



Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Grenstoezicht en opsporing

De aanpak van mensensmokkel nader bekeken

Inhoudsopgave

| | | |
|----------|---|-----------|
| | Voorwoord | 4 |
| | Samenvatting | 5 |
| 1 | Inleiding | 11 |
| 1.1 | Aanleiding | 11 |
| 1.2 | Doelstelling | 12 |
| 1.3 | Onderzoeksvragen | 13 |
| 1.4 | Afbakening | 14 |
| 1.5 | Leeswijzer | 14 |
| 2 | Beleids- en juridisch kader grenstoezicht en opsporing | 15 |
| 2.1 | Taken Koninklijke Marechaussee | 15 |
| 2.2 | Beleidscontext grenstoezicht | 15 |
| 2.2.1 | Buitengrenzen | 15 |
| 2.2.2 | Binnengrenzen | 16 |
| 2.3 | Beleidscontext opsporing | 17 |
| 2.4 | Inrichting grenstoezicht en opsporing | 18 |
| 2.5 | Afsluitend | 22 |
| 3 | Bevindingen | 23 |
| 3.1 | Doelstellingen | 23 |
| 3.2 | Grenstoezicht | 24 |
| 3.3 | Opsporing | 27 |
| 3.3.1 | Eerstelijnsonderzoeken | 27 |
| 3.3.2 | Tweedelijnsonderzoeken | 29 |
| 3.3.3 | Derdelijnsonderzoeken | 31 |
| 3.4 | Aansturing | 33 |
| 3.4.1 | Teamleiders | 33 |
| 3.4.2 | Brigade Recherche | 35 |
| 3.4.3 | Stuurploeg | 36 |
| 3.5 | Informatie en intelligence | 38 |
| 3.5.1 | Intel KMar | 38 |
| 3.5.2 | Informatie en intelligence grenstoezicht | 39 |
| 3.5.3 | Informatie en intelligence opsporing | 41 |
| 3.6 | Netwerkpartners | 42 |
| 3.7 | Beeld mensensmokkel | 46 |

| | | |
|-----------|------------------------------------|-----------|
| 4 | Conclusies en aanbevelingen | 48 |
| 4.1 | Analyse en conclusies | 48 |
| 4.2 | Aanbevelingen | 54 |
| | Bijlagen | |
| I | Onderzoekaanpak | 55 |
| II | Afkortingen | 59 |



Voorwoord

In dit onderzoek heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid zich gericht op het grenstoezicht en de opsporing zoals uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee (KMar). Om deze processen inzichtelijk te maken is gekozen om de aanpak van mensensmokkel als centraal thema te nemen. Deze keuze zorgt voor een passende afbakening van een onderzoek naar veelomvattende onderwerpen zoals grenstoezicht en opsporing. Mensensmokkel is en blijft een belangrijk onderwerp voor justitie en veiligheid. Zelfs in een tijd waarin een pandemie de reguliere migratiestromen sterk heeft teruggebracht, wil een groot aantal mensen op irreguliere wijze de EU bereiken of de overtocht naar het Verenigd Koninkrijk maken. Mensensmokkel gaat gepaard met grote risico's voor de persoonlijke veiligheid van mensen en de betrokkenheid van de georganiseerde criminaliteit bij mensensmokkel.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de internationale aspecten van mensensmokkel en de snel wisselende samenstellingen van de criminele netwerken die zich daarmee bezighouden zorgen voor grote uitdagingen voor de KMar. De KMar dient daarom goed toegerust en ingericht te zijn om haar taak succesvol uit te voeren. Uit het onderzoek blijkt dat hier nog stappen gezet moeten worden. Niet alle medewerkers beschikken bijvoorbeeld over de benodigde kennis en kunde om mensensmokkel effectief aan te pakken. De samenwerking binnen en buiten de KMar behoeft verbetering. Tegelijkertijd laat het onderzoek zien dat alle medewerkers van de KMar de aanpak van mensensmokkel als een serieuze zaak zien en zich hier vol voor inzetten binnen de mogelijkheden die zij daarvoor hebben. Met dit onderzoek beoogt de Inspectie een bijdrage te leveren aan het dichter bij elkaar brengen van de ambities en de praktijk van de aanpak van mensensmokkel.

Het veldonderzoek voor dit project is in de periode van juli tot en met november 2020 uitgevoerd. Dankzij de professionaliteit en flexibiliteit van alle betrokkenen kon de Inspectie dit onderzoek in een korte periode uitvoeren, zelfs in de perioden waarbij strenge corona maatregelen golden. De Inspectie Justitie en Veiligheid spreekt hiervoor haar dank uit aan alle betrokkenen.

Henk Korvinus
Inspecteur Generaal Inspectie Justitie en Veiligheid



Samenvatting

De Koninklijke Marechaussee (KMar) speelt een belangrijke rol in het waarborgen van de veiligheid van Nederland. Hiertoe is de KMar onder meer verantwoordelijk voor de grenspolitietaken. Zij controleert grensverkeer van personen en bestrijdt grensoverschrijdende (migratie)criminaliteit. De KMar beschikt over opsporingsambtenaren die onderzoek doen naar strafbare feiten die zij aantreffen tijdens het uitvoeren van de grenspolitietaken. Rechercheurs onderzoeken bijvoorbeeld criminele organisaties die zich bezighouden met mensensmokkel. Gezien het belang van grenstoezicht¹ en opsporing door de KMar voor de veiligheid van Nederland richt de Inspectie zich in dit onderzoek op deze twee processen.

Met de opsporing van mensensmokkel beoogt de KMar de preventie, vervolging van strafbare feiten en het vergroten van de informatiepositie op dit specifieke aandachtsgebied. Mensensmokkel betreft het bieden van hulp bij illegale toegang, doorreis en verblijf in Nederland. Naast dat mensensmokkel op zichzelf een strafbaar feit is, wordt het vaak verbonden aan illegale migratie en mensenhandel.² De aanpak van mensensmokkel is een belangrijk aandachtspunt voor de overheid. Aangezien mensensmokkel gepaard gaat met grensoverschrijding, speelt grenstoezicht een belangrijke rol in de aanpak daarvan. Naar aanleiding van inzichten uit onder andere voorgaande inspectieonderzoeken en mediaberichten heeft de Inspectie ervoor gekozen grenstoezicht en opsporing te onderzoeken door de aanpak van mensensmokkel als casuïstiek te nemen. Met name bij de aanpak van mensensmokkel is de combinatie van grenstoezicht en opsporing belangrijk.

