbare 71 VTE volgens betrokken partijen zo goed als gerealiseerd. Hierover is op papier echter niet gerapporteerd.

5. Hoe functioneren de werkafspraken uit de plannen van aanpak tussen de KMar en de landen in de praktijk?

De werkafspraken worden in de praktijk deels nageleefd. Inzet van KMar vindt plaats. De samenwerking tussen KMar en lokale grensdiensten is verbeterd, met name op luchthavens. Twinning en kennisoverdracht vinden plaats, maar blijven beperkt door lokaal capaciteitsgebrek en personele instabiliteit. De aansturing is formeel lokaal belegd, in de dagdagelijkse praktijk neemt de KMar regelmatig een leidende rol.

Inzet Douane NL

6. Is de inzet van de Douane NL onder het Protocol versterking grenstoezicht efficiënt verlopen?

De toegezegde personele inzet van Douane NL is grotendeels gerealiseerd en wordt als waardevol ervaren. De inzet van Douane NL is met name gericht op de rol van de landscoördinatoren en het verzorgen van kennisontwikkeling en ondersteuning via trainingen/opleidingen. Nog sterker dan bij de grenspolitie verloopt twinning moeizaam door zware capaciteitstekorten en/of organisatorische problemen. Recent is sprake van een andere insteek van Douane NL waarbij meer VTE beschikbaar wordt gesteld en daarmee ook handjes worden geleverd, in aanvulling op kennisontwikkeling en ondersteuning.

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

De inzet van Douane NL is in de plannen van aanpak vastgelegd en gericht op kennisontwikkeling en ondersteuning. De inzet wordt afgestemd via landencoördinatoren en grotendeels gerealiseerd. De formele afspraken worden gevolgd, maar de impact wordt belemmerd doordat er lokaal onvoldoende capaciteit en absorptievermogen is. Het betreft de inzet van jaarlijks gemiddeld 13,5 VTE aan training en opleiding.

8. Hoe functioneren de werkafspraken uit de plannen van aanpak tussen de Douane en de landen in de praktijk?

De werkafspraken functioneren wisselend. De inzet van Douane NL, wordt gewaardeerd, met name op het gebied van coördinatie, opleidingen en coaching. Echter, structurele borging van kennis blijft uit door personeelsverloop en gebrek aan interne opleidingscapaciteit. De samenwerking is constructief, maar de impact van de inzet blijft kwetsbaar zonder aanvullende lokale investeringen in capaciteit en organisatie.

Financiële bijdrage

9. Is de inzet van de beschikbaar gestelde financiële bijdrage vanuit het ministerie van BZK onder het Protocol versterking grenstoezicht efficiënt verlopen?

Ook de financiële middelen, ter beschikking gesteld vanuit BZK, hebben geleid tot enige versterking. Maar hier geldt opnieuw dat de inzet niet optimaal is geweest: er is sprake van onderbesteding van de aan de landen beschikbaar gestelde financiële bijdragen door een tekort aan beleids(ondersteunings)capaciteit ter begeleiding en verantwoording van de bestedingen bij de complexe bestedingsprocessen. Tegelijkertijd zijn er mogelijk middelen die efficiënter ingezet konden worden, bijvoorbeeld omdat in de praktijk handen ontbreken om materieel te benutten. Binnen het onderzoek is geen zicht gekregen op de vraag of de investeringen ook met minder geld hadden kunnen worden gerealiseerd.

Samenhang Protocol flexpool KMar

10. Hoe verhoudt dit Protocol zich tot het Protocol flexpool KMar?

Beide Protocollen zijn inhoudelijk sterk verweven. In de praktijk overlappen taken en inzet van KMar medewerkers, met name op luchthavens en in multidisciplinaire teams. Het PVG biedt meer sturingsmogelijkheden en inhoudelijke focus, terwijl de flexpool structurele personele inzet faciliteert en meer flexibiliteit biedt.

Hoewel inzet vanuit beide Protocollen plaatsvindt is het Protocol versterking flexpool in de beleving naar de achtergrond geraakt en vindt de inzet van KMar - ook als het feitelijk gaat om VTE's uit de flexpool - primair plaats binnen de kaders van het Protocol versterking grenstoezicht.

