

KUSTWACHT

Inspectieonderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving naar de uitvoering van de opsporingstaak door de kustwacht in Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba).

Opdrachtgever: Raad voor de rechtshandhaving
Juni 2017

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
Lijst met gebruikte afkortingen	7
Voorwoord	9
Samenvatting conclusies en aanbevelingen.....	11
Hoofdstuk 1 Inleiding.....	19
1.1. Inleiding en aanleiding	19
1.2. De Onderzoeksvraag	20
1.3. Doelstelling	20
1.5. Leeswijzer	23
Hoofdstuk 2 Schets over de Kustwacht en de maritieme rechtshandhaving	25
Hoofdstuk 3 Organisatiestructuur en Informatiehuishouding	33
3.1. Doelstellingen en prioriteiten	33
3.3.2. De informatiehuishouding: Kritieke Prestatie Indicatoren	36
3.3.3. Informatie Gestuurd Optreden: het Maritiem Informatie Knooppunt en het Lokaal Informatie Knooppunt	37

3.3.5. Informatie Gestuurd Optreden: Centraal Informatie Knooppunt.....	41
3.3.6. Informatie Gestuurd Optreden: ondersteunend of ook uitvoerend.....	42
Hoofdstuk 4 Middelen: personeel, materieel, financieel	45
4.1. Personeel	45
4.1.a. Politieopleiding bij het KPCN.....	48
4.1.b. Opleidingen.....	49
4.1.c. Integriteit	51
4.1.d. Formaties	52
4.2. Materieel.....	53
4.3. Financiële middelen / Budget	56
Hoofdstuk 5 Samenwerking	61
5.1 Het Justitieel Beleidsplan Kustwacht 2014-2017	61
5.2 Samenwerking vanuit het perspectief van de Kustwacht.....	62
5.3 Samenwerking vanuit het perspectief van de ketenpartners in Curaçao	66
5.4 Samenwerking vanuit het perspectief van de ketenpartners Sint Maarten	68
5.5 Samenwerking vanuit het perspectief van de ketenpartners Bonaire, Sint Eustatius en Saba.....	72
5.6 Samenwerking in Aruba.....	76

Hoofdstuk 6 Analyse.....	81
6.1. Organisatiestructuur en Informatiehuishouding.....	81
6.2. Middelen: personeel, materieel, financieel	84
6.3. Samenwerking	88

Lijst met gebruikte afkortingen

HvJ	Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba
IGO	Informatiegestuurd Optreden
KMar	Koninklijke Marechaussee
KPC	Korps Politie Curaçao
KPCN	Korps Politie Caribisch Nederland
KPSM	Korps Politie Sint Maarten
KW	Kustwacht
LIK	Lokaal Informatie Knooppunt
LrC	Landsrecherche
MIK	Maritiem Informatie Knooppunt
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van Justitie
PG	Procureur-Generaal
Raad	Raad voor de rechtshandhaving
RST	Recherche Samenwerkingsteam
RvM	Raad van Ministers van het Koninkrijk

Voorwoord

In zijn Jaarplan 2016 heeft de Raad voor de rechtshandhaving (hierna ook: de Raad) vastgelegd welke onderzoeken in 2016 worden uitgevoerd. Een van de onderwerpen is een onderzoek naar de Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

De vestigingen van het secretariaat van de Raad voerden dit onderzoek gezamenlijk uit. Alle organisaties en personen die in het kader van dit onderzoek zijn benaderd hebben hun medewerking verleend. Het resultaat is dit rapport waarin de Raad beschrijft op welke wijze de Kustwacht aan haar opsporingstaken voldoet.

De bevindingen van dit onderzoek in de drie landen zijn in dit rapport opgenomen. Ook in de analyse is de in de drie landen aangetroffen situatie betrokken. Gezien de relevante bepalingen van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving bevat dit rapport uitsluitend de aanbevelingen, die de Raad doet aan de Minister van Justitie van Sint Maarten. Diens ambtgenoten van (Curacao en Nederland) ontvangen een rapport waarin uitsluitend de aan hen gerichte aanbevelingen zijn opgenomen. Zes weken nadat de Raad deze rapporten heeft aangeboden aan de ministers van (Veiligheid en) Justitie zal de Raad het rapport openbaar maken op de website. In die versie zullen de aanbevelingen aan de verschillende ministers integraal worden weergegeven.

De Raad spreekt de hoop en de verwachting uit dat deze inspectie zal bijdragen aan een betere invulling en uitvoering van de opsporingstaken van de Kustwacht in de landen.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

Mr. G.H.E. Camelia, voorzitter

Mr. T.P.L. Bot

Mr. F.E. Richards

Samenvatting conclusies en aanbevelingen

Dit inspectierapport betreft de opsporingstaken van de Kustwacht in Curaçao en Sint Maarten en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

In dit onderzoek van de Raad staat de vraag centraal in welke mate de Kustwacht voldoet aan haar opsporingstaak. Het onderzoek richt zich op de organisatiestructuur, de middelen, de samenwerking met andere instanties en de informatiehuishouding. Het onderzoek levert een beeld op van de wijze waarop de Kustwacht functioneert, ook waar het gaat om de opsporingstaak. Dat beeld wordt in dit rapport en in deze samenvatting beschreven. De onderzoeksresultaten leiden tot een aantal aanbevelingen.

De vraag, in welke mate de Kustwacht voldoet aan haar opsporingstaak kan de Raad na dit onderzoek evenwel slechts gedeeltelijk beantwoorden. Het ontbreekt aan een norm, 'wanneer is het goed'. In de complexe structuur waarbinnen de Kustwacht opereert, kunnen vier landen (en in totaal 17 ministeries) invloed uitoefenen op (concept) jaar- en meerjarenplannen. In dergelijke plannen, die worden vastgesteld door de ministers van de landen gezamenlijk, dient te zijn opgenomen wat van de Kustwacht wordt verwacht. Zowel ten aanzien van de opsporingstaak als ten aanzien van andere wettelijke taken, en voor wat betreft die opsporingstaak zowel voor wat betreft de internationale verplichtingen als ten aanzien van de behartiging van de belangen van de afzonderlijke landen. De Raad constateert dat het proces om te komen tot eenduidige (concept) jaar- en meerjarenplannen in de uitvoering voor verbetering vatbaar is. Niet alleen de complexiteit van de procedure, maar ook verhoudingen binnen de Kustwachtcommissie en het presidium lijken daar aan bij te dragen. Veelzeggend is de recente geschiedenis rond de te hanteren KPI's (kritieke prestatie-indicatoren). Unaniem zijn betrokkenen van mening, dat de tot nu toe gehanteerde KPI's (bijvoorbeeld het aantal te maken vlieg- en vaaruren) niet de juiste meetinstrumenten zijn om de prestaties en de effectiviteit van de Kustwacht te beoordelen. Al een aantal

jaren staat de wens om tot betere KPI's te komen op de agenda's van onder meer de Kustwachtcommissie en het presidium. Men komt evenwel niet verder dan de constatering dat de bestaande KPI's ongeschikt zijn.

Er is sprake van een vicieuze cirkel: Verhoudingen staan in de weg dat eensluidend en concreet wordt geformuleerd wat van de Kustwacht wordt verwacht, en de onduidelijkheid over wat van de Kustwacht wordt verwacht is een voedingsbodem voor het voortduren van gespannen verhoudingen. Voor de organisatie betekent het bovenal, dat onvoldoende gestuurd kan worden op prestaties en prioriteiten die door de bevoegde gezagen gezamenlijk, eensluidend en zo concreet mogelijk zijn geformuleerd en daarover verantwoording kan worden afgelegd. En voor de Raad geldt in dit onderzoek dat geen volledig antwoord kon worden gevonden op de vraag in hoeverre de Kustwacht aan haar opsporingstaak voldoet, omdat een duidelijke norm ontbreekt.

Voor de (ei-)landen in het Caribisch gedeelte van het Koninkrijk is gekozen voor een samenwerkingsverband op grond van de Rijkswet Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: de Rijkswet Kustwacht). De Rijkswet Kustwacht bevat het kader en de grondslagen voor de inzet van de Kustwacht. De taakstelling van de Kustwacht is opgenomen in artikel 2 van de Rijkswet Kustwacht. Verantwoording dient te worden afgelegd aan het bevoegd gezag.

De Kustwacht is een samenwerkingsverband waarbij naast de defensietaken ook autonome taken op het gebied van opsporing, toezicht en dienstverlening aan de organisatie zijn toevertrouwd. Laatstgenoemde taken worden uitgevoerd onder lokaal gezag en onder ministeriële verantwoordelijkheid van de betrokken ministers in de landen. De betrokken ministers kunnen hun verantwoordelijkheid alleen waarmaken wanneer zij in staat zijn om algemene aanwijzingen te geven. De Raad is van oordeel dat de wensen van de landen voldoende tot uiting moeten komen in de jaarplannen van de Kustwacht. De Raad is van oordeel dat dat met de huidige organisatiestructuur dit (opname van de wensen van de landen in het jaarplan van de Kustwacht) in beginsel is gewaarborgd. Het justitieel beleid wordt vastgesteld door de ministers van (Veiligheid en) Justitie, waardoor de ministers van (Veiligheid en) Justitie in staat zijn om de vaststelling van het jaarplan te beïnvloeden.

De Raad concludeert dat de knelpunten die zich binnen de organisatie voordoen niet logischerwijs het gevolg zijn van de organisatiestructuur op zich. Deze komen veeleer voort uit de wijze waarop de landen samenwerken en daaraan invulling geven. Verbeteringen op korte termijn zouden daarom haalbaar zijn door zich daarop te richten.

Uit het onderzoek is komen vast te staan dat de vertegenwoordigers van de landen onvoldoende gebruik maken van de mogelijkheden om de lokale behoeftes naar voren te brengen althans ervoor te zorgen dat die in de jaarplannen worden opgenomen. Indien op ambtelijk niveau onvoldoende rekening wordt gehouden met de lokale behoeftes, zijn er nog bestuurlijke wegen die kunnen worden bewandeld zoals het Justitieel Vierlanden Overleg en de Rijksministerraad. De Raad is mitsdien niet ervan overtuigd dat de structuur een obstakel vormt om de lokale belangen te behartigen.

De Raad oordeelt positief over de sturing van het OM als bevoegd gezag ten aanzien van de opsporing. De Raad is van oordeel dat de overige bevoegde autoriteiten (bevoegd gezag) evenals het OM (meer) invulling moeten geven aan sturing van de Kustwacht. Het bevoegd gezag is immers bevoegd om algemene en bijzondere aanwijzingen te geven. Indien die aanwijzingen onvoldoende worden opgevolgd, zal dit op bestuurlijk niveau moeten worden aangekaart. De Raad is van oordeel dat besluiten op ministerieel niveau moeten worden genomen indien op ambtelijk niveau geen overeenstemming kan worden bereikt.

De Raad is van oordeel dat de maritieme informatiepositie moet worden verbeterd. Daarbij moet terughoudendheid worden betracht bij het oordelen over nog niet vastgestelde informatiestructuren. Bestaande informatie-eenheden dienen bijeen te worden gebracht, opdat ook informatie bijeen wordt gebracht en beelden kunnen worden gegenereerd uit informatie die nu nog gefragmenteerd is. De optie om te komen tot een centrale informatiehuishouding dient daarbij te worden betrokken. Voor de maritieme informatiepositie betekent het voorgaande dat op korte termijn besluiten moeten worden genomen ter versterking van de informatiepositie. De Raad is van oordeel dat de informatiedeling vatbaar is voor verbetering en dat de verbetering tevens afhangt van een duidelijke informatiestructuur. Hiervoor moet op korte termijn een

besluit worden genomen omtrent de (maritieme) informatiestructuur. De Raad is van oordeel dat voor het delen van informatie onderling vertrouwen noodzakelijk is.

De Raad is van oordeel dat criminaliteitsbestrijding een integrale aanpak vereist. De Raad is dan ook van oordeel dat zoveel mogelijk informatie moet worden verstrekt, liefst spontaan, zodat de opsporingsdiensten beter in staat zijn om weloverwogen keuzes te maken. De Raad benadrukt daarbij dat voor integrale criminaliteitsbestrijding van belang is om de maritieme component daarbij te betrekken. Doordachte keuzes moeten worden gemaakt bij criminaliteitsbestrijding waarbij onder meer het kostenaspect en de doelgroepen in acht moeten worden genomen.

De Kustwachtorganisatie heeft eigen materieel ter beschikking. Voorts heeft de Kustwacht de beschikking over militair en civiel personeel. Het civiel personeel is door de landen ter beschikking gesteld aan de Kustwacht.

Tot voor kort lijkt de invulling van de functies en de Kustwachtopleiding voornamelijk te zijn ingericht vanuit de Defensie-hoek. Strafvorderlijke kennis en opsporingsvaardigheden zijn ondergeschikt in de opleiding. Het personeelsbeleid van de Kustwacht is voornamelijk gericht op operationele inzetbaarheid, waarbij fysieke capaciteit een belangrijke factor speelt. De klachten rond de rechtspositie van het personeel lijken zich voornamelijk te concentreren op Curaçao. Het uitblijven van rechtspositionele gevolgen van medewerkers die door de Kustwacht zijn ontslagen, heeft direct uitwerking op de capaciteit en daarmee ook de uitvoering van de opsporingstaak. Op St. Maarten en Aruba zijn hieromtrent geen knelpunten benoemd.

De Raad oordeelt dat er duidelijke afspraken moeten worden gemaakt omtrent de beëindiging van de samenwerking met de terbeschikkinggestelden aan de Kustwacht. De Raad is van oordeel dat waar er sprake is van samenwerking er overeenstemming moet worden bereikt over de wijze waarop zaken worden afgehandeld. De Raad is van oordeel dat procedurele afspraken kunnen worden gemaakt.

De nieuwe opleidingsmodaliteit waarbij het Kustwachtpersoneel de volledige politie opleiding krijgt, lijkt zowel voor de kwaliteit als rechtspositie voordelen te hebben. Daar waar respondenten van mening zijn dat de strafforderlijke kwaliteiten en

opsporingsvaardigheden doorgaans te wensen over laten, zet de politie opleiding juist daarop in. Voor wat betreft de doorstroming na het einde van het dienstverband, zal de opleiding van zeer toegevoegde waarde zijn. De Raad oordeelt dat integriteitsschendingen moeten worden bestreden door gepaste interventie. De zwakke schakels in de organisatie moeten worden weggewerkt teneinde integriteitsschendingen te voorkomen. Dit vergt volgens de Raad ook integrale aanpak. Dat kan alleen worden bereikt door intensieve samenwerking.

De verdeling van het personeel over de steunpunten is evenredig. Het materieel van de Kustwacht is in vergelijking met andere instanties van hoogwaardige kwaliteit. De verdeling van materieel is niet evenredig. De inzet van vliegcapaciteit is op Curaçao en Bonaire en Aruba vele malen hoger dan op St. Maarten, Sint Eustatius en Saba. Schrijnender is nog de afwezigheid van een walradar op St Maarten. Voor zowel de afwezigheid van vliegend materieel als de walradar op Sint Maarten geldt dat de inzet van de Kustwacht in en rond Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba effectiviteit ontbeert. Men vaart 'blind' en 'vist achter het net'.

Aan de andere kant lijkt het budget van de Kustwacht ontoereikend om extra middelen te begroten. Echter, wanneer de huidige inzet wordt afgezet tegen de effectiviteit daarvan, dan zou een herwaardering wellicht mogelijkheden bieden. De Raad oordeelt dat er een balans moet worden bereikt in de inzet van de middelen en het materieel van de Kustwacht voor militaire doeleinden mede ter behartiging van de lokale belangen.

De Kustwacht geeft aan met budgettaire problemen te kampen. Het voornaamste probleem dat voor 2016 en daarna wordt aangevoerd is het koersverschil tussen wisselkoers van de Euro / US Dollar ten tijde van het opmaken tegenover de realisatie van de begroting. Dientengevolge heeft de Kustwacht moeten bezuinigen, met directe gevolgen voor de operationaliteit en daarmee de uitvoering van (ook) de opsporingstaak. Voor de komende jaren voorziet de Kustwacht eenzelfde problematiek als de omstandigheden zo blijven. De Raad acht een dergelijke situatie hoogst onwenselijk. Alhoewel een feitelijk gegeven, kan de Raad weinig begrip opbrengen voor het argument dat een wisselkoersverschil permanente negatieve gevolgen kan hebben voor de taakuitvoering.

De Raad is van oordeel dat bezuinigingen bij een samenwerkingsvorm zoals de Kustwacht nimmer ertoe zouden moeten kunnen leiden dat de organisatie niet in staat is om aan de samenwerkingsafspraken in de jaarplannen te voldoen. Anders zou de situatie kunnen ontstaan dat de landen zelfstandig hun eigen lokale belangen zouden willen behartigen, hetgeen uitdrukkelijk niet de bedoeling was bij het aangaan van de onderlinge samenwerkingsregeling.

Tevens is de Raad van mening dat moet worden gekeken naar de invulling van onderzoekcapaciteit bij de Kustwacht dan wel daarbuiten, ten behoeve van (potentiële) onderzoeken die voortkomen uit de waarnemingen en opsporingsactiviteiten van de Kustwacht. De Kustwacht is een opsporingsorganisatie, maar voor de taakuitvoering afhankelijk van de onderzoekcapaciteit op het land.

Het feit dat maritieme incidentonderzoeken niet leiden tot projectmatige onderzoeken en dat preweegdocumenten van de Kustwacht in de prioritering het vaak afleggen tegen andere zaken geven aan dat een integrale aanpak essentieel is. Bij de bestrijding van criminaliteit vormt het maritieme aspect een component van een groter geheel. De Raad constateert dat er stappen worden gezet om de integraliteit bij de criminaliteitsbestrijding te bevorderen. De Raad benadrukt de noodzaak van nauwere samenwerking aangezien dat mede vanwege de kleinschaligheid van de landen essentieel is voor effectieve criminaliteitsbestrijding. Alle organisaties onderkennen de noodzaak van samenwerking en dat de schotten die een intensievere samenwerking tussen de organisaties belemmeren binnen een afzienbare periode moeten verdwijnen. Het onderlinge vertrouwen tussen de organisaties moet worden bevorderd om dit proces te stimuleren.

Aanbevelingen aan de Minister van Justitie van Curaçao

1. Verbeter en versterk de maritieme informatiepositie door een beslissing te nemen omtrent de (maritieme) informatiestructuur.
2. Bevorder de komst van geschikte radarapparatuur voor de regio Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba. Treed daartoe in overleg met de collega Minister van

Veiligheid en Justitie van Nederland teneinde de beschikbaarstelling van apparatuur en capaciteit door de Minister van Defensie met prioriteit te bewerkstelligen.