Na een oriëntatie op het onderwerp mensensmokkel heeft de Inspectie besloten verder onderzoek te verrichten naar grenstoezicht, op zowel luchthavens, snelwegen als treinen, en opsporing als onderdeel van de aanpak van mensensmokkel. Dit inspectieonderzoek beoogt antwoord te geven op de volgende centrale vraag:

-
- ¹ In dit onderzoek worden zowel grenstoezicht aan de buitengrenzen als het Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV) aan de binnengrenzen betrokken. Formeel gezien valt het MTV niet onder het grenstoezicht zoals dat wordt gedefinieerd in de Schengengrenscodes. Voor het leesgemak gebruikt de Inspectie in dit rapport de term grenstoezicht ook voor het MTV. Zie paragraaf 2.2 voor meer over de verschillende vormen van grenstoezicht.
 - ² Mensensmokkel wordt vaak begrepen als mensenhandel, maar deze twee vormen van criminaliteit zijn wezenlijk anders. Waar mensensmokkel bestaat uit het hulp bieden bij het overschrijden van grenzen, is mensenhandel gericht op de uitbuiting van personen. Hoewel er een verband bestaat tussen deze verschijnselen, verschillen zij aanzienlijk. Zie ook art 197a Wetboek van Strafrecht (mensensmokkel) en 273f Wetboek van Strafrecht (mensenhandel).



Hoe heeft de Koninklijke Marechaussee het opsporingsproces in het grenstoezichtdomein georganiseerd en draagt dit bij aan het behalen van de doelstellingen op het gebied van de aanpak van mensensmokkel?

Om tot een antwoord op de onderzoeksvraag te komen heeft de Inspectie documenten bestudeerd, interviews gehouden en observaties gedaan. De Inspectie heeft 49 interviews gehouden met in totaal 105 respondenten werkzaam binnen zowel de KMar als bij netwerkpartners betrokken bij de aanpak van mensensmokkel. Deze respondenten vervullen functies op strategisch, tactisch en operationeel niveau. De gesprekken zijn aangevuld met zeven observaties van hoe grenstoezicht doorgaans in de praktijk wordt uitgevoerd.

Doelstellingen

De Inspectie heeft tijdens de documentstudie geen meetbare strategische doelstellingen op het gebied van mensensmokkel gevonden. De documentatie die voor dit onderzoek is bestudeerd verwijst alleen in brede zin naar het tegengaan van mensensmokkel, het doen van projectmatige onderzoeken en het aanpakken van criminele samenwerkingsverbanden. Een verdere duiding of concretisering van deze doelstellingen kon tijdens de interviews in veel gevallen niet worden gegeven.

Grenstoezicht

Nederland maakt deel uit van het Schengengebied en is daarom gebonden aan de bijbehorende wet- en regelgeving. Voor grenstoezicht is hier met name de Schengengrenscodes (SGC) van belang. De SGC bevat regelgeving voor het toezicht op de buitengrenzen van het Schengengebied en voorziet in de afwezigheid van grenstoezicht aan de binnengrenzen. De SGC legt de KMar verplichtingen op voor het grenstoezicht. Voor de luchthavens geldt dat vluchten van en richting locaties buiten het Schengengebied gecontroleerd moeten worden, een taak die de KMar structureel uitvoert. Voor vluchten van binnen het Schengengebied geeft de SGC aan dat politieel optreden aan de Schengenbinnengrenzen onder nationale wetgeving valt maar niet de vorm van grensbewaking mag hebben. De beschikbare capaciteit voor grenstoezicht op vluchten binnen het Schengengebied is op sommige luchthavens afhankelijk van de capaciteit die overblijft nadat de grenscontroles van vluchten van en naar buiten het Schengengebied zijn voorzien. Naast de nationale luchthavens zijn er regionale luchthavens, hoofdzakelijk gericht op privé- en plezierluchtvaart. Uit het onderzoek blijkt dat de KMar weinig zicht heeft op welke vliegtuigen op de regionale luchthavens landen, ondanks dat voor een deel een controleplicht geldt.

Controles op de snelwegen en treinen binnen het Schengengebied zijn binnen de KMar lager geprioriteerd dan de controles aan de buitengrenzen. Sommige brigades voeren daarom op snelwegen en in treinen zeer beperkt controles uit, met name wanneer zij ook een hoger geprioriteerde taak hebben, zoals grenscontrole op een luchthaven die op basis van de SGC uitgevoerd moeten worden. Keuzes maken over waar en wanneer controles moeten plaatsvinden zou gemakkelijker worden wanneer er goede informatie en intelligence beschikbaar zou zijn over mogelijke risico's. Uit het onderzoek blijkt dat dit in de praktijk vaak niet het geval is.



Opsporing

Eerstelijnsopsporingsonderzoeken zijn eenvoudigere onderzoeken die dezelfde dag afgehandeld kunnen worden. Die onderzoeken worden opgepakt door personeel van de handhaving van de brigades, niet door rechercheurs. Tijdens het onderzoek zijn twee belangrijke knelpunten naar voren gekomen voor eerstelijnsopsporingsonderzoeken. Het eerste betreft het gebrek aan kennis en ervaring van het personeel. De KMar heeft sinds jaren te maken met een hoge instroom van nieuw personeel dat eerst de basisopleiding moet volgen voordat het ingezet kan worden. Uit het onderzoek blijkt dat het kennisniveau van de mensen die van de opleiding afkomen zich doorgaans niet op het gewenste niveau bevindt. Ook het binnen het ministerie van Defensie gevoerde mobiliteitsbeleid ligt voor een deel ten grondslag aan het gebrek aan kennis en ervaring bij KMar-medewerkers bij de aanpak van eerstelijnsopsporingsonderzoek. Hoewel het mobiliteitsbeleid ervoor moet zorgen dat kennis en ervaring door de organisatie rouleren, heeft het als gevolg dat er niet altijd voldoende tijd is om ervaring op te doen of dat ervaring op plekken in de organisatie terecht komt waar weinig tot geen rendement wordt behaald. Dit gevolg wordt voor sommige functies versterkt door de hoge doorstroom. Het gebrek aan kennis is onder andere te zien in de opbrengsten en kwaliteit van opsporingsonderzoeken. Uit het onderzoek blijkt dat er sprake is van een hoog percentage aan sepots (38.6% in periode januari 2017 tot juni 2020) bij eerstelijnsopsporingsonderzoeken.

Tweedelijnsopsporingsonderzoeken zijn doorgaans incidentonderzoeken die complexer van aard zijn. Om deze reden kunnen ze niet binnen één dienst van de handhaving afgehandeld worden en worden ze overgedragen aan de rechercheurs van de KMar. Het algemene beeld dat uit het inspectieonderzoek naar voren komt is dat deze onderzoeken goed verlopen. Wel blijkt dat het regelmatig ontbreken van specialistische kennis, zoals op het gebied van digitale en financiële recherche, binnen de opsporing een knelpunt vormt. Daarnaast blijkt dat een deel van de rechercheurs de basisopleiding opsporing niet heeft gevolgd.