11. Wat is de samenhang van de inzet van de KMar onder het Protocol versterking grenstoezicht en de inzet onder het Protocol flexpool KMar?

De inzet van de KMar onder beide Protocollen is in de praktijk volledig geïntegreerd. De inzet van KMar medewerkers, zowel zij die vallen onder Protocol versterking grenstoezicht als zij die vallen onder Protocol flexpool KMar, wordt afgestemd via de plannen van aanpak van het Protocol versterking grenstoezicht, waarmee het Protocol versterking grenstoezicht feitelijk kaderstellend is geworden voor beide vormen van inzet.

Medewerkers werken in dezelfde teams en voeren vergelijkbare taken uit, ongeacht het onderliggende Protocol. Deze samenhang wordt op uitvoerend niveau als logisch en efficiënt ervaren.

12. Hoe effectief vult de inzet onder de flexpool het andere Protocol versterking grenstoezicht aan?

De inzet vanuit de flexpool KMar vult het Protocol versterking grenstoezicht inhoudelijk aan doordat beide Protocollen personeel leveren voor vergelijkbare taken en teams. De meerwaarde zit echter vooral in de aanvullende kaders die het Protocol versterking

grenstoezicht biedt: het stelt doelen, introduceert gezamenlijke plannen van aanpak en creëert een governance-structuur voor besluitvorming en monitoring. Daarmee maakt het Protocol versterking grenstoezicht het mogelijk om de inzet vanuit de flexpool gericht te positioneren binnen bredere versterkingsdoelen.

Hoe functioneren de afspraken en werkafspraken met betrekking tot de inzet van Nederland, op grond van het Protocol?

13. Hoe functioneren werkafspraken tussen betrokken partijen in de praktijk?

De afspraken en werkafspraken met betrekking tot de inzet van Nederland, op grond van het Protocol, functioneren in de basis. Over het algemeen worden de afspraken rondom governance en de projectstructuur zoals geschetst in het Protocol redelijk goed gevolgd en doorlopen. Er zijn voortgangscommissies die periodiek bijeen komen en de voortgang monitoren en alle landen hebben werkgroepen die frequent bijeen komen. Een belangrijke vertaling van het Protocol naar de praktijk gebeurt via de plannen van aanpak in de werkgroepen. Deze werkvorm geeft de optie voor lokaal maatwerk en wordt gezien als leidend.

Het maken van besluiten over inzet en bestedingen verloopt in de praktijk via de werkgroepen op de landen. Echter dit proces is stroperig, ook gezien (wisselende) samenstelling en mandaat van de deelnemers van de werkgroepen. Ook is er geen doorzettingsmacht wanneer moet worden afgeweken van het plan van aanpak (niet nakomen van afspraken) of het oplossen van knelpunten, noch bij de werkgroep noch bij de voortgangscommissie. De weg waarop kan worden geëscaleerd is niet voor respondenten duidelijk, zoals blijkt uit de meerderheid van de interviews, en escaleren gebeurt dan ook vrijwel niet. In het Protocol staat hierover een passage op hoofdlijnen. Diverse partijen geven aan dat BZK als geldverstrekker hier een leidende rol in kan spelen. Het is onduidelijk in hoeverre ministerieel overleg plaatsvindt (volgens respondenten niet) en hiervoor een oplossing kan bieden.

Ook kennen alle werkgroepen subgroepen, die overigens geen formele status hebben. In de praktijk zijn dit belangrijke onderdelen waar eigenaarschap wordt belegd voor verdere lokale uitwerking en uitvoering. Niet iedere subgroep is even actief.

Oordeel betrokken partijen

14. Wat is het oordeel van de betrokken partijen uit het Protocol over de multidisciplinaire samenwerking op het vlak van het grenstoezicht?

Betrokkenen zijn overwegend positief over de toegenomen samenwerking. Het Protocol heeft geleid tot meer overleg, gezamenlijke acties en beter onderling begrip. Multidisciplinaire teams worden als succesverhalen genoemd. Tegelijkertijd wordt benadrukt dat samenwerking nog (te) vaak incidenteel is. Capaciteitstekorten en organisatorische kwetsbaarheden blijven belemmeringen voor structurele samenwerking.