3. Draag zorg voor een criminaliteitsbeeldanalyse voor wat betreft de maritieme kant zodat een integrale aanpak kan worden bewerkstelligd. Breng vervolgens de behoefte aan inzet van capaciteit in kaart.
4. Creëer nieuwe prestatie indicatoren, gebaseerd op te behalen resultaten in de opsporing. Betrek deze prestatie- indicatoren bij de jaarplanning van Kustwacht alsmede de andere opsporingsinstanties.
5. Bevorder een structurele nauwere samenwerking en vertrouwen tussen organisaties voor een effectieve criminaliteitsbestrijding en stimuleer een integrale aanpak. Zorg voor voldoende benutting van de inzet van capaciteit door de Kustwacht.
6. Draag zorg dat de wensen en lokale behoeftes van het land Curaçao voldoende tot uiting komen in de jaarplannen van de Kustwacht.
7. Inventariseer eventuele knelpunten en zorg ervoor dat deze knelpunten worden opgelost al dan niet in overleg met collega bewindslieden.
8. Evalueer de 5-jaars bindingstermijn, mede in het licht van de duur van twee jaar van de opleiding van nieuw personeel. Bezie de mogelijkheden voor het doorstromen van personeel van de Kustwacht naar andere opsporingsorganisaties na afloop van het dienstverband.
9. Bespreek de mogelijkheid met de Kustwachtorganisatie om een permanente voorziening op te nemen en aan te houden voor het opvangen van verschillen tussen valutakoersen teneinde de continuïteit beter te kunnen waarborgen.
10. Geef als bevoegd gezag aanwijzingen ter versterking van het beleid.

1

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1. Inleiding en aanleiding

Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving is de Raad voor de rechtshandhaving (verder: de Raad) belast met de algemene inspectie van de effectiviteit, het beheer en de kwaliteit van verschillende diensten en instellingen die deel uitmaken van de justitiële keten in Curaçao, Sint Maarten en op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Ingevolge artikel 3, derde lid, van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving is de Raad belast met de inspectie van de effectiviteit en kwaliteit van de justitiële samenwerking tussen Curaçao, Sint Maarten en Nederland voor zover het betreft Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

De Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (ook wel de Kustwacht het Koninkrijk der Nederlanden in het Caribisch Gebied genoemd) wordt gevormd door een samenwerking tussen de landen. De Kustwacht is op grond van de Rijkswet Kustwacht ingesteld en heeft verschillende taken, waaronder een opsporingstaak, een toezichtstaak (op verschillende gebieden) en een dienstverlenende taak. De Kustwacht is voor wat het beheer betreft ondergebracht bij het Ministerie van Defensie. Voor zover het de samenwerking ter uitvoering van de justitiële taak door de Kustwacht aangaat, heeft de Raad een inspectiebevoegdheid.

De Raad heeft in zijn jaarplan voor 2016 vastgesteld welke onderwerpen dit jaar aan bod komen. Een van de onderwerpen is een onderzoek naar uitvoering van de opsporingstaak van de Kustwacht. In dit onderzoek is door de Raad nagegaan in hoeverre de Kustwacht aan haar opsporingstaak voldoet.

De Kustwacht vormt op het water de oren en ogen voor de opsporing van criminaliteit

en heeft daarin zowel een zelfstandige taak, als een rol in de strafrechterketen. Vandaar dat de Raad het belangrijk vindt om de uitvoering van de opsporingstaak door de Kustwacht aan een inspectie te onderwerpen.

1.2. De Onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

In welke mate voldoet de Kustwacht aan haar opsporingstaak?

Ter beantwoording van deze onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- In hoeverre voldoet de organisatiestructuur van de Kustwacht aan de eisen voor de uitvoering van haar opsporingstaak?
- In hoeverre voldoen de middelen van de Kustwacht aan de eisen voor de uitvoering van die taken?
- In hoeverre voldoet de informatiehuishouding van de Kustwacht aan de eisen voor de uitvoering van die taak?
- In hoeverre werkt de Kustwacht samen met de ketenpartners in het kader van de uitvoering van haar opsporingstaak?

1.3. Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is na te gaan in welke mate de Kustwacht voldoet aan haar opsporingstaak binnen de justitiële samenwerking tussen de landen van het Koninkrijk. Hiermee levert de Raad een bijdrage aan de kwaliteit van de rechtshandhaving.

1.4. Onderzoeksaanpak en - methode

1.4.1. Het onderzoeksteam

Het onderzoek is uitgevoerd door de inspecteurs van de Raad in landen in de maanden mei 2016 tot en met december 2016. De inspecteurs hebben elkaar wederzijds ondersteund bij het houden van interviews en het uitwerken van gespreksverslagen.

1.4.2. Afbakening en reikwijdte onderzoek

De onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van de aspecten organisatiestructuur en informatiehuishouding, middelen, en samenwerking. Bij elk aspect bekijkt de Raad hoe de opsporingstaak in wet- en regelgeving vorm is gegeven en uitgevoerd zou moeten worden. De Raad maakt daarbij gebruik van een toetsingskader, dat hierna uiteen wordt gezet. Vervolgens kijkt de Raad hoe de uitvoering van die taak in de praktijk plaatsvindt. Door de vergelijking van het wettelijk- en beleidskader met de uitvoeringspraktijk komt de Raad tot een oordeel over de mate waarin de Kustwacht aan haar justitiële taak voldoet. Aan de hand van zijn oordeel doet de Raad verbetervoorstellen in de vorm van aanbevelingen.

Dit onderzoek richt zich op de opsporingstaak van de Kustwacht. Gelet op de bevoegdheid van de Raad blijven de andere taak van de Kustwacht buiten beschouwing. In tegenstelling tot de algemene inspectiebevoegdheid van de Raad ten aanzien van de organisaties die onder de verantwoordelijkheid van de minister(s) van (Veiligheid en) Justitie vallen, is de inspectie ten aanzien van het beheer van de Kustwacht uitdrukkelijk uitgesloten.¹ Dit onderzoek richt zich uitsluitend op de opsporingstaak van de Kustwacht in Curaçao en Sint Maarten en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Bij dit onderzoek is tevens informatie en gegevens bij de Kustwacht in Aruba opgevraagd, maar het rapport ziet niet op Aruba.

¹ Memorie van Toelichting Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving, KST 32020, paragraaf 3.

De onderzoeksperiode bestrijkt de periode na de staatkundige veranderingen tot medio 2016.

1.4.3. Onderzoeksmethode

De feitelijke gegevens zijn verzameld door middel van deskresearch, documentenonderzoek en interviews.

Deskresearch

Ter oriëntatie op het onderwerp en ter voorbereiding van het plan van aanpak heeft de Raad relevante stukken bij de verschillende justitiële organisaties opgevraagd en doorgenomen. Voorts heeft de Raad vakliteratuur, eerdere rapporten en andere relevante onderzoeken en verslagen alsmede wet- en regelgeving bestudeerd.

Documentenonderzoek

Aan de hand van de bij de deskresearch bestudeerde documenten is beoordeeld welke randvoorwaarden van belang zijn voor de effectiviteit en kwaliteit in de uitvoering van de opsporingstaak door de Kustwacht. De Raad heeft aan de hand van de wet- en regelgeving en jaarplannen een toetsingskader vastgesteld (zie hiervoor).

Interviews

De Raad hield tevens interviews met vertegenwoordigers van de centrale Kustwachtorganisatie en de hoofden steunpunt van Sint Maarten, van Aruba en van Curaçao, de Kustwachtcommissie en leden van het Presidium van de Kustwacht, de Procureur Generaal, het Openbaar Ministerie van Bonaire, St. Eustatius en Saba, van Sint Maarten, en Curaçao, het Openbaar Ministerie van Aruba, de ministeries van Justitie, het RST, de politiekorpsen, de Koninklijke Marechaussee en de Douane. Doel van de interviews was om uitvoering van de opsporingstaak in kaart te brengen voor zover dat niet uit de opgevraagde of aangeleverde documentatie bleek en tevens inzicht in de taakuitvoering en samenwerking te verkrijgen. Van alle interviews zijn gespreksverslagen opgesteld en alle geïnterviewden zijn in de gelegenheid gesteld om de verslagen van hun interviewgesprek te verifiëren. De gespreksverslagen zijn vastgesteld nadat ze aan de betrokken personen zijn voorgelegd.

De op deze wijze verzamelde gegevens werden afgezet tegen het toetsingskader en

dat leidde tot een oordeel over de uitvoering van de opsporingstaak door de Kustwacht.

1.5. Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit zes hoofdstukken. Het begint met de samenvatting, conclusies en aanbevelingen. In het eerste hoofdstuk zijn aanleiding, doelstelling van het onderzoek, de diverse onderzoeksvragen en de onderzoeksaanpak en de methode uitgewerkt. Hoofdstuk 2 omvat een schets het wettelijke / juridisch raamwerk waarbinnen de Kustwacht is opgezet en werkt. Hoofdstukken 3, 4 en 5 behelzen een beschrijving van de bevindingen van dit onderzoek. In hoofdstuk 6 worden de bevindingen geanalyseerd en beoordeeld. Tevens bevat het de conclusies en aanbevelingen.

2

Hoofdstuk 2 Schets over de Kustwacht en de maritieme rechtshandhaving

Taakstelling

Dit onderzoek richt zich op uitvoering van de justitiële taak aan de Kustwacht. Daarvoor is het nodig om de context te kennen, waarin de Kustwacht opereert.

Veel landen hebben een Kustwachtorganisatie voor de uitvoering van overheidstaken in het maritieme domein. Voor de (ei-)landen in het Caribisch gedeelte van het Koninkrijk is gekozen voor een samenwerkingsverband via de Rijkswet Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: de Rijkswet Kustwacht). De Rijkswet Kustwacht bevat het kader en de grondslagen voor de inzet van de Kustwacht.

De taakstelling van de Kustwacht is opgenomen in artikel 2 van de Rijkswet Kustwacht. De Kustwacht voert in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag toezichthoudende² en opsporingstaken³ alsmede dienstverlenende taken⁴ uit. De Kustwacht is belast met de handhaving van de maritieme nationale, interregionale en internationale rechtsorde.⁵ De

² Van toezicht is er sprake wanneer het bestuursrecht wordt gehandhaafd. Het gaat dan bijvoorbeeld om het handhaven van douane-, belasting, milieu, visserij, immigratie of volksgezondheidswetgeving of verkeer.

³ Opsporen is het doen van een onderzoek in het kader van het strafrecht.

⁴ Bij dienstverlenende taken gaat het om de 'search and rescue' (noodhulp op zee) en de rampen- en incidentenbestrijding.

⁵ De uitvoering van de opsporingstaken door de Kustwacht wordt mede vormgegeven door het internationaal recht. De uitoefening van rechtsmacht op de zee, dus welke staat, waar, wanneer, ten aanzien van subjecten en voor welke soort gedragingen mag handhaven is onder andere opgenomen in verdragen zoals het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de Zee van 1982 (Trb. 1984, 55), het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen van 1988 (verdrag van Wenen, Trb. 1989, 97), het Verdrag inzake de samenwerking bij de bestrijding van sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen over zee en door de lucht in het Caribisch gebied (Trb. 2004, 54, Verdrag van San Jose), Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (Trb.2001,86), het Protocol tegen de smokkel van

prioriteit bij de uitvoering van de justitiële taak ligt bij het tegengaan van smokkel van goederen (zoals drugs, geld en wapens), illegale migratie en mensensmokkel, en terrorismebestrijding.

Het gebied waarvoor de Kustwacht verantwoordelijk is, beslaat de wateren in het Caribische deel van het Koninkrijk, de territoriale wateren, de aansluitende zone en het overige zeegebied in de Caribische zee en het luchtruim daarboven⁶. Ook heeft de Kustwacht een achtervolgingsrecht tot in de volle zee in geval van ‘*hot pursuit*’ bij vermoeden van een strafbaar feit.⁷

De Kustwachtorganisatie heeft eigen materieel ter beschikking.

Voorts heeft de Kustwacht de beschikking over militair en civiel personeel. Het civiel personeel is door de landen ter beschikking gesteld aan de Kustwacht.

De Kustwacht kent een veelzijdige taakstelling, die de maritieme rechtshandhaving van elk afzonderlijk (ei)land in het Caribisch deel van het Koninkrijk moet waarborgen en tevens samenwerking verlangt ten aanzien van de verplichtingen voor de interregionale⁸ maritieme rechtshandhaving en verplichtingen voor de maritieme rechtshandhaving voortvloeiende uit het internationaal recht.

Verantwoording dient te worden afgelegd aan het bevoegd gezag.

De taakstelling is bepalend voor wie het bevoegd gezag is. De justitiële taak valt onder het gezag van het OM, de handhaving van de openbare orde bij de betrokken minister van (Veiligheid en) Justitie⁹. Het beheer ligt bij de minister van Defensie. Alle taken van de Kustwacht in Aruba blijven mitsdien buiten beschouwing.

migranten over land, over zee en door de lucht, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (Trb. 2001, 70) en het Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (Trb. 2001, 69).

⁶ artikel 3 Rijkswet Kustwacht.

⁷ artikel 9 van de Rijkswet Kustwacht juncto artikel 111 VN-Zeerechtverdrag.

⁸ Binnen het Koninkrijk.

⁹ De toezichtstaak valt onder verschillende Ministeries en verschillende beleidsgebieden zoals Douane, milieu, economische zaken voor scheepvaart, luchtvaart en visserij.

Sturing beleid

Op basis van de Rijkswet Kustwacht geven twee platforms sturing aan de Kustwacht; de Kustwachtcommissie en het presidium van de Kustwachtcommissie. De Kustwachtcommissie is samengesteld uit ambtelijke vertegenwoordigers van de bij de taakuitoefening van de Kustwacht betrokken ministers van Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De Kustwachtcommissie is belast met de voorbereiding van het (algemeen) beleidsplan, het operationeel jaarplan, de begroting, het jaarverslag en de jaarlijkse financiële verantwoording van de Kustwacht ten behoeve van de Raad van ministers van het Koninkrijk. De Kustwachtcommissie heeft een presidium waarin de landen op basis van gelijkwaardigheid zijn vertegenwoordigd, aldus de Rijkswet Kustwacht. Het presidium verricht de feitelijke afstemming van de hoofdlijnen van het beleid, het beheer en de middelen. Het presidium ziet toe op de uitvoering van het algemeen beleidsplan en de begroting. Ten slotte regelt het presidium het voorzitterschap. De Kustwachtcommissie heeft een secretariaat waarvan de algemeen secretaris wordt benoemd door de minister van Defensie.

Beleidsdocumenten

Algemeen en operationeel jaarplan Kustwacht

In het jaarplan Kustwacht wordt de koers uit het justitieel beleidsplan omgezet in concrete acties en operaties. In het algemeen en operationeel jaarplan van de Kustwacht wordt de koers de volgende beleidsstukken samengebracht.

- *Het Lange Termijn Plan Kustwacht 2009-2018*

Het Lange Termijn Plan Kustwacht 2009-2018 van juni 2009 bevat onder andere de uitgangspunten voor de opsporing en de verwachte ontwikkelingen op de aandachtsgebieden van de Kustwacht op internationaal, (inter-)regionaal en lokaal gebied.

- *Het Justitieel beleidsplan Kustwacht 2014-2017.*

Het Justitieel beleidsplan Kustwacht wordt vastgesteld door de ministers van Justitie van Aruba, Curaçao, Nederland en Sint Maarten op voorstel van de Procureurs-Generaal van Aruba, van Caribisch Nederland, Curaçao en Sint Maarten en een lid van het College van Procureurs-generaal in Nederland.¹⁰ Het beleidsplan is leidend voor de officieren van Justitie van het Caribisch deel van het koninkrijk die belast zijn met de *portefeuille Kustwacht*. Het Justitieel beleidsplan zet de algemene uitgangspunten en de randvoorwaarden voor maritieme rechtshandhaving, de taakstelling en de justitiële beleidsprioriteiten uiteen. Per land valt de uitvoering van de plannen onder de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag.

Meerjarenplan 2016-2020 van het Parket van de Procureur-Generaal

De P-G heeft de taak om vierjaarlijks een beleidsprogramma voor de bestrijding van de grensoverschrijdende criminaliteit op te stellen. Dit beleidsprogramma wordt na overeenstemming tussen Onze Ministers vastgesteld door de Raad van ministers van het Koninkrijk ('RvM'). De opsporingstaak van de Kustwacht vermeldt in de Rijkswet Kustwacht expliciet de bestrijding van de grensoverschrijdende criminaliteit.

Perspectief op de criminaliteitsbestrijding 2016-2021

In het Perspectief op de criminaliteitsbestrijding zet het Parket P-G de koers uit voor de concretisering van beleid en acties in de jaarplannen van de verschillende parketten.

Jaarplannen van het Openbaar Ministerie

In de jaarplannen van het Openbaar Ministerie zijn de volgende thema's geprioriteerd: internationale verdovende middelenhandel, internationale wapenhandel, internationaal witwassen van gelden, internationale corruptie en mensenhandel en mensensmokkel. Daarnaast heeft ook de borging van de interregionale en internationale samenwerking en de informatiedeling in de keten in de landen prioriteit. Voorts bevatten de jaarplannen van de verschillende parketten sinds 2015 meer met betrekking tot de inzet

¹⁰ artikel 14 van de Rijkswet Kustwacht

van de Kustwacht op beleidsaccenten van de landen.