De projectmatige derdelijnsopsporingsonderzoeken starten in principe vanuit intelligence of informatie. Dit betreft vaak langdurige onderzoeken naar criminele samenwerkingsverbanden die zich onder andere bezig houden met mensensmokkel. Uit het inspectieonderzoek blijken verschillende knelpunten te bestaan bij de opzet en uitvoering van derdelijnsopsporingsonderzoeken. Er ontstaan soms lange doorlooptijden voordat projectvoorstellen voor derdelijnsopsporingsonderzoeken bij de stuurploeg van de KMar ter beoordeling neergelegd worden. Ook blijkt, net als bij tweedelijnsopsporingsonderzoeken, dat beperkte specialistische capaciteit en kennis beschikbaar is tijdens de uitvoering van derdelijnsopsporingsonderzoeken. Het aantal projectmatige en internationale onderzoeken is klein. In de periode 2018-2020 zijn in totaal 16 projectmatige onderzoeken naar mensensmokkel afgerond, waarvan enkelen een grootschalig en internationaal karakter hebben. Dit komt mede vanwege de druk die deze onderzoeken zetten op de capaciteit. Door het lage aantal onderzoeken is het beeld dat men heeft van mensensmokkel, met name internationaal, beperkt. Daarnaast roept de registratie van geplande, lopende en afgeronde derdelijnsopsporingsonderzoeken vragen op. Uit het inspectieonderzoek blijkt dat de beeldvorming binnen de diverse geledingen van de KMar en het OM over het aantal door de KMar uitgevoerde derdelijnsopsporingsonderzoeken sterk uiteenloopt en geen consistent beeld laat zien.



Aansturing

In dit onderzoek is niet alleen gekeken naar de uitvoering van grenstoezicht en opsporing, maar ook hoe deze processen aangestuurd worden. Allereerst constateert de Inspectie dat de functie van teamleider binnen het grenstoezicht en opsporing, onder andere door het eerder genoemde mobiliteitsbeleid, een hoog verloop kent. Hierdoor is er geen continuïteit in de werkwijzen van de teams. Op verschillende plekken is teamleider een startfunctie voor officieren. Hierdoor ontbreekt het teamleiders op deze posities soms aan (opsporings)kennis en ervaring met leidinggeven aan (opsporings)teams.

De selectie en voortgang van de derdelijns, projectmatige opsporingsonderzoeken is een taak van de stuurploeg van de KMar. De hoofdtaak van de stuurploeg is het, op basis van ontvangen projectvoorstellen, selecteren en het uitzetten van projectmatige onderzoeken binnen de opsporingsteams en het bepalen van de kaders daarvan. Er zijn verschillende afdelingen binnen de KMar die zich bezighouden met de voorbereiding van een project, wat het proces stroperig en niet eenduidig maakt. De tussentijdse sturing vanuit de stuurploeg gebeurt op basis van voortgangsverslagen van de opsporingsteams. Uit het onderzoek blijkt dat sturing op basis van voortgangsverslagen door wisselende kwaliteit van de verslagen in de praktijk niet gemakkelijk is.

Informatie en intelligence

Informatie en intelligence kunnen een belangrijke rol spelen bij de aansturing van het grenstoezicht, ook met het oog op mensensmokkel. Uit het onderzoek blijkt dat binnen de sectie Intel van de KMar relevante kennis en vaardigheden punten van aandacht zijn. Ondanks dat Intel binnen de KMar een belangrijke positie heeft, zijn de mogelijkheden tot intelligence gerelateerde opleidingen binnen of vanuit het Opleidings-, Trainings- en Kenniscentrum (OTC) van de KMar beperkt.

Uit het onderzoek blijkt dat kwalitatief bruikbare informatie en intelligence zeldzaam zijn. Voor grenstoezicht is de beschikbare informatie vaak niet geschikt om te bepalen waar en wanneer er moet worden gecontroleerd. Het zijn vaak algemene beelden die niet zijn toegespitst op de betreffende brigade. Uit het onderzoek blijkt verder dat informatie die door medewerkers uit de brigades aangeleverd wordt enige tijd later teruggekoppeld wordt in de vorm van opdrachten of intelligence producten van het Landelijk Tactisch Commando (LTC) van de KMar. Deze medewerkers zien een cirkelredenering die leidt tot steeds dezelfde opdrachten en controles.

Uit het onderzoek blijkt eveneens dat de intelligence en opsporing binnen de KMar uit elkaar zijn gegroeid. Rechercheurs geven aan dat zij daarom weinig tot geen intelligencerapportages ontvangen van Intel.

Met de aanpak van mensensmokkel beogen zowel de KMar als de netwerkpartners breder te kijken dan alleen de incidenten. Uit het inspectieonderzoek blijkt dat het beeld dat zowel de KMar als netwerkpartners van mensensmokkel hebben, met name wat de aanpak van internationaal opererende criminele netwerken betreft, beperkt is.

Netwerkpartners

De KMar is niet de enige organisatie die zich bezighoudt met de aanpak van mensensmokkel. Zowel nationaal als internationaal houden zich verschillende andere organisaties en samenwerkingsverbanden (o.a. politie, Europol, Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM), het Multi Disciplinair Team (MDT) en het Landelijk Internationaal Rechtshulp Centrum (LIRC)) direct of



indirect bezig met het bestrijden van mensensmokkel. Uit het inspectieonderzoek blijkt dat de samenwerking en de samenhang tussen deze organisaties en samenwerkingsverbanden verbeterd kan worden. De KMar en respectievelijke organisaties en samenwerkingsverbanden weten elkaar met name te vinden wanneer dat noodzakelijk is voor de operationele werkzaamheden. Van een structurele informatie-uitwisseling in den brede is slechts beperkt sprake. De toegevoegde waarde van het EMM en het MDT, is de Inspectie niet duidelijk geworden. Respondenten geven aan, als zij al bekend zijn met het EMM en MDT, niets of weinig van hen horen.

Op basis van de bevindingen uit dit onderzoek komt de Inspectie tot de volgende eindconclusie.

Eindconclusie

De KMar heeft geen meetbare doelstellingen op het gebied van mensensmokkel. Er zijn enkel abstracte doelstellingen beschikbaar: het tegengaan van mensensmokkel en illegale migratie en het aanpakken van de daarbij betrokken criminele samenwerkingsverbanden.

Ondanks dat de KMar de aanpak van mensensmokkel als belangrijke taak ziet, werken de verschillende afdelingen en onderdelen van de organisatie slechts beperkt samen om het probleem gezamenlijk aan te pakken. Daarnaast zijn er buiten de KMar verschillende organisaties waarvan de kennis, informatie en potentie op het gebied van mensensmokkel onderbenut blijven. Hierdoor is er geen sterke samenhang tussen het totaal van werkzaamheden gericht op de aanpak van mensensmokkel.

Door een hoge instroom van nieuw personeel, beperkte opleidingsmogelijkheden en het mobiliteitsbeleid van het ministerie van Defensie is het niveau van kennis en ervaring op het gebied van opsporing binnen de KMar niet toereikend voor de ambities die zij heeft voor de aanpak van mensensmokkel.

De aanpak van mensensmokkel is in de praktijk hoofdzakelijk incidentgericht en projectmatige onderzoeken komen traag tot stand. Hierdoor blijven de criminele samenwerkingsverbanden onderbelicht hetgeen een structurele aanpak ervan problematisch maakt. Daarnaast heeft de KMar slechts een beperkt beeld van de aard en omvang van mensensmokkel en de opbrengsten van haar werkzaamheden voor de aanpak daarvan.

De hierboven benoemde aspecten vormen cruciale knelpunten die het behalen van de (abstracte) doelstellingen sterk belemmeren.