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

De meeste partijen zien het Protocol als waardevol en nuttig voor versterking van het grenstoezicht. Het biedt structuur, middelen, versterking en samenwerking. Tegelijkertijd wordt de werking belemmerd door knelpunten in uitvoering, zoals trage besluitvorming, beperkte flexibiliteit en onvoldoende lokale capaciteit. De potentie van het Protocol wordt

breed erkend, maar de uitvoering blijft achter bij de ambities van het Protocol en er is geen sprake van borging.

7.2 Aanbevelingen

16. Indachtig de bevindingen op de bovenstaande vragen: wat zijn de voor- en nadelen van twee aparte Protocollen op het domein grenstoezicht?

Voordelen zijn het onderscheid tussen structurele inzet (flexpool) en programmatische versterking (PVG). Nadelen zijn inhoudelijke overlap en dubbele governance-structuren. In de praktijk is het onderscheid tussen KMar medewerkers van Protocol versterking grenstoezicht en Protocol flexpool KMar niet zichtbaar. Samenvoeging is niet per se noodzakelijk, mits de samenhang tussen beide Protocollen explicieter wordt gemaakt en de afbakening in rollen, inzet en governance wordt verduidelijkt.

17. Indachtig de bevindingen op de bovenstaande vragen: welke alternatieve beleidsopties of scenario's kunnen worden overwogen om het grenstoezicht verder te versterken?

Er zijn verschillende scenario's denkbaar ten aanzien van het vervolg. Grofweg zijn de variabelen daarin wel of niet verlengen Protocol versterking grenstoezicht, accent op kennis en opleiding, of accent op personele inzet KMar en Douane NL. Als wordt ingezet op verlenging is verbetering noodzakelijk ten aanzien van governance, flexibiliteit, betere monitoring, heldere doelen en adressering van lokale capaciteit.

18. Indachtig de bovenstaande vraag in relatie tot artikel 19 van het Protocol: welke aanbevelingen kunnen gedaan worden met betrekking tot de voorliggende beslissing voor 1 juli 2026 te beslissen over de verlenging van dit Protocol.

Verlenging met drie jaar wordt breed gedragen, mits gekoppeld aan voorwaarden: duidelijke doelen, meer flexibiliteit in uitvoering, verbeterde governance en ondersteuning. Respondenten pleiten voor een realistische koers, met aandacht voor lokale mogelijkheden, borging, escalatie, en strategische sturing. Landen moeten blijvend werken aan de versterking van lokale capaciteit maar dit opnemen als randvoorwaarde voor het protocol is niet reëel. Zonder aanpassing dreigt terugval in samenwerking en uitvoeringskracht. Daarnaast dient een visie op Koninkrijksgrenzen te worden ontwikkeld.

7.3 Slotwoord

De voorlopige resultaten maken duidelijk dat het Protocol versterking grenstoezicht (en het hieraan gekoppelde Protocol flexpool KMar) zich feitelijk geconfronteerd ziet met twee afzonderlijke maar nauw verweven opgaven die in samenhang moeten worden opgelost. Ten eerste zijn de structurele capaciteitstekorten binnen de bredere rechtshandavingsketen in de drie ACS-landen zo omvangrijk dat zij de gehele keten zwaar onder druk zetten – van politie tot douane en immigratie. Zolang deze basis niet op orde is, blijft elke vorm van duurzame versterking kwetsbaar.

Ten tweede staat de noodzaak om de grensbewaking op het vereiste niveau te brengen onverminderd overeind. Hoewel de ACS-landen deze ambitie lijken te delen, kunnen zij door de druk op de rechtshandhaving maar beperkt voldoen aan de randvoorwaarden van een Protocol dat weinig rekening houdt met de complexe Caribische context.

Op dit moment lijkt het Protocol onvoldoende structurele houvast te bieden. Een fundamentele, realistische en politiek-bestuurlijk gedragen keuze dient te worden gemaakt over waar men (gezamenlijk) op wil inzetten: al dan niet tijdelijke handen of opleiding/training en professionalisering. Dit vraagstuk dient te worden gezien in de brede context van de rechtshandavingsketen. Een langetermijnvisie op lands- en rijksgrenzen met daarin taken en verantwoordelijkheden van betrokken partijen vormt daarvan onderdeel.