Operationele aansturing Kustwacht

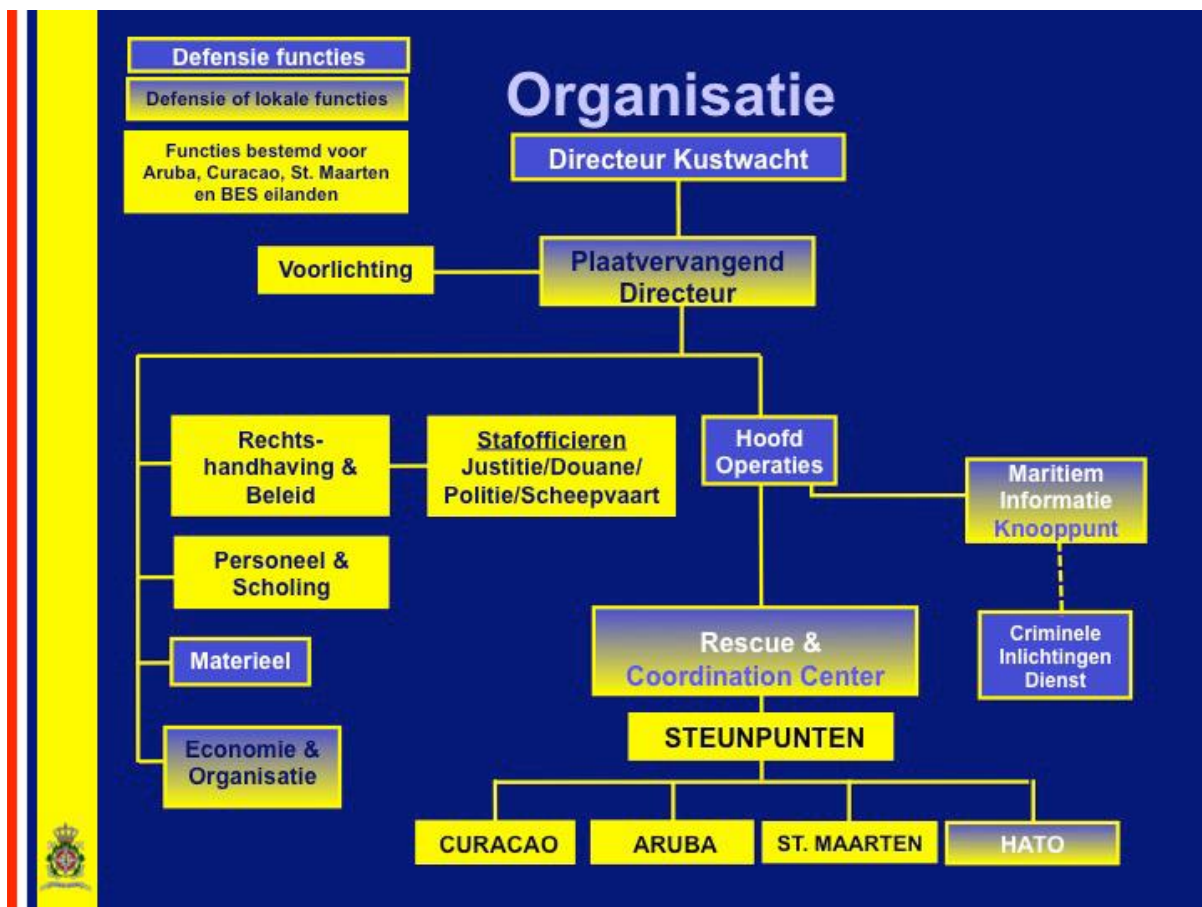
De leiding van de Kustwacht berust bij de directeur van de Kustwacht Caribisch gebied. Deze functie wordt vervuld door de commandant der Zeemacht in het Caribisch Gebied (CZMCARIB). Die is tevens de hoogst geplaatste Nederlandse militair in de Caribische regio. De directeur Kustwacht Caribisch Gebied gaat over de inzet van de Kustwacht en beslist over de verzoeken van lokale autoriteiten in specifieke gevallen en over (ad hoc) aanpassingen ten aanzien van de operationele inzet.

Onder de directeur fungeert een plaatsvervangend directeur. Deze functie kan vanuit het departement van Defensie of van daarbuiten worden vervuld.

Onder de directie fungeert het hoofd Operaties, met daaronder een hoofd Inlichtingen (MIK) en het *Rescue and Coordination Center* (RCC)¹¹. Onder het MIK vallen de Criminele Inlichtingen Diensten (CID) in de landen. De hoofden van de vier Kustwachtsteunpunten te weten: Aruba (Marinierskazerne Savaneta) en Sint Maarten (Simpson Bay), alsmede het aeronautisch steunpunt Hato en het nautische steunpunt Curaçao (Marinebasis Parera) vallen onder het RCC. Ten slotte kent de Kustwacht de stafafdelingen Rechtshandhaving & Beleid, Personeel & Scholing, Materieel, Economie & Organisatie.

¹¹ Het RCC is het centrale aanspreekpunt in de Kustwachtoperaties en is belast met de coördinatie voor zowel de handhavende als de dienstverlenende taak.

Organogram Kustwacht¹²



Aansturing middels overlegfora

Bij dit onderzoek komt naar voren dat de afstemming ten aanzien van het opsporingsbeleid en uitvoering plaatsvindt in een aantal overlegverbanden:

¹² bron: <http://www.kustwacht.org/organisatie/organogram>

- het *OM-Kustwachtoverleg* op de verschillende steunpunten onder leiding van de lokale officier van justitie;
- en het *Kustwachtoverleg* waarin vertegenwoordigers van de Kustwacht en de openbare ministeries in de landen overleg voeren.

3

Hoofdstuk 3 Organisatiestructuur en Informatiehuishouding

Dit hoofdstuk bevat de bevindingen die betrekking hebben op de mate waarin de organisatiestructuur en informatiehuishouding van de Kustwacht aan de eisen voldoet voor de uitvoering van haar opsporingstaak.

3.1. Doelstellingen en prioriteiten

De Kustwacht streeft ernaar om conform het lange termijnplan zoveel mogelijk op basis van Informatie Gestuurd Optreden ('IGO') te werken. De doelstellingen die de Kustwacht zichzelf stelt, zijn opgenomen in de jaarplannen van de Kustwacht. De belangrijkste aandachtspunten uit de jaarplannen volgen uit het justitieel beleidsplan Kustwacht:

- Bestrijding van smokkel in verdovende middelen.
- Bestrijding mensenhandel en smokkel.
- Bestrijding wapensmokkel.
- Terrorismebestrijding.
- Scheepvaartovertredingen en toezicht op waterrecreatie.
- Bestrijding van illegale visserij.
- Opsporing van milieudelicten.

Aan die prioriteiten wil de Kustwacht invulling gegeven middels de verwerving van een kwalitatief betere informatiepositie, investering op de samenwerking met (inter-)nationale en interregionale partners en versterking van de onderlinge samenhang in de justitiële keten ten behoeve van de maritieme rechtshandhaving met een sterkere sturing door het OM.

3.2. Structuur: Kustwachtcommissie en Presidium

In jaarplannen komen de wensen van de landen en uitgangspunten uit bijvoorbeeld het justitieel beleidsplan bijeen. De voorzitter van de Kustwachtcommissie en het presidium signaleert dat niet alle landen optimaal gebruik maken van de mogelijkheid om lokale behoeftes naar voren te brengen opdat ze in de jaarplannen worden opgenomen.

De vertegenwoordiger van het ministerie van Justitie van Curaçao is van mening dat de organisatiestructuur van de Kustwacht leidt tot het disfunctioneren van de organisatie in de context van Curaçao. Onder verwijzing naar de totstandkoming van wetgeving kwalificeert hij de constructie als een democratisch deficit. Hij maakt gewag van een grote onevenwichtigheid in de Kustwachtcommissie, het presidium en de organisatie van de Kustwacht. Waarin telkens Europees Nederland, met veelal een defensieachtergrond, domineert. Deze vertegenwoordiger signaleert onvoldoende besef van verhoudingen en cultuurverschillen. Hij concludeert dat de Kustwacht na 20 jaar niet heeft gebracht waarvoor hij werd opgericht, de bescherming van het land tegen criminaliteit in de vorm van drugstransporten en drugsimport, smokkel en wapenimport.

De vertegenwoordiger van de minister van Justitie van Sint Maarten signaleert dat de Kustwacht een organisatie is met een defensieachtergrond en -inbedding, die belast is met politietaken. De defensiewereld en de politiewereld verschillen, het defensiedenken en het politiedenken ook. Al in 2002 wees onderzoek uit dat de Kustwachtorganisatie zich meer zou moeten ontwikkelen in de richting van een opsporingsorganisatie. Hij neemt waar, dat de destijds gebleken situatie nog steeds aan de orde is. Deze vertegenwoordiger ziet de structuur van de Kustwacht niet als een belemmering voor een goed functioneren van de organisatie. Hij ziet ruimte om de aansturing te

verbeteren. Daartoe zouden de landen meer dan thans het geval is op basis van gelijkwaardigheid invulling moeten geven aan hun verantwoordelijkheden. Daartoe zou enerzijds 'Europees Nederland' zelf de dominantie in de Kustwachtcommissie en het presidium moeten reduceren. Maar anderzijds zouden ook de Caribische Koninkrijksdelen zich binnen de Kustwachtcommissie en het presidium sterker moeten manifesteren, en meer inhoud moeten geven aan de mogelijkheden die het lidmaatschap van de Kustwachtcommissie en het presidium biedt. De aandacht binnen de Kustwachtcommissie en het presidium zou teveel liggen op onmogelijkheden, in plaats van op het beter laten functioneren van de huidige structuur. De Kustwacht steunt op een geschikte basis, maar de mogelijkheden moeten wel benut worden. Ook spelen beperkingen in de besluitvorming van de bevoegde organen een rol.

De Raad sprak in Aruba met het hoofd van het steunpunt van de Kustwacht aldaar en met vertegenwoordigers van het OM. Zij verklaren weet te hebben van spanningen op het niveau van de Kustwachtcommissie en het Presidium, maar dit niet te herkennen als een probleem dat zich met betrekking tot Aruba voordoet.

3.3.1. De informatiehuishouding: Verbeterplan Kustwacht en rapport Blanken

In 2012 heeft een inventarisatie plaatsgevonden naar de onderzoeksbehoeften bij de verschillende landen ten aanzien van de Kustwacht. Een van de conclusies was, dat de samenwerking en de samenhang binnen de justitiële keten in de landen en met de Kustwacht verbeterd dienen te worden. Daarop is op 18 oktober 2012 door het Presidium van de Kustwacht de opdracht gegeven om een verbeterplan op te stellen. Dat heeft geleid tot de instelling van de werkgroep onder de leiding van de toenmalige hoofdofficier van justitie van Aruba, dhr. Blanken. Deze werkgroep, waarin zowel het OM als de Kustwacht vertegenwoordigd waren, heeft een verbeterplan opgesteld. Het plan ziet op de verbetering van de informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners met een versterkte aansturing door het OM. Deze versterkte aansturing van het OM bestaat uit een meer actieve en sturende rol van de officier van justitie, in een informatie (in

plaats van quorum gestuurde) inzet van de Kustwacht en het beter betrekken van de maritieme expertise van de Kustwacht binnen de justitiële keten.

3.3.2. De informatiehuishouding: Kritieke Prestatie Indicatoren

Een meermalen genoemd voorbeeld van spanningen met gevolgen voor de informatiehuishouding is het gebruik van Kritieke Prestatie Indicatoren (KPI's). Gedurende meerdere jaren werden door de Kustwacht de aantallen vaar- of vliegreun als de KPI's gebruikt voor de uitvoering van de taken van de Kustwacht. Binnen en buiten de organisatie bestaat het inzicht, dat deze KPI's niet geschikt zijn voor het meten van de effectiviteit van de taakuitvoering van de Kustwacht met betrekking tot justitiële taken. Overleggen over KPI's die zich daarvoor wel lenen lopen bijzonder moeizaam en besluitvorming blijft uit, aldus vertegenwoordigers van de Kustwacht. Zij relateren dit mede aan de complexe verhoudingen die zich binnen de Kustwachtcommissie voordoen. De afwezigheid van een geschikt meetinstrument is van invloed op het functioneren: Wanneer KPI's zouden zijn vastgesteld zou de inzet daarop moeten worden gericht. Het uitblijven daarvan is van invloed op de informatiehuishouding.

In de jaarverslagen 2015 en 2016 van de Kustwacht zijn de volgende resultaten vermeld (resultaten 2015 tussen haakjes):

Taakgebied	Sp ¹³ AUA	Sp Cur/Bon	Sp SXM/Saba/ Statia	Totaal resultaat
Drugsbestrijding	(825,7) 1874 kg bij (3) 6 acties	(7868) 1506 kg bij (7) 7 acties	(89) 192 kg bij (2) 2 acties	(8782) 3572 kg bij (12) 15 acties

¹³ Sp= Steunpunt

Vuurwapens en Munitie	(0) 0	(0) 13	(0) 4	17 vuurwapens onderschept
Illegale immigratie (aantal illegalen)	(18) 26	(0) 60	(70) 36	(88) 122 illegalen
Scheepvaarttoezicht (aantal Pv's)	(85) 64	(68) 119	(206) 85	(367) 269 overtredingen met PV
Milieudelicten (aantal Pv's)	(1) 3	(1) 2	(4) 2	(6) 7 overtredingen met PV
Illegale visserij (aantal Pv's)	(20) 13	(19) 27	(1) 6	(40) 46 overtredingen met PV
Search and rescue	(59) 67 acties (38) 15 personen gered	(64) 50 acties (12) 16 personen gered	(44) 13 acties (4) 3 personen gered	(167) 130 acties (49) 34 personen gered

Bij dit onderzoek kwam naar voren dat er bij het toerekenen van resultaten aan de landen (steunpunten) onenigheid bestaat over de methode die daarbij wordt gebruikt.

3.3.3. Informatie Gestuurd Optreden: het Maritiem Informatie Knooppunt en het Lokaal Informatie Knooppunt

Informatie Gestuurd Optreden (IGO) is een informatie verwerkend concept, bestaande uit het vergaren, vastleggen, verrijken en analyseren van gegevens om deze vervolgens te vertalen in informatie, op basis waarvan doelgerichte acties kunnen plaatsvinden. Het doel van IGO is om de operaties van de Kustwacht, als rechtshandavingsorganisatie, te ondersteunen en daarmee gericht op te kunnen treden.

Volgens het lange termijnplan zet de Kustwacht zoveel mogelijk in op Informatie Gestuurd Optreden bij de uitvoering van haar taken. Om de eigen informatiepositie te verbeteren, richtte de Kustwacht in 2006 het Maritiem Informatie Knooppunt op. Het Maritiem Informatie Knooppunt (MIK) heeft tot taak informatie te verzamelen vanuit zowel internationale als nationale bronnen. Bij nationale bronnen spelen de Criminele Inlichtingen Dienst van de Kustwacht, de lokale ketenpartners en de informatieknooppunten op de maritieme steunpunten een belangrijke rol. Tot slot draagt informatie verkregen van eigen varende/vliegende eenheden en uit het walradarsysteem bij aan het totale informatiebeeld. De informatie wordt geregistreerd in het informatie verwerkend systeem ACTPOL. Op basis van analyses uitgevoerd door het MIK kan gerichtere en effectievere inzet van de beschikbare Kustwacht eenheden plaatsvinden. De informatie wordt door analyses en verrijking omgevormd tot inlichtingen. De inlichtingen kunnen enerzijds worden gebruikt om eenheden kortdurend en direct in te zetten, anderzijds kunnen deze worden gebruikt voor grootschalige en langdurige inzet tegen specifieke doelgroepen of op bepaalde locaties. Dit wordt thematische inzet genoemd. Deze vorm van inzet vindt steeds plaats in nauw overleg met het OM. Dit past binnen de uitvoering van het IGO concept¹⁴.

Het LIK is verantwoordelijk voor de decentrale informatieverzameling en informatiedeling tussen de lokale ketenpartners en het OM. Na veredeling van die informatie op het MIK (centrale informatiehuishouding) zullen de daaruit voortvloeiende inlichtingen gebruikt worden door de steunpunten om hun eenheden gericht en efficiënter aan te sturen (thema georiënteerd). Het MIK zal voorts het proces van registreren van de informatie begeleiden en waar mogelijk ondersteunen.

De Kustwacht wil meer inzet op thema's en daarmee gericht opereren van de Kustwacht. De thema's komen in nauw overleg met het OM tot stand en zijn gebaseerd op het Justitieel Beleidsplan. De Kustwacht gaat volgens het jaarplan 2016 werken aan het eenduidig doorvoeren van het plan van het openbaar ministerie van Aruba (2014) dat is gericht op de verbetering van de informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners met een versterkte aansturing door het OM. Informatievergaring is geen doel op zich,

¹⁴ Bron: Jaarplan 2016 Kustwacht

maar dient steeds in samenhang plaats te vinden met gestelde behoeften. Dat betekent, dat de Kustwacht in principe alleen investeert in een informatiepositie op de door het OM, op basis van Justitieel Beleidsplan, vastgestelde thema's.

Informatie gericht optreden vereist dat het OM, met name de Kustwachtofficiëren van Justitie, een strakke regie op de inzet van de Kustwacht voert. Dat betekent ook dat zij nauw bij het informatievergaring- en verwerkingsproces betrokken moeten zijn en daarvoor zal nauwe samenwerking tussen de verschillende Kustwachtofficiëren van Justitie nodig zijn.

In de praktijk voldoet MIK nog niet aan de plannen. In het jaarplan 2016 Kustwacht is het volgende opgenomen: 'Het MIK is nog niet geformaliseerd en beschikt daarom kwantitatief en kwalitatief nog niet over het juiste personeel. De bezetting is minimaal met 1 respectievelijk 2 fte. Zo beschikt het MIK niet over tactische en operationele analyse capaciteit. Als gevolg hiervan kan het concept van informatiegestuurd optreden niet volledig worden uitgevoerd. In 2016 wordt bekeken of tijdelijk invulling door ketenpartners mogelijk is'. En: 'Door het structureel doorvoeren van maatregelen uit de pilots zullen de steunpunten, in het bijzonder de lokale informatie punten (LIK) aldaar, beter in staat zijn om informatie afkomstig van varende en vliegende eenheden, vast te leggen in het databeheer systeem ACTPOL.' Dit is ook het beeld dat uit de interviews naar voren is gekomen. Tot op heden is het MIK kwantitatief noch kwalitatief bezet zoals voorzien. Functies als die van analist of informatiemakelaar zijn nog niet vervuld. De functieomschrijvingen zijn nog niet geformaliseerd.

De plaatsvervangend directeur Kustwacht stelt, dat het door jaren van tegenwerking door ambtenaren en een enkele vakbond sinds 2006 nog steeds niet is gekomen tot het formaliseren van het Maritiem Informatie Knooppunt. Dit leidt er onder meer toe, dat onvoldoende inhoud kan worden gegeven aan Informatie Gestuurd Optreden. Het tempo waarin deze keuze van decentralisatie kon worden gerealiseerd werd mede bepaald door de houding en visie van de landen. In Sint Maarten en Aruba bestond geen weerstand tegen de plannen, in Curaçao aanvankelijk wel. In Sint Maarten en Aruba konden daarom pilots starten, waarna drie jaar geleden Curaçao weliswaar ook akkoord is gegaan met de veranderingen, maar de wijziging nog niet is geformaliseerd.