Op basis van haar bevindingen doet de Inspectie de volgende aanbevelingen:

Aanbevelingen

De Inspectie beveelt de Koninklijke Marechaussee het volgende aan:

- Stel concrete en meetbare strategische doelstellingen op voor de aanpak van mensensmokkel die richtinggevend zijn voor alle werkzaamheden op het gebied van mensensmokkel binnen de Koninklijke Marechaussee;
- Maak op basis van deze strategische doelstellingen de opbrengsten en / of effecten van de opsporing van mensensmokkel inzichtelijk;
- Zorg voor een bredere en doeltreffende projectmatige aanpak van mensensmokkel conform concrete strategische doelstellingen;
- Stimuleer de samenhang tussen de handhaving, opsporing en intelligence binnen de Koninklijke Marechaussee zodat de werkzaamheden op het gebied van mensensmokkel elkaar verder aanvullen en versterken;
- Borg de kennis en ervaring binnen de Koninklijke Marechaussee zodat deze toereikend zijn voor de ambities die de organisatie heeft voor de aanpak van mensensmokkel en deze aansluiten bij de operationele behoeften en vereisten;
- Zorg voor heldere voortgangsrapportages van derdelijns opsporingsonderzoeken op basis waarvan de stuurploeg kan (bij)sturen;
- Zorg voor een opleidingsprogramma op het terrein van de opsporing dat aansluit bij de beoogde ontwikkelingen in de opsporing. Heb daarbij specifiek aandacht voor de (projectmatige) aanpak van mensensmokkel;
- Stimuleer de samenwerking met netwerkpartners op het gebied van mensensmokkel zodat informatie en samenwerkingsmogelijkheden zo veel mogelijk worden benut. Geef hierbij specifiek aandacht aan de samenwerking met het LIRC en Europol;
- Richt de processen en werkzaamheden van het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel en het Multidisciplinair Team Mensensmokkel zodanig in dat de potentie van deze samenwerkingsverbanden zo veel mogelijk wordt benut.

De Inspectie beveelt de Staatssecretaris en / of de Minister van Justitie en Veiligheid het volgende aan:

- Ga in gesprek met de Minister van Defensie over het mobiliteitsbeleid van Defensie en bezie de mogelijkheden voor een passend personeelsbeleid voor de Koninklijke Marechaussee zodat dit aansluit bij de operationele behoeften en vereisten;
- Stel concreet beleid op voor de aanpak van mensensmokkel op basis waarvan de KMar concrete en meetbare doelstellingen kan formuleren.



1

Inleiding

1.1 Aanleiding

De Koninklijke Marechaussee (KMar) speelt een belangrijke rol in het waarborgen van de veiligheid van Nederland. Hiertoe is de KMar onder meer verantwoordelijk voor de grenspolitietoek. Zij controleert het grensverkeer van personen en bestrijdt daarmee grensoverschrijdende (migratie)criminaliteit. De KMar beschikt over opsporingsambtenaren die onderzoek doen naar strafbare feiten die zij aantreffen tijdens het uitvoeren van de grenspolitietoek. Rechercheurs onderzoeken bijvoorbeeld criminele samenwerkingsverbanden die zich bezig houden met mensensmokkel.³ Gezien het belang van grenstoezicht en opsporing door de KMar voor de veiligheid van Nederland richt de Inspectie zich in dit onderzoek op deze twee processen.

Grenstoezicht⁴ wordt op verschillende plekken uitgevoerd - luchthavens, zeehavens, snelwegen en treinen – waarbij vele soorten strafbare feiten worden aangetroffen. De Inspectie heeft gekozen grenstoezicht en opsporing inzichtelijk te maken door de aanpak van mensensmokkel als casuïstiek te nemen. Hoewel de KMar zich ook op andere onderwerpen richt, zoals identiteitsfraude en militaire politiezaken, is met name bij de aanpak van mensensmokkel de combinatie van grenstoezicht en opsporing belangrijk. Aangezien mensensmokkel gepaard gaat met grensoverschrijding, kunnen smokkelaars en de mensen die zij smokkelen onderkend worden door controle van grensoverschrijdend verkeer. Bij het aantreffen van een mensensmokkelzaak kan een opsporingsonderzoek gestart worden zodat de verdachte smokkelaar vervolgd en eventueel veroordeeld kan worden op basis van het verzamelde bewijsmateriaal. Een dergelijk opsporingsonderzoek is niet alleen van belang voor de individuele mensensmokkelzaak. Het kan ook bijdragen aan het in kaart brengen van smokkelnetwerken, het opstellen van analyses en (internationale) informatie-

³ Mensensmokkel wordt vaak begrepen als mensenhandel, maar deze twee vormen van criminaliteit zijn wezenlijk anders. Waar mensensmokkel bestaat uit het hulp bieden bij het overschrijden van grenzen, is mensenhandel gericht op de uitbuiting van personen. Hoewel er een verband bestaat tussen deze verschijnselen, verschillen zij aanzienlijk. Zie ook art 197a Wetboek van Strafrecht (mensensmokkel) en 273f Wetboek van Strafrecht (mensenhandel).

⁴ In dit onderzoek worden zowel grenstoezicht aan de buitengrenzen als het Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV) aan de binnengrenzen betrokken. Formeel gezien valt het MTV niet onder het grenstoezicht zoals dat wordt gedefinieerd in de Schengengrenscodex. Voor het leesgemak gebruikt de Inspectie in dit rapport de term grenstoezicht ook voor het MTV. Zie paragraaf 2.2 voor meer over de verschillende vormen van grenstoezicht.



uitwisseling. Zo kunnen opsporingsambtenaren modus operandi inzichtelijk maken of betrokken netwerken identificeren. Deze informatie en intelligence⁵ kan vervolgens worden toegepast bij het grenstoezicht om mensensmokkel te onderkennen en kan met (internationale) partners worden gedeeld. Grenstoezicht en opsporing zijn daarom belangrijke schakels in de aanpak van mensensmokkel.

Mensensmokkel vindt plaats op of bij verschillende soorten grenzen. Onder andere tijdens het onderzoek Toezicht op de maritieme grenzen⁶ heeft de Inspectie signalen opgevangen van mensensmokkel en irreguliere migratie via luchthavens, snelwegen en treinen. Daarnaast zijn in het verleden meerdere mediaberichten verschenen over het (mogelijk) plaatsvinden van mensensmokkel via luchthavens en snelwegen. Hierin wordt onder andere gesproken over het gebrek aan toezicht op de regionale luchthavens en de mogelijkheden die dit biedt voor mensensmokkelaars.⁷ Ook op Eindhoven Airport en Groningen Airport Eelde zijn zaken van mensensmokkel aangetroffen.⁸ Daarnaast worden irreguliere migranten vervoerd via vrachtwagens over de wegen.⁹

Naar aanleiding van deze signalen heeft de Inspectie zich georiënteerd op de rol van grenstoezicht en opsporing bij de aanpak van mensensmokkel. In de oriëntatie heeft de Inspectie onder andere gesproken met diverse functionarissen van de KMar, de Afdeling Vreemdelingen, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de Nationale Politie, Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, het Openbaar Ministerie en Europol. Uit deze gesprekken is gebleken dat de aanpak van mensensmokkel een moeilijke opgave is – mede door de internationale eigenschappen van het probleem – en dat er weinig zicht is op de aard en omvang van mensensmokkel. Naar aanleiding van deze gesprekken heeft de Inspectie besloten verder onderzoek te verrichten naar grenstoezicht, op zowel luchthavens, snelwegen als treinen, en opsporing als onderdeel van de aanpak van mensensmokkel.