Bijlage 1: geraadpleegde bronnen

- Protocol versterking grenstoezicht
- Protocol inzake de inzet van personeel vanuit de flexibel inzetbare pool Koninklijke Marechaussee
- Dienstverleningsovereenkomst verantwoording van de inzet en financiering van de flexibele inzetbare pool Koninklijke Marechaussee
- Eindrapportage Onderlinge Regeling Versterking Grens Sint Maarten 2021
- Evaluatie Protocol flexpool KMar (DSP-groep, 2022)
- Beleidsdoorlichting artikel 1 begrotingshoofdstuk 4 Koninkrijksrelaties (DSP-groep, 2022)
- Kabinetsreactie op beleidsdoorlichting artikel 1
- Plan van Aanpak Curaçao 2022-2024
- Plan van Aanpak Aruba 2022-2024
- Plan van Aanpak Sint Maarten 2023-2025
- Voortgangsrapportages PVG Aruba, Curaçao en Sint Maarten
- Jaarrapportage flexpool KMar 2021-2022
- Nota concept evaluatie Protocol versterking grenstoezicht 2024
- Evaluatie Plan van Aanpak Versterking Grenstoezicht Aruba 2024
- Evaluatie Plan van Aanpak Versterking Grenstoezicht Curaçao 2024

Bijlage 2: overzicht lokale plannen van aanpak

Actielijnen	Activiteiten specifiek	Activiteiten generiek
Plan van Aanpak - Aruba (2021)		
1. Versterken basis en eerste stappen multidisciplinaire samenwerking grenstoezicht (groeipad)	• Voorbereidende werkzaamheden	Activiteiten generiek: • Invoeren gezamenlijke registratiesystemen of koppelingen • Vastleggen afspraken in convenanten • Beschrijven van Protocollen en procedures • Overdragen kennis en ervaring door twinnen • Opstellen opleidingsplan en opleiden medewerkers Activiteiten t.b.v. randvoorwaarden: • Vastleggen van gemeenschappelijke doelen en samenwerkingsafspraken in convenanten • Huidige bezetting lokale grensdiensten in kaart brengen en gewenste formatie bepalen • Bij elkaar brengen bestaande initiatieven uitbreiding van adequate detentiecapaciteit • Implementatie van het Plan doorontwikkeling Informatie Organisaties Carib
	• Uitbouwen en bestendigen bestaande multidisciplinaire samenwerkingsrelaties	
	• Inrichten nieuwe multidisciplinaire samenwerkingsverbanden en overlegvormen	
	• Pilotprojecten multidisciplinaire samenwerking handhaving, opsporing en Intelligence	
	• Uitvoeren gezamenlijke controles en acties	
	• Ontsluiten van Informatie en implementatie van ICT-voorzieningen	
	• Versterken en Intensiveren bestaande samenwerkingsverbanden	
	• Verkennen nieuwe samenwerkingsmogelijkheden en kleinschalig testen in projecten	
	• Evaluaties multidisciplinaire samenwerking	
	• Voorstellen voor inrichting multidisciplinaire teams (voor zover deze nog niet bestaan)	
2. Verbeteren eerstelijns- en tweedelijnscontroles luchthaven	• Voorbereiden tweede Plan van Aanpak Versterking Grenstoezicht Aruba	
	• Digitaliseren grenscontroles	
	• Invoeren informatie gestuurd handhaving	
	• Inrichten Infodesk Lucht (onderdeel Intelligence Center Grens)	
	• Verscherpen toezicht DAA op postale stukken	
	• Herinrichten reizigers afhandelingsproces OAA	
	• Verbeteren processen DAA luchthaven	
	• Instellen handhavingsoverleg lucht	
	• Invoeren handhavingsactiviteiten kalender	
	• Opstarten multidisciplinaire handhaving lucht	
3. Verbeteren samenwerking en aansluiting processen maritieme grenstoezichtsdiens	• Intensiveren toezicht en controle op Southside en het privé vliegtuigverkeer	
	• Instellen van een multidisciplinair maritiem overleg	
	• Intensiveren multidisciplinair optreden	
	• Invoeren Maritiem Intelligence Gestuurd Politieoptreden (M-IGP)	
	• Opbouwen beter Informatiebeleid en vergroten situationeel bewustzijn	
	• Versterken toezicht op illegale aanlandingslocaties	
	• Verbeteren toezicht op de havengebieden	
	• Versterken surveillance-detectie-identificatie-interceptie proces	
	• Onderzoeken haalbaarheid en wenselijkheid van een containerscan	
	• Participeren van KWCARIB en DAA bij incidentgerichte opsporing	
4. Versterken bestaande opsporingsprocessen met capaciteit, opleidingen en middelen en vooruitlopen op multidisciplinaire samenwerking	• Vastleggen afspraken participatie KWCARIB en DAA	
	• Onderzoeken mogelijkheden Intensievere samenwerking (HARC-model)	
	• Uitbouwen multidisciplinaire samenwerking	
	• Aanbrengen domein specifieke focus	
	• Realiseren inijkstages bij opsporingsdiensten In Nederland	