Curaçao stelt zich op het standpunt dat de formalisering van het MIK conform de wettelijk voorgeschreven procedure moet plaatsvinden. Mitsdien is de organisatie momenteel anders ingericht dan formeel vastgesteld, aldus de Kustwacht. Dat levert in de praktijk problemen op, aangezien het personeel niet kan worden geplaatst in functies die in de nieuwe, maar nog niet formeel vastgestelde structuur voorkomen. Het MIK richt zich nu nog vooral op de internationale lijst, waarop schepen staan die bijzondere aandacht verdienen (of juist niet mogen krijgen). Het steunpunt Curaçao creëert nu zelf beelden (onder meer aan de hand van de na elke dienst opgemaakte rapporten), en bepaalt de inzet mede op de zelf gegenereerde informatie. Het personeel wordt gemotiveerd om van oude patronen en vanzelfsprekendheden af te wijken. Zo zijn er diensten waarin op zee langdurig statisch wordt geobserveerd om op die wijze beelden te verkrijgen.

De leiding van het steunpunt Curaçao staat achter het concept Informatie Gestuurd Optreden. Wanneer dat concept volledig is gerealiseerd, zal – vaak door tussenkomst van het MIK – informatie beschikbaar zijn waarop gericht inzet kan worden gepleegd. IGO leidt (zal leiden) volgens de Kustwacht tot besparing op personele en materiële middelen (minder belasting). De bedoeling is om uiteindelijk uitsluitend informatie gericht te opereren.

De organisaties binnen de landen hebben aangegeven geen zicht te hebben op de mate waarin de Kustwacht informatie gestuurd opereert. Hierdoor is er een beeld bij de ketenpartners in de landen dat er meer winst kan worden gehaald uit samenwerking door te werken aan het realiseren van werkelijk informatie gestuurd optreden door de Kustwacht. Voor informatie gestuurd optreden is de beschikbaarheid van informatie belangrijk. Nu is er een perceptie bij diverse partners dat informatie niet altijd voldoende wordt vastgelegd.

3.3.4. Informatie Gestuurd Optreden: Informatiedeling

Organisaties zijn van mening dat de informatiepositie van de instanties op maritiem gebied erg mager is. Tevens is de perceptie dat voor zover er informatie is, deze

onvoldoende bijeenkomt. Dat beperkt de mogelijkheden van zowel de Kustwacht als de andere organisaties om informatie gestuurd optreden verder vorm te geven. Het is diverse respondenten onduidelijk hoe de Kustwacht informatie genereert. Op het gebied van informatiedeling door de Kustwacht met haar ketenpartners liggen volgens diverse respondenten nog verbeterpunten. De internationale informatie bij het MIK is bruikbaar voor lokale partners. Over de mate waarin die informatie wordt gedeeld verschillen de meningen van respondenten. De bevragingen van andere opsporingsdiensten aan de Kustwacht is incidentgericht. In de ideale wereld is er volgens respondenten een 'info plein' waar alle informatie bij elkaar komt en daar wordt geanalyseerd. Als voorbeeld wordt genoemd hoe het in Nederland is geregeld. In Nederland wordt Melding Recherche Onderzoek (MRO) gebruikt, waarbij alle objecten en subjecten van onderzoek, worden ingevoerd in een centraal databestand. Dagelijks scant het systeem op *hits*. Voor het functioneren van die werkwijze is wel samenwerking, deling en vertrouwen nodig.

Geïnterviewden uit zowel de Kustwachtorganisatie als uit ketenpartners onderkennen allen, dat het van belang is de capaciteit en middelen van de Kustwacht op een efficiënte en effectieve wijze in te zetten en dat een adequate informatiehuishouding een voorwaarde is voor een dergelijke inzet. Alle geïnterviewden geven aan, dat hier nog de nodige verbeteringen kunnen worden behaald.

3.3.5. Informatie Gestuurd Optreden: Centraal Informatie Knooppunt

Het samenbrengen van de info-afdelingen van diverse organisaties is wenselijk volgens diverse geïnterviewden. Nu is het gefragmenteerd en hebben verschillende instanties een eigen info-desk. Ten tijde van het onderzoek hadden de diensten een eigen informatiehuishouding. Als het gaat om het delen van informatie en het uitwisselen daarvan tussen diensten zijn er de laatste paar jaren volgens respondenten wel belangrijke stappen vooruitgezet. In de praktijk is er belangrijke vooruitgang in de samenwerking en het met elkaar delen van informatie door diensten. Wederzijds vertrouwen en het besef van nut en noodzaak van het delen van informatie en het

samenwerken zijn daarbij essentieel. Het is wenselijk dat informatie bijeen wordt gebracht in hetzij een centrale organisatie, hetzij in een vorm dat de instanties fysiek bijeen zitten. Het (fysiek) samenvoegen van de diverse info-afdelingen wordt gezien als een eerste stap naar een volwaardig RIEC. Het opzetten van een centrale organisatie wordt door een respondent als een mogelijke taak van de overheid gezien. De respondent stelt daarbij tevens de vraag of je 'top down' vertrouwen en delen van informatie kunt afdwingen.

3.3.6. Informatie Gestuurd Optreden: ondersteunend of ook uitvoerend

Ingevolge de Rijkswet Kustwacht is de Kustwacht belast met onder meer opsporingstaken. Teneinde die taken te kunnen vervullen heeft personeel van de organisatie opsporingsbevoegdheden. De Kustwacht beschikt niet zelf over researchcapaciteit. In de praktijk is de Kustwacht in de uitoefening van de opsporingstaken ondersteunend aan andere diensten. De organisatie staat diensten als bijvoorbeeld de politiekorpsen bij, indien een door zo'n dienst ondernomen opsporingsonderzoek een maritieme component heeft. Wanneer de Kustwacht strafbare feiten ontdekt, te denken valt aan drugstransporten of transporten met een relatie tot mensenhandel of -smokkel, wordt een zaak door de Kustwacht overgedragen aan een andere instantie (op het land), die er dan verantwoordelijk voor wordt. Opvolging aan de zaak is vervolgens afhankelijk van de prioritering 'op het land'. Meerdere respondenten geven aan dat de Kustwacht zou moeten zijn uitgerust met, dan wel permanent ondersteund door, een eigen recherche capaciteit. Veel van de criminaliteit op de eilanden wordt 'per definitie' grotendeels gevoed vanuit zee (wapens, drugs, mensenhandel/-smokkel). Alles wat op zee kan worden onderschept, kan geen kwaad meer doen op het land, zo stelt een aantal verantwoordelijken. Een rechercherende Kustwacht kan veel gericht en in veel meer concrete gevallen optreden. Daarvan zal ook een preventieve werking uitgaan.

4

Hoofdstuk 4 Middelen: personeel, materieel, financieel

4.1. Personeel

De Kustwacht heeft militair en 'civiel' personeel. Het civiel personeel is in dienst bij de desbetreffende landen (Aruba, Curaçao en Sint Maarten) en wordt voor een periode van vijf jaren ter beschikking gesteld aan de Kustwacht. De Kustwacht draagt zelf zorg voor de werving en opleiding van het personeel. De maximale leeftijd voor aanmelding is 25 jaar. De contractduur is 5 jaar. Daar waar mogelijk plaatst de Kustwacht deze collega's na afloop van de contractduur binnen de formatie. Volgens de Kustwacht is het daarnaast van belang dat er naar instroom binnen de landsoverheid wordt gewerkt, wanneer het plaatsen binnen de Kustwacht-formatie onmogelijk is. Daarbij moet dan ook gekeken worden naar tijdig (bij-)scholing zodat deze personen in een andere organisatie in een passende functie kunnen instromen.

Ten aanzien van de contractduur van 5 jaar en een maximale leeftijd van 30 jaar om op de schepen te werken, worden door respondenten uit diverse hoeken vraagtekens geplaatst. De maximale leeftijd is ingegeven uit oogpunt van fysieke geschiktheid (de aard van de functie brengt zware fysieke eisen mee) en planmatige overwegingen (er zijn, gezien de organisatiestructuur van de Kustwacht, niet genoeg kaderfuncties). Daarover merken diverse respondenten op dat de fysieke gesteldheid bij eenieder anders is. Daar waar de ene medewerker vanaf zijn dertigste fysieke beperkingen ten aanzien van de werkzaamheden kent, heeft een andere daar geen last van. Om die reden zou een meer op kwaliteit georiënteerd (selectief) beleid de kwaliteit kunnen verbeteren, omdat een medewerker met meer ervaring de organisatie meer kan bieden.

Ook de mate van effectiviteit kan daardoor toenemen, omdat de huidige investering in opleiding en trainingen ten opzichte van de inzetbaarheid van maximaal 5 jaar relatief hoog is.

De Kustwacht hanteert echter de regel dat na afloop van de tijdelijke contracten en bij het bereiken van de leeftijd van 30 jaar operationeel personeel in beginsel de organisatie verlaat. Deze regel is volgens de organisatie gebaseerd op zowel de aard van de functie enerzijds en anderzijds uit planmatige overwegingen. De Kustwacht heeft bij de wederhoor aangegeven ook te pleiten voor de mogelijkheid om de termijn van vijf jaar pas na de afronding van de tweejarige opleiding te laten ingaan. Volgens de Kustwacht is echter de medewerking van de landen wel noodzakelijk.

Het militair personeel is in dienst bij het ministerie van Defensie.

De maximale leeftijd van dertig jaar wordt ook in Europees Nederland door het ministerie van Defensie gehanteerd, maar in tegenstelling tot het ministerie van Defensie biedt de Kustwacht in het Caribisch gebied geen opleiding of lumpsum aan het personeel om hun carrière na de Kustwacht-periode elders te kunnen voortzetten.

Sommige respondenten hebben bij het onderzoek aangegeven van mening te zijn dat sleutelposities in de organisatie nagenoeg uitsluitend door Europese Nederlanders worden bezet. Er moet volgens respondenten meer gestreefd worden naar een evenredige bezetting van directie- en sleutelposities. Inmiddels is afgesproken dat de functie van plaatsvervangend directeur lokaal (Caribisch) zal worden ingevuld.

In het middenkader is sprake van meer evenredigheid. Het zou daarbij gaan om de functies van hoofd steunpunt of commandant. Volgens respondenten blijft er echter sprake van onevenredigheid binnen de verantwoordingsstructuur.

De leiding van de Kustwacht stelt dat de organisatie voor wat betreft Curaçao bemoeienis ervaart met casuïstiek van het bureau Kustwacht in gevallen van disciplinaire maatregelen of ontslag van een personeelslid. Dat bureau Kustwacht maakt onderdeel uit van het ministerie van Justitie. Rechtspositioneel worden aan disciplinaire maatregelen niet altijd consequenties verbonden, terwijl de betreffende

persoon niet of slechts onder voorwaarden aan het werk kan bij de Kustwacht. Dat betekent dat het personeel dat het zo bont heeft gemaakt dat de Kustwacht afscheid van ze heeft genomen, (in sommige gevallen al sinds 2013) doorbetaald wordt (en soms daarnaast nieuwe inkomsten heeft). Andere Kustwacht medewerkers kunnen daarvoor geen begrip opbrengen. De Kustwacht kan de opengevallen formatieplaatsen echter ook niet opvullen, zolang dergelijke zaken geen definitieve afdoening kennen. Daardoor is volgens de Kustwacht sprake van een structurele onderbezetting van ruim 20% van de operationele formatie van het steunpunt Curaçao. Door de bereidwilligheid van het merendeel van het personeel en het inzetten van een deel van de capaciteit van de cutter op andere fronten, wordt het steunpunt operationeel draaiend gehouden.

Met 6 fte op Curaçao heeft de Kustwacht de samenwerking beëindigd zonder dat het dienstverband werd beëindigd. Om verschillende redenen zijn disciplinaire maatregelen getroffen en is personeel naar huis is gestuurd. De afwikkeling van dergelijke gevallen (hetzij een ontslagprocedure, hetzij plaatsing elders binnen de overheid) ligt bij het bureau Kustwacht.

Het ministerie van Justitie van Curaçao stelt dat er vaak onderbouwing voor de beëindiging van de samenwerking ontbreekt. Het is ook voorgekomen dat het Ministerie geen gronden aanwezig heeft geacht voor de beëindiging van de terbeschikkingstelling maar desalniettemin bleef de toegangszegging gehandhaafd.

Het ministerie van Justitie op Curaçao stelt dat er voorstellen worden gedaan door de Kustwacht om een disciplinair traject te doorlopen maar uit de ambtelijke toetsing blijkt soms dat er (onvoldoende) gronden zijn om een disciplinair traject te doorlopen. Het is voorgekomen dat de minister van Justitie heeft aangegeven dat er geen gronden waren om een disciplinair traject te doorlopen maar desalniettemin bleef de toegangszegging aan de betrokken ambtenaar gehandhaafd.

In Curaçao heerst onvrede over de rechtspositie van het personeel van de Kustwacht, omdat die onvoldoende zekerheid biedt. Na afloop van de contractduur van 5 jaar is het moeilijk om door te stromen in een andere functie. Plaatsing bij bepaalde toezichtsdiensten zou een terugval in functie betekenen. Plaatsing bij het Korps Politie Curaçao zou niet mogelijk zijn om dat niet aan de opleidingsvereisten voldaan wordt.

Uit de interviews in Sint Maarten is de Raad gebleken dat er geen knelpunten zijn en dat het Kustwachtpersoneel over de gehele linie gedreven is. Een deel van het civiele personeel op Sint Maarten is op tijdelijke contractbasis, en een deel in vaste dienst aangenomen door het land. Al biedt de rechtspositie qua 'carrièrezekerheid' geen optimale garanties, men is er doorgaans tevreden over. In dat verband wordt gemeld dat het steunpunt samen met de Minister van Justitie een prioriteit heeft gemaakt dat na de 5 jaar ter beschikkingstelling zorg wordt gedragen voor een soepele overgang van het personeel naar tewerkstelling bij de overheid. Op voorhand is het loopbaanperspectief bij de Kustwacht inzichtelijk. Het Steunpunt ziet het ook als zijn taak om actief mee te denken en werken met het personeel over de verdere loopbaan, maar vindt dat er ook eigen initiatief van het personeel mag worden verwacht. Daar ontbreekt het bij sommigen aan, die alle verantwoordelijkheid aan de werkgever toeschrijven. Maar doorgaans wordt er niet over geklaagd bij het Steunpunt Sint Maarten.

Ook op Aruba zijn er volgens respondenten geen knelpunten dienaangaande.

4.1.a. Politieopleiding bij het KPCN

Sinds 2014 wordt de politieopleiding die wordt aangeboden aan personeel van het Korps Politie Caribisch Nederland, ook gegeven aan de nieuwe medewerkers van de Kustwacht. Met afronding van de opleiding wordt MBO-3 niveau bereikt. Wanneer de opleiding met succes wordt afgerond, hebben de Kustwachters exact dezelfde opleiding gevolgd als de politiemensen, welke voldoet aan de eisen die worden gesteld aan instromers binnen het KPCN. Dat vergroot hun kansen, wanneer ze na afloop van het dienstverband met de Kustwacht solliciteren bij het KPCN.

Zes medewerkers van de Kustwacht volgden ten tijde van het onderzoek de eerste opleiding, die eind 2016 werd afgerond. De opleiding van de groep 2014 werd een pilot genoemd. In 2016 startte een nieuwe groep. Er is nog geen volledige duidelijkheid of deze vorm van opleiden structureel zal worden. Het enige verschil is dat deze opleiding

nu op Curaçao plaatsvindt (eerder op Bonaire). De Kustwacht verzorgt de huisvesting.

Vanuit de opleidingsorganisatie wordt aangenomen dat het opleidingsniveau zodanig is, dat er voor Kustwachters instroom in een ander korps dan het KPCN (dus Aruba, Curaçao of Sint Maarten) mogelijk is. Onderdeel van deze constructie is ook nadrukkelijk, dat er betere doorstroom buiten de Kustwacht mogelijk is. Daarnaast stelt het jaarplan van de Kustwacht dat het leveren van een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening door de Kustwacht uitsluitend kan plaatsvinden met goed opgeleid personeel. De opleidingsmogelijkheden die de Kustwacht aanbiedt in 2016 zullen zich daarom richten op twee sporen. Het eerste spoor betreft het vakinhoudelijke deel. Hierbij zal veel nadruk gelegd worden op zowel de fysieke normvaardigheden als de theoretische kennis en Integrale Beroepsvaardigheden Training (IBT). Het tweede spoor zal vooral gericht zijn op de dienstverlening en omgang met klanten.

4.1.b. Opleidingen

De ketenpartners van de Kustwacht in St. Maarten merken de strafvorderlijke kennis van het Kustwachtpersoneel aan als een verbeterpunt voor de uitvoering van de justitiële taak.

Uit de jaarverslagen van het OM Sint Maarten blijkt dat de Kustwachtofficier van justitie in Sint Maarten jaarlijks een aantal cursusdagen verzorgt om de medewerkers van de Kustwacht (bij) te scholen op het gebied van hun strafvorderlijke bevoegdheden. Het jaarverslag 2015 meldt dat dit bijdraagt aan de wens van het OM en de Kustwachtleiding om te komen tot een kwaliteitsimpuls op het terrein van de handhavende taak van de Kustwacht.

Daarnaast vinden ketenpartners van de Kustwacht dat die organisatie nog moet toewerken naar opsporingstaken. Dat is ook het geval bij het steunpunt Sint Maarten. Het KPSM meldt dat de vergaring van de benodigde opsporingskennis niet op korte termijn van binnen de Kustwacht organisatie kan komen. Daarvoor zal er kennis naar de Kustwacht getrokken moeten worden of — zoals het KPSM en de Kustwacht van

plan zijn te bewerkstelligen — kennisoverdracht van het KPSM naar de Kustwacht moeten plaatsvinden.

De kennisoverdracht door het KPSM zou worden uitgevoerd in een gefaseerd plan:

- gestart wordt met opsporing in de basis;
- vervolgens komt profilering aan bod; en
- daarna is er aandacht voor meer complexe opsporingsvaardigheden.

Kustwachters zouden daartoe aanvankelijk meedraaien met de backoffice van de immigratie op de luchthaven en daarna met de *Unit mensenhandel mensensmokkel* (UMM). Echter dit proces moest in de wacht worden gezet, vanwege het terugplaatsen van de onderdelen grensbewaking, opsporing en toezicht voor wat betreft immigratie bij het KPSM.