1.2 Doelstelling

Dit onderzoek is gericht op grenstoezicht en opsporing zoals uitgevoerd door de KMar. De Inspectie heeft deze processen onderzocht door middel van een thematisch onderzoek naar de opsporing en aanpak van mensensmokkel. De Inspectie brengt hiermee in kaart hoe grenstoezicht op luchthavens, snelwegen en in treinen bijdraagt aan het onderkennen van mensensmokkel, hoe de daaruit volgende opsporingsonderzoeken verlopen, hoe deze opsporingsonderzoeken worden aangestuurd en hoe (opsporings)informatie wordt gebruikt om smokkelnetwerken in kaart te brengen. Bij constatering van eventuele knelpunten

⁵ Voor dit onderzoek wordt onder intelligence verstaan: geanalyseerde informatie en kennis op grond waarvan beslissingen over de uitvoering van de (KMar) taken worden genomen.

⁶ Zie: <https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/rapporten/2020/07/20/rapport-toezicht-op-de-maritieme-grenzen>

⁷ Zie bijvoorbeeld: <https://nos.nl/artikel/2212134-marechaussee-wil-meer-controle-op-kleine-vliegvelden.html> ; <https://www.omroepbrabant.nl/nieuws/2999270/Breda-International-Airport-gaat-strijd-aan-met-criminelen-toezicht-verscherpt> ; <https://www.rtv-drenthe.nl/nieuws/130151/Vliegveld-Hoogeveen-mogelijk-broedplaats-voor-mensensmokkel-en-drugshandel>

⁸ Zie: <https://www.ed.nl/eindhoven/jaar-cel-voor-syrier-die-mensen-nederland-binnensmokkelde-via-eindhoven-airport~aee05183/> ; <https://www.nu.nl/groningen/6030222/marechaussee-arresteert-man-om-mensensmokkel-groningen-airport-eelde.html>

⁹ Zie: <https://www.omroepbrabant.nl/nieuws/2236676/man-op-snelweg-bij-ossendrecht-gepakt-voor-mensensmokkel> ; <https://www.ad.nl/binnenland/vier-mannen-in-nederland-opgepakt-voor-smokkel-van-700-migranten~ac09c4fc/?referrer=https://www.google.com/>



doet de Inspectie aanbevelingen die een bijdrage kunnen leveren aan de verbetering van grenstoezicht en/of de opsporing van mensensmokkel. Daarnaast kunnen de aanbevelingen mogelijk bijdragen aan grenstoezicht en opsporing in bredere zin. Dit onderzoek beoogt daarnaast bij te dragen aan een beter totaalbeeld van de opsporing in Nederland. De Inspectie heeft eerder onderzoek gedaan naar opsporing, maar heeft zich daarbij gericht op de Nationale Politie.¹⁰ Doordat de Inspectie zich nu richt op opsporing binnen de KMar kan het eerder opgestelde beeld worden voorzien van nieuwe inzichten en perspectieven.

Hoewel grenstoezicht en opsporing zijn betrokken in dit onderzoek, ligt de nadruk op opsporing. Grenstoezicht is echter nodig om mensensmokkel aan te treffen zodat daarna een opsporingsonderzoek gestart kan worden. Ondanks dat in dit onderzoek de nadruk ligt op opsporing, is grenstoezicht zeer relevant voor de opsporing van mensensmokkel.

1.3 Onderzoeksvragen

Dit onderzoek beoogt antwoord te geven op de volgende centrale vraag:

Hoe heeft de Koninklijke Marechaussee het opsporingsproces in het grenstoezichtdomein georganiseerd en draagt dit bij aan het behalen van de doelstellingen op het gebied van de aanpak van mensensmokkel?

Om tot een antwoord op de centrale vraagstelling te komen beantwoordt de Inspectie de volgende deelvragen:

1. Welke doelstellingen heeft de KMar voor de aanpak van mensensmokkel?¹¹
2. Hoe wordt het grenstoezicht op luchthavens, snelwegen en in treinen in de praktijk uitgevoerd?
3. Hoe verloopt het opsporingsproces in mensensmokkelzaken bij de KMar?
4. Hoe verloopt de aansturing van het opsporingsproces en hoe worden hierbij opsporingsonderzoeken geselecteerd en toegewezen?
5. Hoe worden intelligence en informatie uit opsporingsonderzoeken binnen de KMar bij elkaar gebracht om criminele organisaties en smokkelnetwerken in kaart te brengen?
6. Hoe worden intelligence en informatie uit opsporingsonderzoeken naar mensensmokkel door andere organisaties bij elkaar gebracht om criminele organisaties en smokkelnetwerken in kaart te brengen?

Om tot een antwoord op de onderzoeksvragen te komen heeft de Inspectie documenten bestudeerd, interviews gehouden en observaties gedaan. De Inspectie

¹⁰ Zie onder andere: [Periodiek beeld opsporing](#)

¹¹ De doelstellingen vormen een kader waarmee het grenstoezicht en de opsporing als onderdeel van de aanpak van mensensmokkel mee kunnen worden getoetst.



heeft 49 interviews gehouden met in totaal 105 respondenten werkzaam binnen zowel de KMar als netwerkpartners betrokken bij de aanpak van mensensmokkel. Deze respondenten binnen de KMar vervullen functies op strategisch, tactisch en operationeel niveau. De gesprekken zijn aangevuld met 7 observaties van hoe grenstoezicht doorgaans wordt uitgevoerd. Daarnaast is aan het eind van het inspectieonderzoek een expertmeeting gehouden met een vijftal strategisch verantwoordelijken voor de opsporing, intelligence en personeel/organisatie. Zie Bijlage I voor meer uitleg over de onderzoekaanpak.

1.4 Afbakening

Mensensmokkel vindt plaats op verschillende locaties en mensensmokkelaars maken gebruik van verschillende methoden. In dit onderzoek richt de Inspectie zich enkel op mensensmokkel op en via luchthavens, snelwegen en treinen in Nederland. Wel kunnen eventuele leerpunten uit dit onderzoek breder getrokken worden naar opsporing of grenstoezicht in het algemeen.

Bij de aanpak van mensensmokkel zijn meerdere organisaties en samenwerkingsverbanden betrokken. De Inspectie heeft een selectie gemaakt van organisaties die het meest betrokken zijn bij de opsporing van mensensmokkel door de KMar. Dit zijn: de AVIM, het Expertisecentrum Mensenhandel & Mensensmokkel, Europol, het Openbaar Ministerie, het (Landelijk) Internationaal Rechtshulpcentrum, het ministerie van Justitie en Veiligheid en het Multidisciplinair Team Mensensmokkel. Zie Bijlage I onder stap 6 voor meer over deze organisaties.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk twee geeft de Inspectie een kader van de relevante wet- en regelgeving van grenstoezicht en opsporing. Hierbij besteedt zij eerst aandacht aan grenstoezicht, gevolgd door een korte uiteenzetting van de beleidscontext van opsporing en de inrichting daarvan binnen de KMar. In hoofdstuk drie beschrijft de Inspectie haar bevindingen over grenstoezicht en opsporing. Het kader en de bevindingen worden in hoofdstuk vier bij elkaar gebracht om tot een eindconclusie en aanbevelingen te komen.