Actielijnen	Activiteiten specifiek	Activiteiten generiek
Plan van Aanpak - Aruba (2021)		
5. Versterken <u>intelligence</u>	- Inrichten Intelligence Center Grens (IC Grens) - Werken vanuit een heldere gezamenlijke missie en visie - Uitvoeren van Ontwikkelagenda Intelligence Grenstoezichtprocessen - In kaart brengen intelligenceprocessen en koppelvlakken - Opstellen Business Intelligence (BI) strategie grenstoezicht - Organiseren multidisciplinaire sturing op intelligenceprocessen - Inrichten Criminele Inlichting Dienst (CID) bij KWCARIB - Samenvoegen ATRI en DICA	
6. Versterking ketensamenwerking <u>aanpak mensenhandel en mensensmokkel</u>	- Inrichten van een Coördinatiecentrum MHMS Aruba (CMMA) - Oprichten van een Joint Intelligence Unit MHMS (JIUMM) - Aansluiten maritieme partners bij aanpak MHMS	
7. Uitvoeren <u>gemeenschappelijke projecten ter ondersteuning van de projectvoorstellen</u>	- Inrichten gezamenlijke ICT/BI-voorzieningen - Inrichten Falsidesk Aruba - Oprichten kwaliteitskring document- en Identiteitsfraudedeskundigen Carib - Gemeenschappelijke huisvesting IC-Grens, UMM, JIUMM, CMMA en FCA - Uitvoeren screening en controle van alle personen die werken op de grens	

Actielijnen	Activiteiten specifiek	Activiteiten generiek
Plan van Aanpak - Curaçao (2021)		
1. Versterking eerstelijns- en tweedelijnscontroles <u>luchthaven</u>	- Oprichten Multidisciplinair Samenwerkingsteam Handhaving Hato (MST-H) - Realiseren van samenwerkingsverbanden MST-H met andere partners - Verhogen van de integriteit van de luchthaven - Intensiveren van de politietaak op de luchthaven - Ontwikkelen van informatie gestuurde handhaving - Invoeren van predictive profiling - Inzetten van praktijkcoaches - Inrichten kwaliteitscontroles	Activiteiten t.b.v. randvoorwaarden: - Instemming van de Raad van Ministers voor personele uitbreiding KPC en Douane Curaçao - Bouwen en inrichten van een politiecellencomplex - Implementatie van het Plan doorontwikkeling Informatie Organisaties Carib
2. Versterking keten <u>maritieme</u> handhaving	- Introduceren meldingsplicht voor alle vaartuigen - Houden van gezamenlijke controles - Invoeren van gebiedsgebonden optreden en burgerparticipatie - Openen van een one-window locatie voor controle en toezicht - Uitvoeren van gecoördineerde land- en zee patrouilles en andere acties - Realiseren van koppelingen en samenwerking met de andere grenstoezichtprocessen - Versterken van het toezicht op het havengebied - Controleren van de gehele maritieme logistieke keten - Uitvoeren van een haalbaarheidsonderzoek voor een containerscan	
3. Moderniseren en professionaliseren van de organisatie van de <u>opsporing</u>	- Aanbrengen van een domein specifieke focus - Vormen van Multidisciplinaire Samenwerkingsteams Opsporing (MST-O 's) - Herinrichten van een weeg- en stuurploeg - Scheiden van incidentgerichte opsporing en probleemgerichte opsporing - Inrichten van financiële expertise - Toepassen van het HOI principe	