Tot dusver is de opleiding van het civiele Kustwacht personeel altijd een interne aangelegenheid geweest. De opleiding duurde een jaar. Onder de huidige regeling waarbij (nog steeds) een dienstverband van 5 jaar geldt, betekent het dat de actieve jaren bij de Kustwacht afnemen, er blijven immers na aftrek van de duur van de opleiding maar 3 jaren over. Een geïnterviewde stelt dat het beter zou zijn om de mogelijkheid te creëren om het dienstverband langer te maken. De duur van 5 jaar is destijds ingegeven om aan de fysieke vereisten te kunnen voldoen voor het (vaak) zware dienstrooster. Een mogelijkheid tot verlenging van het dienstverband zou efficiënter zijn voor de organisatie, het resulteert in behoud van kennis en ervaring, en is beter voor de mogelijkheden in loopbaanontwikkeling.

De KMar verleent ondersteuning in de rechtshandhaving aan de landelijke diensten op grond van de flexpool. Vanuit die optiek wordt de afdeling CID van de Kustwacht Curaçao ook bemenst door het personeel van de KMar. Een analist van de KMar ondersteunt het MIK van de Kustwacht door binnengekomen informatie te analyseren. De KMar heeft ingestemd met een verzoek van de Kustwacht om in Curaçao een personeelslid beschikbaar te stellen om aan boord te gaan op de vaartuigen van de Kustwacht om controles te verrichten. Op Sint Maarten wordt ook ondersteuning

verleend aan de Kustwacht, maar op Aruba niet. De KMar verleent ook opsporingsondersteuning aan de landen. De KMar is meer gespecialiseerd in de taken met betrekking tot de grensbewaking. Er is ruimte om op dit gebied meer gebruik te maken van de expertise van de KMar.

4.1.c. Integriteit

Het jaarplan 2016 van de Kustwacht vermeldt het volgende inzake integriteit:

Integriteit heeft grote prioriteit bij de Kustwacht en vergt constante aandacht. Regelmatig wordt bezien of het beleid nog geheel aansluit op de eisen die in de huidige tijd aan een (maritieme) rechtshandhavingsorganisatie gesteld worden. Zo nodig zullen de (preventieve) maatregelen nog verder worden aangescherpt. In 2015 heeft in dit kader een grondige risicoanalyse Integriteit plaatsgevonden bij de Kustwacht. Vooralsnog heeft dit onderzoek zich gericht op de directie, de stafafdelingen en het JRCC.

Een aantal belangrijke risico's op het gebied van sociale integriteit (ongewenst gedrag) is opvallend goed beheerst, aldus de risicoanalyse. Het is nu zaak om dat zo te blijven behouden. Strategische opsporings- en vertrouwelijke informatie kunnen beter beschermd worden. Enerzijds door investeringen in up-to-date automatisering, anderzijds door het beter handhaven van de eigen interne regelgeving. Het gebrek aan eenduidige rechtszekerheid, (Kustwacht personeel is verdeeld over vier verschillende werkgevers, de vier landen, met elk een verschillende rechtspositie) de specifieke kenmerken die samenhangen met de geringe omvang van de gemeenschap en de invloed van de politiek worden door de risicoanalyse aangemerkt als zijnde risico verhogend. Het investeren op integriteit dient dan ook in gezamenlijkheid met de landen plaats te vinden. Daartoe zoekt de Kustwacht nog nadrukkelijker de samenwerking met de bij de Kustwacht betrokken personeelsafdelingen van de landen.

Integriteit zal ondanks de door de bezuiniging beperkte financiële middelen de constante aandacht hebben en een zeer hoge prioriteit blijven voor de Kustwacht. Niet-

integer gedrag resulteert in grondig onderzoek en indien daar aanleiding toe is concrete actie tegen de betrokkene.

Het onderzoek Baywatch heeft laten zien dat integriteit van het personeel een probleem vormt. De indruk is, dat met 'Baywatch' de rotte appels uit de organisatie zijn gehaald en dat er nu geen reden is om de integriteit van het personeel van de Kustwacht in twijfel te trekken. Sinds vorengenoemd onderzoek heeft de Kustwacht meer aandacht voor bijvoorbeeld een zorgvuldige selectie, maar ook het handhaven van de regel dat privé-telefoontoestellen tijdens het werk niet worden meegenomen. Volgens respondenten is na 'Baywatch' of zelfs dankzij 'Baywatch' het imago van de KW bij andere opsporingsdiensten verbeterd. Dit zou hebben geleid tot groei van het vertrouwen en de bereidheid van andere diensten om informatie met de Kustwacht te delen.

Het OM heeft beleidsmatig aandacht voor mogelijke schending van integriteit door medewerkers van de Kustwacht. In het Justitieel Beleidsplan van het OM is het volgende opgenomen: *Zoals in beginsel elke opsporingsambtenaar, kunnen ook Kustwachtmedewerkers vatbaar zijn voor integriteits 'verleidingen'. De combinatie van relatief lage salariëring, contractbasis (mogelijk minder loyaliteit naar de organisatie toe) en makkelijke toegankelijkheid tot informatie die voor de 'tegenpartij' belangrijk kan zijn (zoals vaarschema's), kan ertoe leiden dat Kustwachtmedewerkers door drugsorganisaties in integriteitproblemen geraken.*

4.1.d. Formaties

De maritieme steunpunten zijn qua opzet vrijwel identiek aan elkaar. Elk heeft een formatie van 50 fte waarvan 5 fte voor staf en/of administratieve ondersteuning, 5 fte voor de technisch en/of logistieke dienst en 40 officiers voor operationeel. De bezettingsgraad ligt tussen de 90-100 %. Op Curaçao is de effectieve formatie lager vanwege de hiervoor onder 4.1. genoemde problematiek.

Bonaire wordt vanuit het steunpunt Curaçao bediend, waarbij 2 fte op Bonaire aanwezig

is. Om de twee weken wordt gerouleerd.

Saba en St. Eustatius worden vanuit het Steunpunt St. Maarten bediend. Er is daar geen permanente aanwezigheid van Kustwacht personeel (of materieel).

4.2. Materieel

De Kustwacht beschikt over het volgend materieel ten behoeve van de opsporing:

Varend materieel

- Cutters (3)
- Super-RHIB's (10)
- Bijboten
- Justice 20
- Metal Shark, Defiant 38: vervanger van de Super-RHIB's

Vliegend materieel

De beschikbare vliegende capaciteit van de Kustwacht wordt op basis van contractuele overeenkomsten geleverd en onderhouden door derden.

VHF / Walradar

Voor Aruba, Curaçao en Bonaire zijn walradars inzetbaar. Deze staan op Aruba, respectievelijk Curaçao. Sint Maarten, Saba en St. Eustatius hebben geen walradar.

Sint Maarten

Het Steunpunt Sint Maarten heeft in vergelijking met andere opsporingsdiensten

modern materieel. Wel is er ander materieel wenselijk voor een efficiëntere inzet van de capaciteit. Uit dit onderzoek komen de volgende knelpunten voort met betrekking tot de uitvoering van de opsporingstaak. Volgens de ketenpartners is het materieel voor de uitvoering van de justitiële taak niet adequaat en niet voldoende. Volgens het KPSM zouden de reactie-/uitruktijden van de Kustwacht aanzienlijk verbeterd kunnen worden met de andere keuzen voor geschikter materieel (andere soorten en flexibelere/ multi-inzetbaar materieel, zoals meerdere kleine bootjes die direct kunnen uitrukken) en met de verbetering van de beschikbaarheid van het materieel per eiland. De huidige middelen zijn groot en toegespitst op internationale wateren. Het is daarbij meer gericht op de militaire taken dan op de lokale opsporingtaken.

Er is geen walradar op Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba. Voor meer effectiviteit is een walradar van groot belang. De Kustwacht vaart en vliegt *blind*, waarmee bedoeld wordt dat er ongerichte surveillance plaatsvindt. Met een walradar kan gericht worden ingezet op de surveillance op het water, immers kunnen alle vaarbewegingen vanuit een centraal punt permanent worden waargenomen. Daardoor kan een beter beeld worden verkregen. Dat leidt tot meer efficiëntie.

Ook ontbeert het steunpunt een Dash vliegtuig of helikopter voor de inzet bij heterdaad. In de huidige situatie (zonder walradar en Dash vliegtuig of helikopter) 'vis je meestal achter het net'. Dat is dan tegelijk een verspilling van capaciteit, terwijl er betere mogelijkheden zijn waarbij dat niet tot verspilling zou leiden.

Criminelen zijn eenvoudig op de hoogte waar de vaartuigen van de Kustwacht zijn, althans of deze operationeel is ingezet of aan wal ligt. Uit voorbeelden komt dat ook naar voren: op een telefoontap in een onderzoek naar mensensmokkel wordt gehoord dat de cutter net in de Lagoon heeft aangelegd en daarop een bootje met mensenhandelaars-/smokkelaars kan vertrekken vanaf de Franse kant. Deze bootjes gaan veelal naar de US Virgin Islands. Zelfs indien het schip van de Kustwacht alsnog dan zou vertrekken, zou het niet meer in staat zijn het bootje op tijd te onderscheppen.

Meer of andersoortige Kustwacht (lucht-)vaartuigen zijn volgens het OM echter pas nuttig als die gericht worden ingezet. Daarvoor is zoals eerder aangegeven een (wal-)radar nodig.

Stationsschip

Er is permanent een stationsschip van de Nederlandse Marine in de regio aanwezig die mede wordt ingezet op Kustwachttaken. Het stationsschip dat in de regio is gestationeerd heeft altijd zowel een radar als een helikopter. Als het stationsschip in de regio van St Maarten is, worden er vaak (meerdere) drugsvangsten gedaan. Sturend op de radarbeelden kan dan opgespoord worden. Dat er zo vaak sprake is van vangsten wanneer er een radar operationeel wordt ingezet, is veelzeggend.

In tegenstelling tot de vaste vaartuigen van de Kustwacht, meert het stationsschip bovendien niet af in de Simpson Bay Lagoon. De aanwezigheid is daardoor niet direct zichtbaar vanaf het land. Criminelen weten derhalve niet (eenvoudig) dat het schip in de buurt ligt.

Ten opzichte van het stationsschip, is een walradar goedkoper dan permanent bewaking van de wateren middels een stationsschip.

Ten slotte wordt opgemerkt dat beter materieel aan de Franse zijde van het eiland zou bijdragen aan de effectiviteit en kwaliteit van de bestrijding en opsporing van grensoverschrijdende criminaliteit.

Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba geldt dat beschikbaarheid van materieel nog voor de vraag komt of het materieel geschikt is. Inzet van de Kustwacht bij en rondom Saba en St. Eustatius is beperkt tot 2-4 weken per jaar (< 6%).

Op Saba en St. Eustatius is de wens om in elk geval een boot (rhib) permanent beschikbaar te hebben, waarmee de wateren rondom die eilanden bestreken kan worden. De Kustwacht kan momenteel bijna geen adequate opvolging geven aan oproepen, omdat het niet in de buurt is.

Curaçao

De steunpunten Aruba, Sint Maarten en Curaçao hebben volgens de Kustwacht allemaal dezelfde formatie en middelen. Bij de verdeling van de middelen is door enkele respondenten aangegeven dat de verdeling van de middelen echter niet evenredig is met de omvang van het verzorgingsgebied of de kustlijnen. Dit is vooral opvallend indien wordt gekeken naar het feit dat het steunpunt Curaçao ook Bonaire moet bedienen.

De effectiviteit van de Kustwacht is bij een ketenpartner een punt van zorg. Er is bezorgdheid dat niet alle vaartuigen door de radar worden gedetecteerd. Dit houdt in dat er een gat in de grenscontrole ontstaat. Respondenten stellen dat een mogelijke oplossing is om naast de Kustwacht de grenscontrole te versterken door inzet van (politie)boten en controle aan land.

4.3. Financiële middelen / Budget

Het budget van de Kustwacht wordt door de landen gezamenlijk vastgesteld. Er is een verdeelsleutel voor de kosten: Nederland 69%, Aruba 11%, Curaçao 16% en Sint Maarten 4%.

Het budget voor 2016 bedraagt EUR 38.530.000. Voor de jaren 2017-2020 zijn meerjarenramingen gemaakt. De meeste begrotingsposten laten een evenredige stijging zien over de jaren. Uitzondering daarop vormen de posten investeringen en personeel. In materieel is voor 2017 en 2018 een aantal grote investeringen begroot. Uit de begroting is voorts af te leiden dat de post lokaal personeel toeneemt over de komende jaren en de post Defensiepersoneel afneemt. Er zullen meer functies bezet worden door lokaal personeel en minder door Defensiepersoneel. Met name het aeronautisch steunpunt Hato zal wel gebruik moeten blijven maken van voornamelijk Defensiepersoneel, omdat er lokaal geen krachten te vinden zijn, aldus respondenten.

De Kustwacht heeft in 2016 op korte termijn keuzes moeten maken in het kader van bezuinigingen. Dit als gevolg van negatief uitpakkende koersverschuivingen van de Euro ten opzichte van de Naf / US Dollar. Het tekort beliep EUR 3,05 miljoen. Het koersverschil kon niet worden opgevangen en de begroting is om die reden tussentijds bijgesteld. Daarbij heeft de Kustwacht kenbaar gemaakt niet te kunnen snijden in de defensie (internationale) verplichtingen, met als gevolg dat beoogde bezuinigingen vooral de overige exploitatie betrof. Er is bezuinigd op internationale reiskosten en havenbezoeken, die weliswaar ter bevordering van de internationale relaties werken, maar geen onderdeel uitmaakten van de internationale verplichtingen. Daarnaast is op een aantal exploitatieposten op lokaal niveau bezuinigd (opleidingen, niet direct operationeel gerelateerde dienstreizen, gebruik maken van single engine concept Cutters). Dit resulteerde in bezuinigingen van EUR 0,65 miljoen. De overige EUR 2,4 miljoen is voor EUR 1 miljoen bekostigd door het ministerie van BZK en voor EUR 1,4 miljoen uit overhevelingen van de post investeringen.

Het jaarplan 2016 vermeldt daarover voorts:

Als in 2016 geen aanvullend budget beschikbaar komt, moet worden gewerkt aan maatregelen die, vóór 2018, het (doorgeschoven) tekort van € 1,4 miljoen voor de vervanging van de interceptorcapaciteit moet compenseren. De maatregelen zullen de operationele inzet van de Kustwacht vergaand raken.

Bij de aanhoudend ongunstige wisselkoers blijft het exploitatietekort vanaf 2017 voorts ongeveer € 3,0 miljoen. In het voorjaar van 2016 zal hiervoor een structurele oplossing moeten worden gevonden, anders leidt dit tot een noodzakelijke, nog verdergaande her-dimensionering van de Kustwacht.

Vanuit Curaçao wordt ervaren dat de lokale belangen van de Caribische landen zullen worden getroffen, vanwege de vaststaande internationale verplichtingen. Dit wordt in Curaçao gezien als een voorbeeld van de Europees-Nederlandse miskenning van verhoudingen en bevoegdheden. Het zou zo moeten zijn dat de betrokken Ministers gezien het immense belang van de Kustwacht voor de handhaving van de maritieme openbare orde maar tevens voor de handhaving van algehele openbare orde van de landen, op de eerste plaats geadviseerd en ondersteund door hun ambtelijke staf,

beslissingen nemen over hoe om te gaan met financiële tekorten of ontwikkelingen en met de consequenties hiervan voor de organisatie van de Kustwacht. In Curaçao ervaart men dat de praktijk is dat het ministerie van Binnenlandse en Koninkrijkszaken (BZK) bepaalt dat, en hoe er bezuinigd moet worden en de Caribische landen van het Koninkrijk daarin geen enkele inbreng hebben.

5

Hoofdstuk 5 Samenwerking

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen opgenomen die betrekking hebben op de deelvraag van dit onderzoek: 'In hoeverre werkt de Kustwacht samen met ketenpartners in het kader van de uitvoering van haar opsporingstaak'.

5.1 Het Justitieel Beleidsplan Kustwacht 2014-2017

In het Justitieel Beleidsplan Kustwacht 2014-2017 wordt aandacht besteed aan de samenwerking van de Kustwacht met ketenpartners. In het plan worden het belang van overlegvormen, ook 'land overschrijdend', en een eenduidige sturing door het Openbaar Ministerie benadrukt. In het plan wordt geconstateerd dat de Kustwacht door haar organisatievorm al de nodige ervaring heeft opgedaan met het zoeken en borgen van lokale samenwerking met de ketenpartners. Dit is onder meer te zien in gezamenlijke acties met combinatieteams van bijvoorbeeld de Kustwacht, de Douane en de politie.

Ten aanzien van de BES en Sint Maarten is in het plan opgenomen dat sinds 2011 een overlegstructuur in het leven is geroepen. Deelnemende organisaties zijn de douane, de politie, havenmeesters, natuurorganisaties de Kustwacht, de KMar en het Openbaar Ministerie. Twee keer per jaar wordt op beleidsmatig niveau vergaderd. Meerdere malen per jaar vindt operationeel overleg plaats.

Het plan maakt voor wat betreft Curaçao melding van deelname van de Kustwacht aan multidisciplinaire werkgroepen zoals 'barkjes revisited' en Caribische handhavingsoperaties als 'Lionfish'.

Ten aanzien van Sint Maarten is in het plan vermeld dat de Kustwacht in 2013 een samenwerkingsovereenkomst tekende met de Franse autoriteiten. De Kustwacht zoekt in Sint Maarten actief de samenwerking met ketenpartners als de douane, politie en IGD.

5.2 Samenwerking vanuit het perspectief van de Kustwacht

De Kustwacht onderkent volledig de noodzaak van het samenwerken met partners in de keten van de rechtshandhaving in de uitvoering van haar opsporingstaak. In het **Jaarplan 2016** van de Kustwacht is daarover opgenomen:

‘De Kustwacht is een schakel in de (maritieme) rechtshandavingsketen van het Caribisch deel van het Koninkrijk. Samenwerking met andere partners in de keten, zowel lokale partners als regionale en internationale partners, is onlosmakelijk verbonden met succesvol optreden door de Kustwacht.’

Voor het verbeteren van de effectiviteit van het optreden wordt door de Kustwacht veel verwacht van het concept Informatie Gestuurd Optreden.