2

Beleids- en juridisch kader grenstoezicht en opsporing

In dit onderzoek betreft de Inspectie twee verschillende aspecten van de aanpak van mensensmokkel: grenstoezicht en opsporing. De Inspectie geeft in dit hoofdstuk een weergave van hoe deze twee processen binnen de Koninklijke Marechaussee (KMar) zijn ingericht en de daarvoor relevante wet- en regelgeving.

2.1 Taken Koninklijke Marechaussee

De KMar is een Nederlands krijgsmachtdeel en waakt over de veiligheid van Nederland en het Caribisch gedeelte van het Koninkrijk der Nederlanden.¹² Dit wordt gedaan door de ruim 6500 militairen¹³ die onderdeel uitmaken van de organisatie. De KMar heeft meerdere specifieke taken zoals de grenspolitietaak, opsporing, bewaken en beveiligen en de internationale en militaire politietaken. Deze taken zijn beschreven in artikel 4 van de Politiewet 2012.¹⁴ Voor dit onderzoek is met name lid 1, sub g, van dit artikel van belang. Hierin staat expliciet opgenomen dat de KMar een taak heeft bij de bestrijding van mensensmokkel. In dit hoofdstuk gaat de Inspectie verder in op de grenspolitie- en de opsporingstaak van de KMar.

2.2 Beleidscontext grenstoezicht

Gezien de afbakening van dit inspectieonderzoek gaat de Inspectie in dit hoofdstuk alleen in op de beleidscontext en regelgeving met betrekking tot het grenstoezicht op de luchthavens, snelwegen en treinen.

2.2.1 Buitengrenzen

Nederland maakt deel uit van het Schengengebied¹⁵ en is daarom gebonden aan de bijbehorende wet- en regelgeving. Voor grenstoezicht is hier met name de Schengengrenscodes (SGC) van belang.¹⁶ De SGC bevat regelgeving voor het toezicht op de buitengrenzen van het Schengengebied en voorziet in de afwezigheid van grenstoezicht aan de binnengrenzen.

¹² Zie: [Koninklijke Marechaussee | Defensie.nl](#)

¹³ Zie: [Aantallen personeel | Over Defensie | Defensie.nl](#)

¹⁴ Zie: [artikel 4 Politiewet 2012](#)

¹⁵ Er zijn 26 Europese landen die vallen onder het Schengengebied, de zogeheten Schengenlanden. Zie ook: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/europese-unie/vraag-en-antwoord/welke-landen-zijn-schengenlanden>

¹⁶ Zie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex%3A32016R0399>



Het doel van grenstoezicht beschrijft de SGC als het voorkomen van onrechtmatige grensoverschrijding, het bestrijden van grensoverschrijdende criminaliteit en het nemen van maatregelen tegen irregulier binnengekomen personen. Hiertoe dient grenscontrole en –bewaking plaats te vinden. Grenscontrole vindt plaats op zogeheten grensdoorlaatposten¹⁷ en wordt uitgevoerd door grenswachters. Personen die het Schengengebied willen inreizen, moeten dat doen via deze grensdoorlaatposten.¹⁸ Slechts in bijzondere gevallen is inreizen buiten een grensdoorlaatpost mogelijk, bijvoorbeeld in een noodsituatie.

Controle op luchthavens

In Bijlage VI van de SGC staat verdere specificering opgenomen voor grenscontroles op luchthavens. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten luchthavens en luchtverkeer. Te beginnen bij grenscontroles op verkeersluchthavens. Controles worden doorgaans gedaan bij in- en uitreis van het Schengengebied.¹⁹ In beginsel worden geen grenscontroles uitgevoerd in het luchtvaartuig, aan de gate of transitzones, tenzij een analyse van de gevaren voor de binnenlandse veiligheid of van het risico van illegale immigratie anders uitwijst. Hetzelfde geldt voor controles in transitzones.²⁰ Lidstaten dienen er daarom voor te zorgen dat luchthavenbeheerders de nodige maatregelen nemen zodat passagiers naar de grensdoorlaatposten worden geleid. Daarnaast vinden administratieve controles van passagiersgegevens plaats op basis van de Advance Passenger Informatie (API) en Passenger Name Record (PNR) richtlijnen.

Controles kunnen ook plaatsvinden op zogeheten ‘secundaire luchthavens’: luchthavens die naar nationaal recht niet als verkeersluchthavens zijn aangemerkt, maar die officieel voor vluchten uit of naar landen buiten de Europese Unie of het Schengengebied zijn opengesteld.²¹ Op de secundaire luchthavens hoeft geen permanente aanwezigheid van grenswachters te zijn. Wel dienen zij op tijd aanwezig te zijn wanneer nodig. Dat laatste kan na melding van de luchthavenbeheerder die grenswachters dient te informeren over vluchten uit of naar niet-Schengenlanden.

Als laatste zijn er particuliere vluchten. Bij particuliere vluchten uit of naar andere landen verstrekt de gezagvoerder aan de grenswachters van de lidstaat van bestemming vóór het opstijgen het vliegplan en een ‘algemene verklaring’ (*general declaration*).²² De *general declaration* bevat gegevens over de identiteit van de passagiers. Bij vluchten van buiten het Schengengebied kan op basis van deze gegevens een fysieke controle worden uitgevoerd.

2.2.2 Binnengrenzen

Hoewel binnen het Schengengebied vrijheid van verkeer bestaat, sluit de SGC toezicht aan de binnengrenzen niet volledig uit. Artikel 23 van SGC staat de

¹⁷ De SGC definieert een grensdoorlaatpost als “een door de bevoegde autoriteiten voor overschrijding van de buitengrenzen aangewezen doorlaatpost.” In de praktijk zijn dit balies, bijvoorbeeld op luchthavens, waar reizigers hun reisdocumenten overhandigen aan grenswachters ter controle.

¹⁸ Zie: Art. 5 lid 1 SGC. Voor een concrete lijst met grensdoorlaatposten, zie [Bijlage 4 van het Voorschrift Vreemdelingen 2000](#).

¹⁹ Zie SGC Bijlage VI, 2.1.2 voor verdere specificering.

²⁰ SGC Bijlage VI, 2.1.3.

²¹ SGC Bijlage VI, 2.2.

²² SGC Bijlage VI, 2.3.



uitoefening van politiebevoegdheden in de grensgebieden toe, maar stelt daarbij wel voorwaarden. Zo mogen deze controles onder andere geen systematische controles van personen, zoals aan de buitengrenzen, zijn. Grenstoezicht aan de binnengrenzen heeft in Nederland de vorm gekregen van het Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV), vastgelegd in artikel 4.17a van het Vreemdelingenbesluit 2000.²³ Deze controles zijn ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding door personen staande te houden ter vaststelling van hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie. De KMar kan MTV controles uitvoeren op luchthavens, treinen, snelwegen en vaarwegen in de grensgebieden. In dit onderzoek betreft de Inspectie de MTV-controles op de vaarwegen niet.