Actielijnen	Activiteiten specifiek	Activiteiten generiek
Plan van Aanpak - Curaçao (2021)		
4. Oprichten dedicated Intelligence center Grens	- Inrichten van een Intelligence Center Grens (IC Grens) - Opstellen van een Ontwikkelagenda Intelligence Grenstoezichtprocessen Carib 21-24 - Samenstellen van een Intelligence Agenda Versterking Grenstoezicht - Beschrijven van intelligence producten en intelligence processen grenstoezicht - Ontwerpen van een gezamenlijke Business Intelligence strategie grenstoezicht	
5. Uitvoeren gemeenschappelijke projecten ter ondersteuning van de projectvoorstellen	- Inrichten van gezamenlijke ICT/BI-voorzieningen - Realiseren van adequate vreemdelingendetentiecapaciteit - Inrichten van een Falsidesk - Organiseren van verscherpte controle grenspersoneel	

Actielijnen	Activiteiten specifiek	Activiteiten generiek
Plan van Aanpak - Sint Maarten (2022)		
1. Versterken eerste- en tweedelijns controles, verhogen integriteit en verbeteren infrastructuur luchthaven en aan landsgrens	- Voortzetten multidisciplinaire acties op basis van een handhavingskalender - Bestendigen maatregelen ten behoeve van de eerstelijnscontrole - Versterken tweedelijnscontrole op basis PvA tweedelijns IGD	Activiteiten generiek: - Doorontwikkelen van informatie gestuurd grenstoezicht - Bestendigen en doorontwikkelen multidisciplinair Alpha Team - Versterken keten handhaving - opsporing - intelligence - Versterken samenwerking met de Franse autoriteiten - Vastleggen van afspraken in het kader van multidisciplinaire samenwerking in convenanten - Beschrijven van Protocollen en procedures - Overdragen kennis en ervaring door twinnen en inzet praktijkcoaches - Invoeren gezamenlijke registratiesystemen of koppelingen - Inbedden kwaliteitszorg in alle processen en bij alle diensten - Uitvoeren, evalueren en eventueel bijstellen opleidingscurriculum ORVG (als gevolg van de activiteiten in het PvA) Activiteiten gezamenlijk: - Inrichten ICT /BI-voorzieningen - Realiseren vreemdelingendetentiecapaciteit (onder andere herinrichten Grenshospitium) - Inrichten Falsidesk - Verbeteren proces rond in beslag genomen goederen - Organiseren van toezicht op screening en controle van personeel van private organisaties Activiteiten t.b.v. randvoorwaarden: - Verbeteren inzicht en overzicht in de besteding van het projectbudget door de Stuurgroep. - Kwaliteitsversterking binnen de grenstoezichtpartners (door o.a. twinning) en prioritering van grenstoezichttaken t.b.v. bezetting grensdiensten - Implementatie voortgang Plan doorontwikkeling informatie-organisaties Carib - Verbouwen en herinrichten van het bestaande grenshospitium t.b.v. vreemdelingencapaciteit

DSP-GROEP BV

Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl

KvK 33176766

IBAN: NL28 INGB 0004 6225 36

Btw-nummer: NL006785438B01

www.dsp-groep.nl

Als onafhankelijk bureau ondersteunen wij ministeries, provincies en gemeenten en maatschappelijke organisaties met toegankelijke en toepasbare onderzoeksresultaten en adviezen. Wij moedigen onze [medewerkers](#) aan om te doen waar zij goed in zijn en zich hierin te blijven ontwikkelen. Waar mogelijk werken wij samen met [vaste freelancers en organisaties](#) met aanvullende expertise en kwaliteiten.

Om nieuwe perspectieven en positieve energie te bieden, leggen wij verbinding tussen [de verschillende thema's](#) waarop wij werken en bewegen wij ons voortdurend tussen verschillende werelden. Goed beleid is [inclusief](#) en neemt verschillende soorten kennis mee. Onze kracht ligt in onze gedrevenheid, betrokkenheid en een frisse, onafhankelijke blik.

Wat we doen

DSP-groep zorgt voor gedegen kennis, nieuwe perspectieven en positieve energie in complexe maatschappelijke opgaven. Wij ontwikkelen advies en beleid vanuit en voor de mensen om wie het gaat. Advies en beleid waar onze opdrachtgevers graag mee verder gaan. Advies en beleid dat werkt.

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.