In voornoemd jaarplan is hierover opgenomen:

‘De OM’s van de landen zullen in 2016 verder werken aan het eenduidig doorvoeren van het plan van het openbaar ministerie van Aruba (2014) dat is gericht op de verbetering van de informatieuitwisseling tussen de ketenpartners met een versterkte aansturing door het OM. Deze versterkte aansturing van het OM bestaat ten aanzien van de Kustwacht uit een meer actieve en sturende rol van de officier van justitie, informatiegestuurde inzet in plaats van quotumgestuurd en het beter betrekken van de maritieme expertise van de Kustwacht binnen de justitiële keten. In 2016 zal er meer samenhang komen tussen de verschillende processen, waarbij onder meer de informatievergaring meer gericht zal zijn op overeengekomen thema’s.’

De **voorzitter van de Kustwachtcommissie en het Presidium** wijst op het belang van samenwerking van de Kustwacht met ketenpartners. De Kustwacht vergroot graag de effectiviteit van haar inzet van capaciteit, maar is daarbij sterk afhankelijk van andere diensten en instanties. In Aruba worden op dat gebied goede resultaten geboekt. Het ‘model Aruba’ kent als basis het Informatiegestuurd Optreden (IGO). Essentieel voor het werken in dat model is een sterke betrokkenheid van en sturing door het Openbaar

Ministerie. Dat dient te bevorderen dat informatie van verschillende diensten bijeenkomt en dient te sturen op inzet op prioritaire thema's. Voor Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland geldt dat het 'model Aruba' sterk kan bijdragen aan de effectiviteit van het optreden van de Kustwacht in haar opsporingstaak. De voorzitter is een voorstander van gezamenlijk optreden van diensten. Gezamenlijk optrekken en gezamenlijke acties leiden tot reductie van afstand tussen diensten, tot vertrouwen en op een natuurlijke manier tot het uitwisselen van informatie. Hij signaleert verschillen in de mate waarin het in de verschillende landen tot dergelijke operationele samenwerking komt. Met name in Bonaire wordt gezamenlijk gewerkt; de beperkte omvang van de organisaties en de beperkte middelen zijn daar een aanjager van samenwerking tussen diensten.

De geïnterviewde **plaatsvervangend directeur van de Kustwacht** benadrukt het belang van samenwerking met ketenpartners, en noemt voorbeelden van die samenwerking. Samenwerking en afstemming krijgen op strategisch niveau vorm in het vierhoeksoverleg. De Kustwacht verschilt van andere organisaties in de keten, omdat zij geen eigen onderzoekscapaciteit heeft. Dat noopt tot samenwerking en in voorkomende gevallen het ondersteunen van andere diensten. De Kustwacht zet in op het 'ontschotten': personeel van ketenpartners wordt graag — letterlijk — aan boord genomen. En waar mogelijk wordt Kustwachtpersoneel ingezet in onderzoeken van ketenpartners. Een voorbeeld van dat laatste is het betrekken van personeel van de Kustwacht bij opsporingsonderzoeken met een maritieme component, zoals mensensmokkel overzee. De Kustwacht maakte hierover afspraken met de leiding van het Korps Politie Curaçao. De Kustwacht kan in zo'n onderzoek maritieme kennis inbrengen, maar ook informatie opdoen die voor de eigen taakuitoefening van belang is. Een ander door hem genoemd voorbeeld is de deelname van één fte Kustwacht in het multidisciplinaire afpakteam in Curaçao.

De Kustwacht is in sterke mate afhankelijk van samenwerking met ketenpartners, met name de politiekorpsen en het Openbaar Ministerie, als het gaat om de opvolging van zaken die een begin kennen binnen de uitvoering van de opsporingstaak van de Kustwacht. Het kan dan gaan om onderscheppingen in drugs- of mensensmokkelzaken, maar ook om potentiële onderzoeken op basis van waarnemingen, analyses of CIE-

informatie van de Kustwacht. Doordat de Kustwacht niet over eigen recherche- of onderzoekscapaciteit beschikt, ligt de opvolging in dergelijke zaken nu bij de politiekorpsen, die allen te maken hebben met een aanbod van zaken dat de capaciteit overstijgt.

Wanneer de korpsen en het OM worden geconfronteerd met een 'toevallige' onderschepping door de Kustwacht in een drugs- of mensenhandelzaak, wordt nagenoeg steeds in opvolging in de vorm van een opsporingsonderzoek voorzien. Dat onderzoek blijft dan veelal beperkt, omdat nader onderzoek naar achterliggende structuren en organisaties niet plaats vindt. Terwijl vaak mag worden aangenomen dat hetgeen door de Kustwacht op zee is aangetroffen niet kan bestaan zonder enige vorm van criminele betrokkenheid op het land.

Indien de Kustwacht op basis van waarnemingen, analyses of CIE-informatie zicht krijgt op groeperingen die zich bezighouden met bijvoorbeeld drugstransporten of mensenhandel, resulteert dat in een preweegdocument dat aan de lokale stuurgroep wordt voorgelegd. In de beleving van de Kustwacht leggen dergelijke potentiële onderzoeken het in de prioritering dan vaak af tegen andere zaken.

De plaatsvervangend directeur van de Kustwacht meldt dat zijn organisatie met het OM Curaçao de mogelijkheden verkent om te komen tot afspraken waarin de Kustwacht zelf kleinere zaken (de zogenaamde zes-uurszaken) zelfstandig af kan doen.

Het geïnterviewde **hoofd van het steunpunt Curaçao** van de Kustwacht investeert in de verbinding van zijn steunpunt met andere diensten en het ontschotten. Met het Korps Politie Curaçao wordt bezien op welke wijze Kustwachtpersoneel binnen het Korps tijdelijk kunnen worden ingezet. Dat personeel zou dan kennis kunnen maken met het politiewerk en de politiecultuur. Het steunpunt ziet ook graag personeel van andere diensten meedraaien in het werk van de Kustwacht en biedt daartoe alle gelegenheid. Het steunpunt participeert met 1 fte in het lokale multidisciplinaire afpakteam. Dergelijke vormen van jumelage verkleinen de afstanden tussen de organisaties en stellen medewerkers in staat om nieuwe kennis en inzichten op te doen en relaties met andere instanties op te bouwen.

Het hoofd steunpunt Curaçao gelooft sterk in het model van Informatie Gestuurd Optreden (IGO). Hij constateert evenwel dat de informatiehuishouding binnen de Kustwacht en de uitwisseling van informatie tussen ketenpartners en de Kustwacht nog niet op het niveau is, dat voorwaardelijk is voor het model IGO. Daarom wordt de inzet nog vaak bepaald op grond van beelden en informatie die door het steunpunt zelf zijn opgedaan en gegenereerd.

Het hoofd steunpunt Curaçao (dat ook Bonaire als verzorgingsgebied heeft) wijst op vergaande samenwerking tussen de Kustwacht en andere diensten op Bonaire. Door de beperkte bezetting en mogelijkheden van de Kustwacht en andere organisaties zijn daar op natuurlijke wijze vergaande vormen van samenwerking ontstaan.

In Curaçao is sprake van structurele samenwerking tussen de KMar en het steunpunt, waarbij 1 fte KMar volledig meedraait in het steunpunt. Dit bevordert de uitwisseling van informatie tussen de Kustwacht en de KMar en voor de inbreng van 'opsporingscultuur' binnen de Kustwacht.

Het hoofd van het steunpunt Sint Maarten verklaart dat zijn steunpunt samenwerkt met de politie, de douane, de Sea Rescue Foundation Sint Maarten, de scheepvaartinspectie, de haven en het ministerie van economische zaken. Er wordt ook KMar ingezet bij het steunpunt. Ook dit hoofd steunpunt gelooft in het model Informatie Gestuurd optreden. Voorwaarde is een informatiehuishouding die op orde is. En daarvan is nog geen sprake. Het steunpunt mist een 'eigen' informatiemakelaar en analysecapaciteit.

Het hoofd operatie van het steunpunt Curaçao schetst ten aanzien van de samenwerking van de Kustwacht met andere diensten in Bonaire het volgende.

Inzet ten behoeve van Bonaire wordt geleverd door het steunpunt Curaçao. In het verleden was er sprake van 120 dagen per jaar substantiële inzet, en afwezigheid van de Kustwacht gedurende acht maanden per jaar. Mede naar aanleiding van wensen van ketenpartners is per april 2016 gekozen voor een permanente aanwezigheid van de Kustwacht in Bonaire. Die beperkt is tot 2 fte, deze plaatsen worden vanuit de formatie Curaçao wisselend bezet.

Tweemaandelijks vindt in Bonaire het maritiem overleg plaats, waarbij het OM, het KPCN, de KMar, de douane en Stinapa betrokken zijn. Wekelijks is er operationeel overleg waarin diensten gezamenlijk acties, prioriteiten en de bezetting van het Kustwachtvaartuig in de voorliggende week bespreken. Het komt nagenoeg niet voor dat de boot door uitsluitend Kustwacht personeel wordt bemand. Het zijn vooral de douane, de KMar en Stinapa die meevaren.

De afstemming en de samenwerking met ketenpartners in Bonaire acht hij uitstekend. Er is geen sprake van stroperigheid, met de deelnemers in de overlegvormen zijn afspraken te maken, die worden nagekomen.

Ook voor Bonaire geldt, dat het werken in het model IGO nog niet volledig van de grond is gekomen. Voorwaarde is een adequate informatiehuishouding, en daar ontbreekt het nog aan. Daardoor wordt inzet nu mede bepaald door 'gezond verstand' en 'verhalen op straat', bijvoorbeeld over baaien waar aanlandingen plaats zouden vinden.

5.3 Samenwerking vanuit het perspectief van de ketenpartners in Curaçao

De **Procureur-Generaal** ervaart de Kustwacht als een professionele en betrouwbare partner in de rechtshandhaving. De Kustwacht ontwikkelt zich naar een informatiegerichte organisatie. De Kustwacht is niet meer uitsluitend gericht op het realiseren van vaaruren, maar probeert de inzet mede te bepalen op basis van beschikbare informatie. Hij benadrukt het belang van een gedegen informatiepositie. Die vergt samenwerking. Bruikbare informatie moet worden verzameld, veredeld en verstrekt aan partners. Een partner daarbij voor de Kustwacht is de politie.

De **officier van justitie te Curaçao** belast met de portefeuille Kustwacht signaleert dat het steunpunt Curaçao van de Kustwacht actief de verbinding zoekt met andere opsporingsdiensten. Dat uit zich bijvoorbeeld in het feit dat de KMar vaak meevaart, maar ook in het participeren van de Kustwacht in het multidisciplinaire afpakteam. De

Kustwacht zoekt ook verder de verbinding met het lokale korps; er wordt gezien of de Kustwacht deel kan gaan uitmaken van een onderzoeksteam. Er bestaan afspraken over het betrekken van de Kustwacht bij onderzoeken die volgen na onderscheppingen of aanlandingen van illegalen. De Kustwacht kan in dergelijke onderzoeken maritieme kennis inbrengen, maar zeker ook voor de eigen organisatie relevante informatie verkrijgen en opsporingservaring /- kennis opdoen.

Het **hoofd van de Recherche Informatie Dienst van het KPC** verklaart dat het KPC incidenteel de Kustwacht ondersteunt. Leden van het korps worden soms aan boord van Kustwachtschepen ingezet om deel te nemen aan controles. Voor wat betreft de informatie-uitwisseling benoemt hij de relatie tussen de Kustwacht en het Korps als onduidelijk en niet gestructureerd. Dat geldt ook voor het uitwisselen van tactische informatie. Er is onvoldoende samenwerking tussen de Kustwacht en het Korps, en dat leidt er toe dat informatie uit onderzoeken van het KPC die relevant is voor de Kustwacht, de Kustwacht niet bereikt. De Kustwacht zou meer betrokken moeten worden bij onderzoeken van het KPC met een maritieme component. Het huidige hoofd van het steunpunt Curaçao is afkomstig uit het Korps. Dat kan volgens hem bijdragen aan het wegnemen van de schotten tussen beide organisaties.

De **directeur Douane Curaçao** ziet verbetermogelijkheden op het gebied van de samenwerking van de Kustwacht en de douane. De betrokkenheid van de douane bij de Kustwacht is nu beperkt. De directeur wordt betrokken bij het jaarplan van de Kustwacht. Hij vindt het hem voorgelegde concept-jaarplan weinig concreet. De douane is belast met de controle op de in- en uitvoer van goederen. Ook als dat over zee gebeurt. De directeur Douane heeft het voornemen om in overleg te gaan met de Kustwacht, om te komen tot vergaande afspraken over onderlinge samenwerking. Die samenwerking zou verder moeten gaan dan alleen 'samen varen', maar ook moeten voorzien in aansluiting tussen activiteiten van de diensten op zee en op land.

5.4 Samenwerking vanuit het perspectief van de ketenpartners Sint Maarten

Respondenten in Sint Maarten wijzen op het belang van de internationale taken van de Kustwacht, en de relatie tussen die taken en de taken uit de Rijkswet Kustwacht. De internationale taken komen voort uit verdragen.¹⁵

Mede door de ligging van Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba wordt door het steunpunt Sint Maarten veel samengewerkt met instanties in landen buiten het Koninkrijk. Evenzo wordt er met landen buiten het Koninkrijk informatie uitgewisseld. Door deze samenwerking en uitwisseling wordt de Kustwacht door het OM in Sint Maarten gezien als een serieuze strategische partner in de regio. Het OM meldt dat deze internationale contacten van de Kustwacht leidt tot opsporingsinformatie die van belang is voor de opsporing in de landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk.

De Kustwacht werkt vanuit Sint Maarten goed samen met vergelijkbare instanties in naburige landen. Ook wordt door de Kustwacht ondersteuning aan landen, onder meer aan Anguilla, geboden.

¹⁵ Relevant zijn:

- het Verdrag van de VN inzake het Recht van de Zee van 1982, Trb. 1984,55. Inwerkingtreding voor voormalige NA op 13-02-2009, Trb. 2009, 77.
- het Verdrag van Wenen inzake het illegale verkeer in verdovende middelen van 1988. Trb. 1989,97 Inwerkingtreding voor Aruba en de voormalige NA, op 10 maart 1999.
- Internationale verdragen over de bestrijding van drugshandel, terrorisme en illegale immigratie zoals:
- het Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de zeevaart, SUA-verdrag;
- het Verdrag van inzake de samenwerking bij de bestrijding van sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen over zee en door de lucht in het Caribisch gebied, het Verdrag van San Jose;
- het Verdrag van de VN tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad;
- het aanvullend Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over zee en door de lucht en
- het aanvullend Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel.

De samenwerking tussen de Franse Kustwacht (die valt onder de Franse Douane) en Kustwacht Caribisch gebied verloopt echter moeizaam. De Fransen zijn kwantitatief lang niet zo goed geëquipeerd als de Kustwacht Caribisch gebied. Er is één schip voor Guadeloupe, St. Martin en St. Barths. In St. Martin zijn er voorts 3 fte bij de *police aux frontières* (PAF) voor de grensbewaking. Met de info unit van de Franse Douane is het contact wel goed.

De vertegenwoordiger van de minister van Justitie van Sint Maarten in de Kustwachtcommissie en het Presidium vertelt onder meer het volgende.

Al in 2002 wees onderzoek¹⁶ uit dat de Kustwacht zodanig van overige opsporingsdiensten verschilt, dat dit hechte samenwerking in de weg staat. Het '*militaire denken*' van de Kustwacht verschilt van het '*politie denken*' van opsporingsdiensten. Dat uit zich onder meer in een gebrek aan flexibiliteit en creativiteit.

De operationele samenwerking tussen het steunpunt en de politie (de vertegenwoordiger is aan het korps verbonden) beoordeelt hij als goed. Het steunpunt Sint Maarten biedt ketenpartners alle gelegenheid om samen op te treden en mee te varen. Het 'meevaren' zou in zijn visie beperkt moeten zijn tot concrete acties waarin de taken van diensten elkaar raken.

Het Openbaar Ministerie Sint Maarten (de hoofdofficier en de officier van justitie belast met de portefeuille Kustwacht) heeft als het gaat om de samenwerking van de Kustwacht met ketenpartners de volgende beelden.

De Kustwacht is sterk afhankelijk van andere diensten, in het bijzonder van het politiekorps, als het gaat om de opvolging van zaken die bij de Kustwacht gestart zijn. De werkdruk van het korps en prioritering in stuurgroepen resulteert er vaak in, dat Kustwachtzaken niet, of slechts beperkt in onderzoek worden genomen. Dat geldt ook voor CIE-informatie die door de Kustwacht wordt ingewonnen; het komt voor dat ook op concrete CIE- informatie vanwege capaciteitsproblematiek niet wordt geacteerd.

Het OM acht nauwere banden tussen de Kustwacht en opsporingsdiensten zeer

16

gewenst, zo niet noodzakelijk. Opsporingsdiensten hebben geen nautische kennis en ervaring, terwijl het personeel van de Kustwacht onvoldoende kennis van en begrip heeft voor researchewerk. Die twee moeten bij elkaar komen. Samenwerking kan bijdragen aan de resultaten en zorgt voor overdracht van kennis.

In het Kustwacht-OM overleg in Sint Maarten is een verbeterplan informatiegestuurd optreden vastgesteld. In het kader van dit verbeterplan is de Kustwacht onder meer betrokken geweest bij het opsporen van en verbaliseren van een drietal mensensmokkeltransporten op verzoek van en in samenwerking met de Unit Mensensmokkel en Mensenhandel (UMM). Er is sprake geweest van een nauwe samenwerking tussen de UMM en de Kustwacht bij op handen zijnde smokkeltransporten en de Kustwacht heeft in de nacht van 15 op 16 april 2016 een van deze transporten ook weten te onderscheppen.

De informatie-uitwisseling tussen diensten, en de samenwerking tussen diensten op het gebied van die uitwisseling, is nog niet optimaal. De Kustwacht heeft een goede informatiepositie als het gaat om criminaliteit 'op het water', maar hun eigen informatie en informatie van andere diensten komt nog onvoldoende samen. Capaciteit om te werken op informatie die door de (CIE) Kustwacht is gegenereerd, ontbreekt. Wanneer andere diensten de Kustwacht bevragen, is dat nagenoeg steeds incidentgericht in een concreet onderzoek (op het land; *RvdRH*).

Het hoofd van de Douane te Sint Maarten kwalificeert de operationele samenwerking tussen zijn dienst en de Kustwacht als goed. De Douane en de Kustwacht werken samen doordat gezamenlijk wordt gevaren. Bij acties van de Douane als bijvoorbeeld een havencontrole doet de Douane een beroep op de Kustwacht. De douane neemt waar, dat in toenemende mate de voor de douane interessante transporten door de lucht en via de haven gaan.

De Douane ziet verbetermogelijkheden op het gebied van de ICT-infrastructuur. Het gebruiken van verschillende systemen door de diensten staat het uitwisselen van informatie in de weg.