Met de SGC in gedachte legt art 4.17a enkele beperkingen op aan de MTV-controles. Zo worden MTV-controles op luchthavens 'ten hoogste zeven keer per week uitgevoerd ten aanzien van vluchten op eenzelfde vliegroute, met een maximum van een derde van het totale aantal geplande vluchten per maand op die vliegroute. In het kader van dit toezicht wordt slechts een deel van de passagiers op een vlucht staande gehouden.' De KMar mag daarom niet alle intra-Schengen vluchten controleren en bij de controles die ze uitvoeren niet alle passagiers controleren. Voor treinen²⁴ geldt dat per dag maximaal drie treinen per traject en ten hoogste twintig treinen worden gecontroleerd. De controle wordt slechts in een deel van de trein uitgevoerd: per trein in ten hoogste vier treincoupés. Voor snelwegen geldt dat op eenzelfde weg ten hoogste negentig uur per maand en ten hoogste zes uur per dag controles worden uitgevoerd. Ook tijdens deze controles mag enkel een deel van de passerende voertuigen worden gecontroleerd.

2.3 Beleidscontext opsporing

Om de onderzoeksresultaten beter te kunnen begrijpen, is het nodig om de context van de aanpak van mensensmokkel en de rol van opsporing daarbij te kennen. In deze paragraaf zet de Inspectie kort uiteen wat onder opsporing wordt verstaan en wat de KMar wil bereiken met de opsporing van mensensmokkel.

Onder opsporing wordt doorgaans verstaan: "het verzamelen, registreren en verwerken van gegevens en informatie, op grond van een redelijk vermoeden van te plegen strafbare feiten die gezien hun aard of het georganiseerde verband waarin ze worden begaan, een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren, of op grond van ten minste duidelijke aanwijzingen van gepleegde strafbare feiten, met het doel te komen tot een strafrechtelijke sanctie."²⁵ Met de opsporing van mensensmokkel beoogt de KMar de preventie, vervolging van strafbare feiten en het vergroten van de informatiepositie.²⁶ Uit beleidsstukken komt naar voren dat de KMar een belangrijke verantwoordelijkheid heeft bij de opsporing van mensensmokkel. Zo wordt in de Kadernota Koninklijke Marechaussee 2019-2023 (hierna: kadernota) specifiek aandacht besteed aan de opsporing van mensensmokkel. Het ministerie van Justitie en Veiligheid vraagt de KMar om de netwerken achter mensensmokkel projectmatig op te sporen. De KMar speelt hierin volgens het ministerie een sleutelrol.²⁷ In dezelfde kadernota wordt de opsporing op Schiphol specifiek

²³ Zie [art. 4.17a Vreemdelingenbesluit 2000](#)

²⁴ Sinds de tweede helft van 2020 rijdt de zogeheten Eurostar trein direct vanuit Londen door naar Rotterdam Centraal en Amsterdam Centraal. Omdat deze trein van buiten het Schengengebied komt, dient grenscontrole plaats te vinden en zijn de regels voor MTV controles niet van toepassing. Controles van de Eurostar zijn in dit onderzoek niet meegenomen.

²⁵ Kop, Van der Wal & Snel (2012). *Opsporing Belicht*. Boom Lemma, Den Haag.

²⁶ Handelingskader Mensensmokkel, p6, KMar

²⁷ Prioriteitenbrief 2019 - 2023



genoemd. Hier vraagt het ministerie de KMar een aantoonbare bijdrage te leveren aan de rechtsorde op de luchthaven Schiphol. Dit kan onder andere door het uitvoeren van (projectmatige) onderzoeken naar (georganiseerde) midden- en zware criminaliteit op en rond luchthavens.

Daarnaast vraagt het ministerie de KMar 'een actieve bijdrage te leveren aan het European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats (EMPACT) programma van Europol en op projectmatige basis in te zetten op het uitvoeren van level 3+ onderzoeken in internationaal verband.'²⁸ In de aanpak van mensensmokkel en het inzichtelijk maken van smokkelnetwerken staat de KMar niet alleen. In de kadernota worden verschillende partijen en samenwerkingsverbanden genoemd waarmee de KMar kan samenwerken: de Nationale Politie, het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM), het Multidisciplinair Team (MDT) en Europol.

De kadernota geeft tevens aan hoe de beoogde effecten van deze aanpak worden gemeten. Voor mensensmokkel zijn drie indicatoren opgesteld:

- Aantal aangehouden verdachten mensensmokkel en mensenhandel;
- Aantal lopende en uitgevoerde projectmatige onderzoeken mensensmokkel en mensenhandel;
- Aantal aangehouden verdachten projectmatige onderzoeken mensensmokkel en mensenhandel.²⁹

2.4 Inrichting grenstoezicht en opsporing

Bij grenstoezicht en opsporing door de KMar zijn meerdere organisatieonderdelen betrokken, direct of indirect. In deze paragraaf geeft de Inspectie een overzicht van de meest relevante organisatieonderdelen met daarbij een beschrijving van hun werkzaamheden. In hoofdstuk 3 komen de bevindingen over het werk van deze onderdelen in de praktijk verder aan bod.

Operationele brigades

De KMar is een landelijke organisatie en stuurt de operationele eenheden centraal aan vanuit het Landelijke Tactisch Commando (LTC).³⁰ Een deel van deze operationele eenheden, de zogeheten brigades waarvan er in totaal 20 zijn, is verantwoordelijk voor de taakuitvoering in een bepaalde regio in het land. Deze brigades hebben doorgaans meerdere taken, zoals de grenspolitietaken en bewaken en beveiligen. Wat de exacte invulling van deze taak is hangt af van het gebied waarvoor de brigade verantwoordelijk is en welke grensdoorlaatposten daarin aanwezig zijn. Zo is de brigade Grensbewaking op Schiphol hoofdzakelijk bezig met de grenscontroles op de luchthaven. Zij doet geen MTV-controles op de wegen omdat in haar bewakingsgebied geen grensoverschrijdende wegen aanwezig zijn. Brigade Oostgrens Midden, gestationeerd in Zevenaar, richt zich daarentegen op MTV-controles op de treinen en wegen in hun bewakingsgebied, maar heeft geen luchthaven waar zij grenstoezicht uitvoert. Elk van de KMar brigades heeft zodoende een eigen rol bij de uitvoering van de taken van de KMar in Nederland.

²⁸ Prioriteitenbrief 2019 – 2023. Het EMPACT programma omhelst meer dan de aanpak van mensensmokkel. Zie voor meer informatie: [EU Policy Cycle - EMPACT | Organised Crime | Europol \(europa.eu\)](#)

²⁹ Kadernota 2019 - 2023

³⁰ Zie voor meer over de centrale aansturing het inspectierapport [Toezicht op de Maritieme Grenzen](#).