Het hoofd van de Justitiële Dienst van het Korps Politie Sint Maarten (KPSM) wijst

er op, dat de rechtshandhaving op land en die op water op elkaar moeten aansluiten. Criminaliteit 'op zee' als bijvoorbeeld drugs- en wapentransporten of mensensmokkel kan vaak niet plaatsvinden zonder criminele activiteiten op het land. En criminaliteit op het land als bijvoorbeeld overvallen betekent vaak ook criminele activiteit op het water, omdat verdachten en buit over het water het land verlaten. Tussen het Korps en de Kustwacht is het sinds 2010 niet verder gekomen dan verkennende gesprekken over samenwerkingsvormen, tot concreet beleid of concrete afspraken is het niet gekomen.

In het vierhoeksoverleg in Sint Maarten zijn nu wel de eerste stappen gezet om te komen tot een goede samenwerking tussen de Kustwacht en andere diensten, waaronder het korps. De samenwerking tussen de Kustwacht en het KPSM is nu vooral beperkt tot evenementen zoals de regatta.

Zij ziet verbetermogelijkheden op het gebied van de informatie-uitwisseling. Het werken volgens het IGO-concept komt nog onvoldoende van de grond, omdat de informatiehuishouding nog niet op orde is. De indruk bestaat, dat de Kustwacht over informatie beschikt die relevant is voor de politie, maar dat deze nog onvoldoende wordt gebruikt.

De opvolging van potentiële zaken die door de Kustwacht, met name door de CIE van de Kustwacht worden gegenereerd vormt een probleem. Opsporingsonderzoeken dienen te worden uitgevoerd door met name het KPSM. Door capaciteitsproblemen en prioritering halen zaken die door de Kustwacht zijn gegenereerd vaak niet de opsporingsfase.

Voordat de Kustwacht volledig aan haar opsporingstaken en –verantwoordelijkheden kan voldoen moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Het personeel dient verder te worden opgeleid in strafrechtelijke en strafvorderlijke kennis en vaardigheden, het 'opsporingsdenken' en de 'opsporingsvaardigheden' zijn nu onvoldoende. De organisatie dient meer flexibel te worden, opsporen vereist creativiteit, snel anticiperen op omstandigheden en snel handelen.

5.5 Samenwerking vanuit het perspectief van de ketenpartners Bonaire, Sint Eustatius en Saba

De officier van justitie BES belast met de portefeuille Kustwacht ziet als sterke verbetering het feit dat de Kustwacht sinds april 2016 permanent, met een bezetting van 2 fte en een vaartuig, aanwezig is in Bonaire. Voordien was sprake van de zogenoemde 'Kustwachtweken', buiten die weken was de Kustwacht niet aanwezig. De 24/7 aanwezigheid en de geringe personele capaciteit van zowel de Kustwacht als ketenpartners zijn een belangrijke stimulans voor samenwerking tussen diensten. De onderlinge lijnen zijn kort en het onderlinge vertrouwen is groot. Diensten beseffen dat samenwerken een must is.

Zij wijst op het goede functioneren van overlegvormen die de samenwerking tussen de Kustwacht en andere diensten bevorderen. Tweemaandelijks vindt het maritiem overleg plaats. Daaraan nemen naast het OM en de Kustwacht deel de politie, de douane, de KMar, de havenmeester, de scheepvaartinspectie en Stinapa. In dit strategische overleg kunnen de diensten hun handhavingswensen inbrengen en worden trends en ervaringen gedeeld. Wekelijks vindt het operationeel overleg plaats. De Kustwacht, de politie, de douane, de KMar en Stinapa maken afspraken over de in die week te ondernemen activiteiten en de bezetting van het Kustwachtvaartuig. Het komt nagenoeg nooit voor dat het vaartuig door uitsluitend Kustwachtpersoneel wordt bemand.

Ook ten aanzien van de BES geldt, dat het model IGO nog niet volledig van de grond is gekomen. De sturing door het OM is beperkt. De binnen het model IGO voorgenomen onderlinge coördinatie door de verschillende parketten komt nog onvoldoende van de grond.

De samenwerking tussen de KMar en de Kustwacht heeft op Bonaire onder meer geleid tot een initiatief om te komen tot een 'waterbario-politie'. De KMar investeert in de relatie met branches die op het water actief zijn, met onder meer als doel om de waarnemingen van die branches in te winnen. Dit initiatief levert al waardevolle informatie op.

Het hoofd operatiën van de KMar BES vindt de 24/7 aanwezigheid van de Kustwacht in Bonaire een belangrijke verbetering. De KMar ziet de meerwaarde van samenwerking met partners, zoals de Kustwacht. Die samenwerking is op Bonaire uitstekend. Het strategisch overleg leidt tot prioriteitstellingen waarop de inzet wordt afgestemd. In het wekelijkse operationeel overleg worden nadere afspraken over de in die week gezamenlijk te ondernemen activiteiten gemaakt. De KMar Bonaire ervaart de contacten met de centrale Kustwachtorganisatie in Curaçao als goed; de lijnen zijn kort, het vertrouwen groot en vragen worden snel en adequaat beantwoord. Er bestaat ook waardering voor de flexibiliteit van het Kustwachtpersoneel dat vanuit Curaçao tijdelijk op Bonaire wordt gestationeerd. Zo ondersteunt personeel van de Kustwacht de KMar bijvoorbeeld bij verhoren van Papiaments- of Spaanstaligen en brengt het de maritieme kennis in bij onderzoeken die de KMar doet naar vaartuigen en vaarbewegingen.

Dat de situatie ten opzichte van de periode voor april 2016 sterk is verbeterd en dat de verhoudingen en samenwerking goed is, betekent niet dat er geen verbetermogelijkheden zouden zijn. De aanwezigheid van informatie is voor IGO voorwaardelijk. Informatie werd –ook door de KMar– nog onvoldoende vastgelegd en gedeeld. En voor zover er wordt vastgelegd, verhindert het feit dat diensten verschillende ICT-systemen gebruiken in de praktijk een structurele en geautomatiseerde uitwisseling. De KMar geeft aan dat sinds januari 2017 verbetering is bereikt in het door de KMar vastleggen van maritieme informatie, zowel kwalitatief als kwantitatief. Het effect van de verbeterde vastlegging van de informatie door de KMar wordt evenwel beperkt door de beperkte uitwisselbaarheid van informatie vanwege de verschillende ICT-systemen die worden gebruikt en beperkingen van het Actpolsysteem op het terrein van het verwerken en analyseren van informatie.

De KMar investeert ook in de relatie met branches die op het water actief zijn. Doelstelling van deze ‘waterbario-politie’ is mede het verkrijgen van informatie over hetgeen door die branches op zee wordt waargenomen. De KMar acht de term ‘waterbario-politie minder gelukkig. In feite gaat het om een door de KMar ingesteld ‘meldpunt maritiem’. De KMar investeert in de relatie met de maritieme branche, en heeft een telefoonnummer ter beschikking gesteld waar zowel de branche als burgers meldingen kunnen doen.

Het hoofd opsporing van het KPCN ziet de Kustwacht op Bonaire als een belangrijke en betrouwbare ketenpartner. De 24/7 aanwezigheid sinds april 2016 is een sterke verbetering. De samenwerking tussen het korps en de Kustwacht is beperkt. Er is geen reden om politiepersoneel mee te laten varen wanneer er geen sprake is van concrete informatie over een voor de politie relevante gebeurtenis. Het hoofd spreekt zijn waardering uit over de wijze waarop de Kustwacht heeft gereageerd op een verzoek in een recent strafrechtelijk onderzoek op Bonaire. In die zaak was sprake van een overval op een woning, waarbij een dodelijk slachtoffer viel. Niet uitgesloten werd, dat daders zouden proberen om via het water Bonaire te verlaten. De Kustwacht heeft toen met inzet van veel materieel en middelen de watergrens gedurende een groot aantal dagen dichtgezet; elke vertrekkende boot werd gecontroleerd. In het opsporingsonderzoek is gebleken dat dit van grote waarde is geweest. De in deze zaak aangehouden verdachten hebben afgezien van het vertrekken via het water vanwege de voor hen waarneembare aanwezigheid en activiteit van de Kustwacht.

De directeur van de belastingdienst Bonaire beoordeelt de samenwerking tussen de douane en de Kustwacht op Bonaire als uitstekend. Zowel op strategisch als op operationeel niveau zijn de verhoudingen goed. De lijnen zijn kort en het onderling vertrouwen groot. Dat de omvang van de verschillende diensten tot samenwerking noopt, is een belangrijke stimulans voor die samenwerking. De 24/7 aanwezigheid van de Kustwacht sinds april 2016 is een belangrijk gegeven. De verhoudingen zijn vooral tussen de leiding van organisaties goed. In de uitvoering blijkt soms nog sprake van oude patronen en het oude denken in uitsluitend eigen taken en verantwoordelijkheden, bevoegdheden en vermeende onmogelijkheden. Het is aan de diensthoofden om hierin voor kentering te zorgen.

Zij ziet verdere verbetermogelijkheden door samenhang te bevorderen in de beleidsdoelstellingen en de jaarplannen van de verschillende organisaties die op het maritiem vlak taken en verantwoordelijkheden hebben. In en rond Bonaire geldt voor die diensten dat er afhankelijkheden van andere diensten zijn in de realisatie van taken en ambities. Afstemming en overleg over de taken, voornemens en ambities op het maritieme terrein zou moeten leiden tot een diensten overstijgend jaarplan. Daarin zou moeten worden vastgelegd welke doelen gezamenlijk worden nagestreefd en tot welke

samenwerking elk der diensten zich daartoe bindt.

De manager Marine Park van Stinapa (stichting Nationale Parken) op Bonaire ervaart de samenwerking tussen de Kustwacht en Stinapa als goed. Stinapa, dat buitengewone agenten van politie in dienst heeft, heeft een rechtshandhavende taak als het gaat om gedragingen rond visserij, ankeren en lozingen. In het wekelijkse operationeel overleg worden afspraken gemaakt over te ondernemen activiteiten. Stinapa kan daarin wensen inbrengen, die doorgaans worden gehonoreerd. Personeel van Stinapa vaart mee op de Kustwachtboot. Maar ook wordt door Kustwachtpersoneel meegevoerd op vaartuigen van Stinapa. De samenwerking en der verhoudingen zijn weliswaar goed, maar leveren weinig resultaten op in termen van constatering van overtredingen, rapportages en processen-verbaal.

De chefs BPZ op Sint Eustatius en Saba zien verbetermogelijkheden op het terrein van de samenwerking met de Kustwacht. Zij hebben incidenteel contact met het hoofd van het steunpunt Sint Maarten. Dat steunpunt is drie à vier dagen per maand met een rhib actief in de wateren rond Sint Eustatius en Saba. Er is weinig tot geen contact tussen de politie en de varende eenheden. De teamchef in Sint Eustatius kent de planning van de vaarbewegingen van de Kustwacht rond Sint Eustatius. Hij mist evenwel een maritiem overleg, waarin gezamenlijke acties kunnen worden gepland. Een dergelijk overleg was er tot 2014 wel.

Voor de politie op Sint Eustatius geldt, dat incidenteel personeelsleden van het korps of de KMar meevaren met een Kustwachtvaartuig. De Kustwacht en de politie of KMar voeren dan gezamenlijke controles uit rondom Sint Eustatius. De chef BPZ in Sint Eustatius wijst er op, dat het nog ontbreekt aan daadwerkelijk informatiegestuurd optreden. Hij ziet een doorontwikkeling van het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC) als een voorwaarde om tot informatiegestuurd optreden te komen.

De teamchef Sint Eustatius mist een operationeel overleg over de gezamenlijke inzet, zoals dat in Bonaire wel bestaat.

Ook de teamchef BPZ Saba mist een structureel overleg, waarin de wensen van de

eilanden kunnen worden besproken en kunnen worden omgezet in concrete operationele afspraken.

De teamchef KPCN Saba geeft aan dat de beperkte inzet van de Kustwacht in en rond Saba er meermalen toe heeft geleid, dat het KPCN en de KMar zaken hebben opgepakt en onderzocht die eigenlijk tot het takenpakket van de Kustwacht behoren.

Beide chefs hebben de behoefte en het voornemen om de banden met de Kustwacht, met name die met het hoofd van het steunpunt in Sint Maarten, aan te halen.

De vertegenwoordigers van natuurorganisaties op Sint Eustatius en Saba beoordelen de samenwerking met de Kustwacht als goed. Zij constateren wel, dat deze organisaties anders dan voorheen niet meer worden geïnformeerd over de planning van de Kustwacht. Zij zijn daardoor niet op de hoogte van de komst van de Kustwacht. Personeel van beide organisaties vaart mee met de Kustwacht. Toezicht en handhaving op maritieme wet- en regelgeving blijven evenwel zeer beperkt. Ontbrekende of gecompliceerde wetgeving, en het ontbreken van opsporingsbevoegdheid bij personeel van de organisaties worden als belangrijke oorzaken daarvan genoemd. De natuurorganisatie op Saba wil bovendien terughoudendheid betrachten in de uitvoering van toezicht en handhaving door de organisatie zelf: vaak gaat het om doelgroepen waar de organisatie een constructieve relatie mee heeft en wil houden.

5.6 Samenwerking in Aruba

De Kustwacht noemt in haar jaarplan de samenwerking van diensten en de uitvoering die in Aruba wordt gegeven aan het model Informatie Gestuurd Optreden als goed voorbeeld, en als wenselijk voor de andere landen. Om die reden heeft de Raad in dit onderzoek in Aruba het hoofd van het steunpunt en het Openbaar Ministerie aldaar geïnterviewd.

Het hoofd van het steunpunt van de Kustwacht in Aruba verklaart, dat het steunpunt niet volledig tegemoet kon komen aan de lokale wens om te zorgen voor een

24/7 inzet. De Minister van Justitie van Aruba heeft besloten om 2 fte uit het Korps Politie Aruba ter beschikking van de Kustwacht te stellen. Hierdoor wordt nu een 24/7 dekking gerealiseerd.

Het steunpunt ziet zich als een onderdeel van de rechtshandavingsketen, en investeert nadrukkelijk in de samenwerking met andere diensten. Het is de Kustwacht gelukt om een volwaardige partner te worden van diensten als de politie, de douane en de immigratiedienst. Verhoudingen zijn goed, lijnen zijn kort en informatie wordt uitgewisseld zonder dat sprake is van onderling wantrouwen. Die samenwerking is geleidelijk ontstaan en vooral gebaseerd op relaties en vertrouwen. Al rond 2005/2006 werden tussen diensten convenanten over samenwerking gesloten, maar de daarmee gecreëerde papieren werkelijkheid bleef verschillen van de reële werkelijkheid. Rond 2007 werd dat doorbroken door diensten op operationeel niveau bijeen te laten komen, concrete samenwerkingsvormen te laten ontwikkelen en concrete samenwerkingsafspraken te laten maken.

Voor samenwerking tussen diensten is van belang dat de leiding van organisaties los is geraakt van het denken in alleen de eigen taken, bevoegdheden en belangen. In Aruba leeft bij alle ketenpartners op het leidinggevende niveau de overtuiging dat samenwerking geboden is. Samenwerken betekent dan ook, dat successen worden gezien, beleefd en gecommuniceerd als gezamenlijk behaald.

Belangrijk voor het vormgeven aan de samenwerking op lokaal niveau is, anders dan voorheen, dat de verantwoordelijkheden voor de contacten met lokale instanties, bij het lokale steunpunt zijn belegd. Datzelfde geldt voor de toegenomen zelfstandigheid van de steunpunten ten aanzien van keuzes in inzet.

Ook voor Aruba geldt dat de informatiehuishouding nog niet op het niveau is, dat vergaand kan worden gewerkt volgens de IGO-uitgangspunten. Op het moment dat over inzet moet worden beslist, ontbreekt het veelal aan informatie om die inzet gericht te doen. Een positieve ontwikkeling in Aruba is het 'fusion center'. Daarin delen verschillende diensten hun informatie met elkaar. Wanneer sprake is van een thema met een maritieme component maakt de Kustwacht deel uit van dat 'fusion center'.

De directe contacten tussen het steunpunt Aruba van de Kustwacht en het Openbaar Ministerie krijgen — los van overleg in casuïstiek — vorm in periodiek overleg tussen het hoofd van het steunpunt en de Officier van Justitie die de portefeuille Kustwacht houdt.

Van het Openbaar Ministerie Aruba sprak de Raad met de voormalige en de huidige portefeuillehoudende officier van justitie.

Leidend voor de aansturing door het OM en de inzet van de Kustwacht is het model Informatie Gestuurd Optreden, zoals beschreven in het Verbeterplan Kustwacht. Het steunpunt heeft zijn informatiepositie de afgelopen jaren sterk weten te verbeteren, doordat hechte relaties zijn opgebouwd met ketenpartners. Het steunpunt wordt door andere organisaties als een belangrijke en betrouwbare schakel gezien. Er bestaat vertrouwen en informatie wordt uitgewisseld.

Het OM neemt in Aruba een minder prominente positie in dan in het verbeterplan voorzien. Het OM zou volgens dat plan uitwisseling van informatie en samenwerking moeten stimuleren en zo nodig moeten afdwingen. Nu in de praktijk informatie wordt uitgewisseld en tussen diensten vergaand wordt samengewerkt, is er voor het OM geen reden om daar het voortouw in te nemen of vergaand in op te treden. Onder de huidige omstandigheden kiest het OM voor het houden van gepaste afstand. Eens per twee maanden bespreekt de Kustwachtofficier van justitie met het hoofd van het steunpunt over onder meer uitgewisselde informatie, bevindingen en ontwikkelingen. Het OM noemt als belangrijke factor voor het kunnen behalen van de situatie zoals die thans in Aruba is, de achtergrond en de vaardigheden van het hoofd van het steunpunt.

6

Hoofdstuk 6 Analyse

6.1. Organisatiestructuur en Informatiehuishouding

De Kustwacht is een samenwerkingsverband waarbij naast de defensietaken ook autonome taken op het gebied van opsporing, toezicht en dienstverlening aan de organisatie zijn toevertrouwd. Laatstgenoemde taken worden uitgevoerd onder lokaal gezag en onder ministeriële verantwoordelijkheid van de betrokken ministers in de landen. De betrokken ministers kunnen hun verantwoordelijkheid alleen waarmaken wanneer zij in staat zijn om algemene aanwijzingen te geven. De Raad is dan ook van oordeel dat de wensen van de landen voldoende tot uiting moeten komen in de jaarplannen van de Kustwacht.

De Raad is van oordeel dat de huidige organisatiestructuur van de Kustwacht dat met de huidige organisatiestructuur dit (opname van de wensen van de landen in het jaarplan van de Kustwacht) in beginsel is gewaarborgd. Het justitieel beleid wordt vastgesteld door de ministers van (Veiligheid en) Justitie, waardoor de ministers van (Veiligheid en) Justitie in staat zijn om de vaststelling van het jaarplan te beïnvloeden. Het algemeen beleid wordt in de Rijksministerraad vastgesteld en de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk worden daarbij vertegenwoordigd door de gevolmachtigde ministers. De Raad concludeert dat de knelpunten die zich binnen de organisatie voordoen niet logischerwijs het gevolg zijn van de organisatiestructuur op zich. Deze komen veeleer voort uit de wijze waarop de landen samenwerken en daaraan invulling geven. Verbeteringen op korte termijn zouden daarom haalbaar zijn door zich daarop te richten.

Verschillende geïnterviewden geven aan dat de vertegenwoordigers van de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk onvoldoende gebruik maken van de mogelijkheden om de lokale behoeftes naar voren te brengen althans ervoor te zorgen dat die in de jaarplannen worden opgenomen. Indien op ambtelijk niveau onvoldoende

rekening wordt gehouden met de lokale behoeftes, zijn er nog bestuurlijke wegen die kunnen worden bewandeld. Het Justitieel Vierlanden Overleg is bijvoorbeeld een geschikt gremium om de inbreng van de landen aan de orde te stellen. De landen in het Caribische deel zijn daarnaast ook vertegenwoordigd in de Rijksministerraad. De Rijkswet kan ook periodiek worden geëvalueerd, zoals gebruikelijk bij wetgeving na vijf jaar, en dientengevolge naar behoefte worden aangepast. De Raad is niet ervan overtuigd dat de structuur een obstakel vormt om de lokale belangen te behartigen. Er zijn zoals eerder vermeld diverse (bestuurlijke) wegen die kunnen worden bewandeld en daarnaast, zoals uit de memorie van toelichting op de Rijkswet Kustwacht volgt, kan een onderlinge samenwerkingsregeling bij fundamenteel gewijzigde omstandigheden door elk van de landen worden gewijzigd. Daarvoor is wel noodzakelijk dat de bestaande mogelijkheden eerst moeten worden benut.

De Rijkswet en de organisatiestructuur kennen voldoende mogelijkheden voor een gedifferentieerde inzet, afgestemd op de behoefte per (ei-)land. Op bestuurlijk en organisatorisch niveau kan daarvoor input worden gegeven. Het is uiteindelijk aan de Kustwacht in hoeverre daaraan uitvoering kan worden gegeven met de beschikbare middelen. De Kustwacht zal daarover op grond van de prestaties verantwoording moeten afleggen.

De Raad oordeelt positief over de sturing van het OM als bevoegd gezag ten aanzien van de opsporing. De Raad is van oordeel dat de overige bevoegde autoriteiten (c.q. bevoegd gezag) (meer) invulling moeten geven aan sturing van de Kustwacht. Het bevoegd gezag is immers bevoegd om algemene en bijzondere aanwijzingen te geven. Indien die aanwijzingen onvoldoende worden opgevolgd, zal dit op bestuurlijk niveau moeten worden aangekaart.

De Raad is van oordeel dat besluiten op ministerieel niveau moeten worden genomen indien op ambtelijk niveau geen overeenstemming kan worden bereikt. Immers de verdere ontwikkeling van de organisatie en de kwaliteit van de taakuitoefening kunnen niet worden gefrustreerd vanwege onoverkomelijke verschillen van inzicht op ambtelijk niveau.

De Raad is van oordeel dat de maritieme informatiepositie moet worden verbeterd. De Raad is van oordeel dat terughoudendheid moet worden betracht bij het oordelen over nog niet vastgestelde informatiestructuren en wenst nadrukkelijk erop te wijzen dat het bijeenbrengen en uiteindelijk samenvoegen van de informatiehuishouding het uiteindelijke resultaat moet zijn. Voor de maritieme informatiepositie betekent het voorgaande dat op korte termijn besluiten moeten worden genomen ter versterking van de informatiepositie. Dit kan resulteren in de formalisering van het MIK danwel de vaststelling van een andere door de landen gekozen structuur. Van belang is om het bijeenbrengen en uiteindelijk samenvoegen van de info-afdelingen na te streven.

De Raad is van oordeel dat de informatiedeling vatbaar is voor verbetering en dat de verbetering tevens afhangt van een duidelijke informatiestructuur. De Raad oordeelt dan ook dat op korte termijn een besluit moet worden genomen omtrent de (maritieme) informatiestructuur.

De Raad is van oordeel dat voor het delen van informatie onderling vertrouwen noodzakelijk is. Dit laat echter onverlet dat de kwaliteit van de informatiepositie niet wordt gediend door versnippering in de informatiehuishouding. Zelfs in grote landen wordt ernaar gestreefd om de informatiehuishouding te centraliseren. Nederland vormt hierbij geen uitzondering. De Raad is daarom van oordeel dat de info-units tenminste op korte termijn bijeen moeten worden gebracht. Vervolgens moet worden bekeken of de informatiehuishouding verbetert en gewerkt worden aan structurele inbedding.

De Raad is van oordeel dat criminaliteitsbestrijding een integrale aanpak vereist. De Raad is dan ook van oordeel dat zoveel mogelijk informatie moet worden verstrekt, liefst spontaan, zodat de opsporingsdiensten beter in staat zijn om weloverwogen keuzes te maken.

De Raad benadrukt daarbij dat voor integrale criminaliteitsbestrijding van belang is om de maritieme component daarbij te betrekken. De Raad vraagt zich af of het instellen van eigen recherchecapaciteit voor de Kustwacht zal bijdragen tot integrale criminaliteitsbestrijding. Dit geldt te meer nu de strafbare feiten die op zee worden gepleegd meestal grensoverschrijdende criminaliteit betreffen. De Raad is niet ervan overtuigd dat interventie op zee (altijd) effectief is. Doordachte keuzes moeten worden

gemaakt bij criminaliteitsbestrijding waarbij het kostenaspect, de doelgroepen etc. in acht moeten worden genomen. Directe interventie op zee zou tevens tot gevolg kunnen hebben dat de daders op het land buiten het vizier van de opsporing blijven en daarmee minder effectief is, bijvoorbeeld bij een toevallige onderschepping. Door een integrale aanpak zal reeds op voorhand een beter beeld op de criminaliteitsverbanden ontstaan, waardoor bijvoorbeeld op vaarbewegingen kan worden geanticipeerd.

De Procureur-Generaal ziet vooralsnog een centraal informatieknoppunt niet haalbaar aangezien niet op voorhand een organisatie kan worden aangewezen die met die taak moet worden belast.

6.2. Middelen: personeel, materieel, financieel

De Kustwachtorganisatie is opgezet vanuit twee verschillende hoeken, namelijk defensie en civiel. De Defensie-hoek wordt vanuit Nederland ingevuld, de civiele hoek meestens vanuit de landen. De formatie is derhalve een constellatie van samenwerkingsafspraken.

Tot voor kort lijkt de invulling van de functies en de Kustwachtopleiding voornamelijk te zijn ingericht vanuit de Defensie-hoek. Strafvorderlijke kennis en opsporingsvaardigheden zijn ondergeschikt in de opleiding. Ook op operationeel gebied lijkt dat het geval. Het personeelsbeleid van de Kustwacht is gericht op operationele inzetbaarheid, waarbij fysieke capaciteit een belangrijke factor speelt. Daarmee lijken de opsporingskwaliteiten van ondergeschikt belang, hetgeen ook tot uiting komt in de ervaring binnen de keten.

De klachten rond de rechtspositie van het personeel lijken zich voornamelijk te concentreren op Curaçao. Het uitblijven van rechtspositionele gevolgen van medewerkers die door de Kustwacht zijn ontslagen, heeft direct uitwerking op de capaciteit en daarmee ook de uitvoering van de opsporingstaak. Op St. Maarten en Aruba zijn hieromtrent geen knelpunten benoemd. Wel geeft men op St. Maarten aan dat het personeel effectiever zou kunnen worden ingezet, door de termijn van 5 jaar niet

strikt toe te passen. Dat geldt temeer nu de opleiding van het nieuwe personeel niet één, maar twee jaar in beslag neemt.

De Raad is van oordeel dat de bindingstermijn van 5 jaar moet worden geëvalueerd. Het is de Raad bekend dat andere organisaties de bindingstermijn van 5 jaar hebben verlaten aangezien die korte bindingstermijn in de praktijk tot kapitaalsvernietiging leidt. De Raad begrijpt dat de bindingstermijn van 5 jaar is ingegeven door eisen aan de fysieke gesteldheid van het Kustwachtpersoneel en de organisatiestructuur. Nu de opleiding van het Kustwachtpersoneel niet meer een maar twee jaar duurt, is er reeds aanleiding om de bindingstermijn te evalueren. Voor wat betreft de fysieke gesteldheid zou de duur van het dienstverband bij de Kustwacht aan een periodieke (medische) keuring kunnen worden gekoppeld. De motivatie en de betrokkenheid van het Kustwachtpersoneel wordt ook bevorderd indien zij een langer dienstverband bij de Kustwacht kunnen verwachten.

De Raad oordeelt dat er duidelijke afspraken moeten worden gemaakt tussen de Kustwacht en de landen die personeel ter beschikking stellen omtrent de beëindiging van de samenwerking met de aan de Kustwacht terbeschikkinggestelden. De Raad is van oordeel dat waar er sprake is van samenwerking er overeenstemming moet worden bereikt over de wijze waarop zaken worden afgehandeld. De Raad is van oordeel dat procedurele afspraken kunnen worden gemaakt. Bijvoorbeeld een ingestelde commissie adviseert over de beëindiging van de samenwerking en dat het advies van de commissie in beginsel wordt opgevolgd.

De roep naar een meer evenredige verdeling in de personeelsbezetting lijkt gehoor te vinden bij de organisatie, nu in de meerjarenplanning een toename van het lokale personeel en afname van het defensiepersoneel is opgenomen.

De nieuwe opleidingsmodaliteit waarbij het Kustwachtpersoneel de volledige politie opleiding krijgt, lijkt zowel voor de kwaliteit als rechtspositie voordelen te hebben. Daar waar respondenten van mening zijn dat de strafvorderlijke kwaliteiten en opsporingsvaardigheden doorgaans te wensen over laten, zet de politie opleiding juist daarop in. Voor wat betreft de doorstroming na het einde van het dienstverband, zal de opleiding zeer van toegevoegde waarde zijn. Zeker wanneer men bij een van de

korpsen aan de slag wil en men nu aan de volledige opleidingskwalificaties voldoet. Daarbij verdient opmerking dat ook de aandacht die de minister van Justitie daarvoor heeft, van belang is om een goede doorstroming / herplaatsing mogelijk te maken.

De Raad oordeelt dat integriteitsschendingen moeten worden bestreden door gepaste interventie. De zwakke schakels in de organisatie moeten worden weggewerkt teneinde integriteitsschendingen te voorkomen. Dit vergt volgens de Raad ook een integrale aanpak die alleen kan worden bereikt door intensieve samenwerking.

De verdeling van het personeel over de steunpunten is evenredig. Dit laat onverlet dat rekening moet worden gehouden met ontwikkelingen die tot verhoogde inzet zouden moeten leiden.

Het materieel van de Kustwacht is in vergelijking met andere instanties van hoogwaardige kwaliteit.

De verdeling van materieel is niet evenredig. De inzet van vliegcapaciteit is op Curaçao en Aruba vele malen hoger dan op Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba. Schrijnender is nog de afwezigheid van een walradar op Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba. Ondanks de herhaaldelijke roep en benadrukking van het belang van een walradar, is deze er nog steeds niet.¹⁷ Voor zowel de afwezigheid van vliegend materieel als de walradar geldt dat de inzet van de Kustwacht effectiviteit ontbeert. Men vaart 'blind' en 'vist achter het net'.

Nu vanuit Steunpunt Sint Maarten ook de eilanden Saba en St Eustatius alsmede de gehele Sababank moet worden bediend, lijkt een volwaardige invulling van de opsporingstaak met behulp van de inzet van het aanwezige materieel onbegonnen werk.

Aan de andere kant lijkt het budget van de Kustwacht ontoereikend om extra middelen te begroten. Echter, wanneer de huidige inzet wordt afgezet tegen de effectiviteit daarvan, dan zou een herwaardering wellicht mogelijkheden bieden.

¹⁷ Zie ook het rapport "Uitwisseling van politiële en justitiële informatie binnen het Koninkrijk" Raad v.d. Rechtshandhaving 2015 – St. Maarten

De Raad oordeelt dat er een balans moet worden bereikt in de inzet van de Kustwacht voor militaire doeleinden ten opzichte van de inzet op de lokale belangen. Aangezien de Kustwacht mede belast is met de behartiging van de lokale belangen moet zij ook daarvoor zijn toegerust.

De financiële middelen van de Kustwacht worden consequent begroot en uitgaven worden enige jaren vooruit geraamd en gepland. Op personeelsbeleid, onderhoud van materieel, investeringen en vervangingen wordt tijdig geanticipeerd. Daarmee is de Kustwacht in staat een hoge mate van facilitaire continuïteit te bieden. De Kustwacht geeft echter ook aan met budgettaire problemen te kampen. Het voornaamste probleem dat voor 2016 en daarna wordt aangevoerd is het koersverschil tussen wisselkoers van de Euro / US Dollar ten tijde van het opmaken tegenover de realisatie van de begroting. Dientengevolge heeft de Kustwacht moeten bezuinigen, met directe gevolgen voor de operationaliteit en daarmee de uitvoering van (ook) de opsporingstaak. Voor de komende jaren voorziet de Kustwacht eenzelfde problematiek als de omstandigheden zo blijven. De Raad acht een dergelijke situatie hoogst onwenselijk. Alhoewel een feitelijk gegeven, kan de Raad weinig begrip opbrengen voor het argument dat een wisselkoersverschil permanente negatieve gevolgen kan hebben voor de taakuitvoering. Het Koninkrijk werkt sinds jaar en dag met meerdere valuta. Nalezing van de jaarstukken uit eerdere jaren, leert dat een (jarenlange) koersstijging van de Euro ten opzichte van de US Dollar geen gevolgen heeft gekend voor de financiële dekking. De redenering is andersom dan ook niet te volgen. Nu de organisatie met twee verschillende valuta werkt, zou het uit oogpunt van risicobeheersing niet overbodig zijn om een permanente voorziening in de begroting op te nemen. Een dergelijke voorziening werkt 2 kanten op, waarbij een gunstige wisselkoers de voorziening dekt en een ongunstige wisselkoers geen invloed heeft op de de operationaliteit.

De Raad is van oordeel dat bezuinigingen bij een samenwerkingsvorm zoals de Kustwacht nimmer ertoe zouden moeten kunnen leiden dat de organisatie niet in staat is om aan de samenwerkingsafspraken in de jaarplannen te voldoen. Anders zou de situatie kunnen ontstaan dat de landen zelfstandig hun eigen lokale belangen zouden willen behartigen, hetgeen uitdrukkelijk niet de bedoeling was bij de landen bij het aangaan van de onderlinge samenwerkingsregeling.

De Raad oordeelt positief over de ondersteuning van de Kmar aan de Kustwacht en ziet die samenwerkingsvorm als een stap in de richting van een integrale aanpak. Ook de participatie van de Kustwacht in het afpakteam in Curaçao beschouwt de Raad als een integrale werkwijze en juicht die samenwerkingsvormen toe.

Tevens is de Raad van mening dat moet worden gekeken naar de invulling van researchcapaciteit bij de Kustwacht. De Kustwacht is een opsporingsorganisatie, maar voor de taakuitvoering afhankelijk van de recherche capaciteit *op het land*. Uit dit onderzoek blijkt dat de Kustwacht daarmee lijdend is, terwijl het een actieve rol heeft te vervullen. Met het IGO en een permanente beschikbaarheid van recherche capaciteit, zal de organisatie gericht kunnen opsporen en handhaven. Het is de overtuiging van de Raad dat reeds een kleine toename in capaciteit tot resultaten zal leiden.

Tot slot is het van het grootste belang dat er een walradar beschikbaar komt voor de regio Sint Maarten, Saba en Sint Eustatius. Er is geen respondent die een andere mening heeft. Ook de Minister van Defensie ziet de noodzaak maar is tegelijkertijd niet bereid om de investering te doen. Naar het oordeel van de Raad is dat standpunt niet langer houdbaar. De inzet van de Kustwacht lijdt enorm onder de afwezigheid van een radar. Dit is aantoonbaar vanwege de resultaten wanneer het stationsschip van de marine in de buurt operationeel is. De voorgestelde samenwerking met de Franse Douane lijkt niet van de grond te komen. Daarnaast zal deze slechts een gedeelte van de regio bestrijken, hetgeen niet afdoende is.

6.3. Samenwerking

Het feit dat maritieme incidentonderzoeken niet leiden tot projectmatige onderzoeken en dat preweegdocumenten van de Kustwacht in de prioritering het vaak afleggen tegen andere zaken geven aan dat een integrale aanpak essentieel is. Bij de bestrijding van criminaliteit vormt het maritieme aspect een component van een groter geheel. Bij het in kaart brengen van criminele samenwerkingsverbanden is de informatie van de opsporingsdiensten op het land essentieel.

De Raad constateert dat er stappen worden gezet om de integraliteit bij de criminaliteitsbestrijding te bevorderen. Dit heeft geresulteerd in de bovengenoemde samenwerkingsvormen. De Raad juicht deze samenwerkingsvormen toe.

De Raad benadrukt de noodzaak van nauwere samenwerking aangezien dat mede vanwege de kleinschaligheid van de landen essentieel is voor effectieve criminaliteitsbestrijding.

De Raad constateert dat de organisaties op Bonaire de noodzaak aan samenwerking onderkennen en dat zij zich daarvoor inzetten. Het werken in teamverband geschiedt op Bonaire structureel. Ook op Curaçao, St. Maarten en Sint Eustatius en Saba wenst de Raad die ontwikkeling binnenkort te mogen constateren. De Raad merkt hierbij op dat alle organisaties de noodzaak aan samenwerking onderkennen en dat de schotten die een intensievere samenwerking tussen de organisaties belemmeren binnen een afzienbare periode moeten verdwijnen. Het onderlinge vertrouwen tussen de organisaties moet worden bevorderd om dit proces te stimuleren.