Daarnaast zijn de operationele brigades verantwoordelijk voor de eerstelijnsopsporingsonderzoeken.³¹ Dit zijn opsporingsonderzoeken 'voortkomend uit de primaire taakstelling van de KMar' (grenspolitietaak, internationale- en militaire politietaken en bewaken en beveiligen), welke door de teams belast met deze taakstelling (eventueel met ondersteuning vanuit een opsporingsteam) kunnen worden opgepakt en afgerond. Het betreft in de regel eenvoudigere zaken die snel kunnen worden afgerond.³² Deze eerste opsporingshandelingen bestaan onder meer uit het horen van verdachten, getuigen, inbeslagname van goederen en de in bewaringstelling van vreemdelingen.³³

De eerstelijnsopsporing is op Schiphol anders georganiseerd dan in de rest van het land. Op de luchthaven is een speciaal team dat zich bezighoudt met opsporingsonderzoeken naar mensensmokkel en mensenhandel, het zogeheten Sluisteam. Het Sluisteam geeft opvolging aan afhandelen van mensensmokkel- en mensenhandelincidenten vanuit de grensbewaking. Deze onderzoeken gaan verder dan de eerstelijns opsporing en worden aangemerkt als tweedelijns opsporingsonderzoeken.

Brigade Recherche

Waar de eenvoudigere opsporingsonderzoeken worden uitgevoerd door de operationele brigades, zijn complexere opsporingsonderzoeken de verantwoordelijkheid van de Brigade Recherche (BR). Onder de BR vallen ongeveer 500 medewerkers, verspreid over verschillende afdelingen en functies. De formele taakstelling van de BR bestaat onder andere uit:

- het door het uitvoeren van opsporingsonderzoeken en het inwinnen van informatie leveren van een bijdrage aan de internationale veiligheid door de bestrijding van de criminaliteit gerelateerd aan migratie, luchthavens en defensie;
- het, als (ministerie van) Defensieonderdeel met opsporingsbevoegdheid, (inter)nationaal leveren van tactische en gespecialiseerde opsporingscapaciteit voor de opsporing en vervolging van de georganiseerde en zware criminaliteit, in opdracht van het Openbaar Ministerie;
- het op strategisch niveau, intern en extern adviseren over ontwikkelingen op het gebied van migratie, luchthavens en Defensie;
- het opbouwen en borgen van kennis van en inzicht in de aandachtsgebieden migratie, luchthavens en defensie.³⁴

De onderzoeken die de BR uitvoert kunnen opgedeeld worden in de zogeheten tweede- en derdelijnsopsporingsonderzoeken. Tweedelijnsopsporingsonderzoeken zijn incidentonderzoeken die meestal complexer van aard zijn dan eerstelijnsopsporingsonderzoeken. Hierdoor kunnen ze niet binnen een dienst afgehandeld worden en worden daarom door het personeel van de handhaving overgedragen aan de rechercheurs van de KMar. In beginsel geldt voor tweedelijnsopsporingsonderzoeken de zogeheten 4x4 regel. Er mogen maximaal vier rechercheurs maximaal vier weken bezig zijn om de zaak af te ronden. Anders dan eerste- en tweedelijnsopsporingsonderzoeken starten derdelijnsopsporingsonderzoeken niet vanuit een incident. Derdelijnsopsporingsonderzoeken, ook

³¹ De nota casescreening spreekt over eerste lijn opsporing / incidentafhandeling, tweede lijn opsporing/derde lijn opsporing.

³² Nota Casescreening, KMar

³³ Handlingskader Opsporing Mensensmokkel, versie 1.2

³⁴ Subtaakbesluit Koninklijke Marechaussee 2019



wel projectmatige onderzoeken genoemd, starten vanuit informatie of intelligence producten.³⁵ Het kan bijvoorbeeld zijn dat de KMar een naam heeft van iemand die (mogelijk) betrokken is bij mensensmokkel, maar er nog geen relevant aantoonbaar strafbaar gedrag is. In een derdelijnsonderzoek gaan rechercheurs aan de slag met de informatie als startpunt om zo te kijken of naar een concrete verdenking kan worden gerechercheerd. Daarnaast kan tijdens deze onderzoeken breder naar het probleem van mensensmokkel gekeken worden, zodat eventueel ook criminele samenwerkingsverbanden in kaart kunnen worden gebracht. Derdelijnsonderzoeken zijn in beginsel niet gebonden aan een maximale doorlooptijd of capaciteit. Het kunnen daarom lange termijn onderzoeken zijn door grotere opsporingsteams.

Bij deze opsporingsonderzoeken kan de BR tactische en specialistische opsporingscapaciteit inzetten. Hieronder vallen algemeen rechercheurs maar ook specialisten zoals digitaal forensisch rechercheurs en rechercheadviseurs.³⁶

De BR is een gedeconcentreerde brigade. De rechercheurs van de KMar vallen allen onder de BR, maar zijn in het hele land actief. De KMar heeft de BR onder andere opgedeeld in zogeheten robuuste teams. Dit zijn opsporingsteams die zowel op de operationele brigades aanwezig zijn maar ook actief zijn in regionale en landelijke teams. Rechercheurs zijn aanwezig op de operationele brigades, maar vallen niet onder de verantwoordelijkheid van de betreffende brigadecommandant. De brigadecommandant kan de rechercheurs daarom niet direct aansturen. In Nederland heeft de KMar negen robuuste teams: zes in het land en drie op Schiphol. De robuuste teams zijn onderverdeeld in subteams die incident- of projectmatige onderzoeken uitvoeren. Wanneer een incident overgaat van een eerste- naar tweedelijnsonderzoek, pakt het robuuste team op locatie van de lokale brigade de zaak op onder verantwoordelijkheid van de BR. Wanneer meer capaciteit nodig is kan gekeken worden naar andere lopende onderzoeken binnen het robuuste team of andere robuuste teams. De robuuste teams maken het mogelijk om de beschikbare capaciteit te schuiven naar waar die het meest nodig is.

Stuurploeg

De stuurploeg is verantwoordelijk voor de selectie en sturing van derdelijnsonderzoeken. De bezetting van de stuurploeg kan wisselend zijn maar bestaat doorgaans uit een rechercheofficier van het Openbaar Ministerie (OM), een informatie officier (OM), parketofficiëren Oost Nederland (Militair Parket), Landelijk Parket en Noord-Holland (OM), hoofd tactische opsporing (KMar), vertegenwoordiger van Intel (KMar) en enkele specialisten / ondersteuners van de KMar. Daarnaast sluit ook altijd het Plaatsvervangend Afdelingshoofd van de specialistische opsporing aan.

De hoofdtaak van de stuurploeg is het selecteren van projectmatige onderzoeken, het bepalen van de kaders daarvan en toezicht houden op de voortgang van deze opsporingsonderzoeken. Daarnaast kijkt de stuurploeg of zaken binnen de gestelde prioriteiten passen en of er voldoende diversiteit in de onderzoeken zit.

Integrale Werkvoorbereiding

De stuurploeg maakt haar selectie op basis van een projectvoorstel. Dit voorstel kan afkomstig zijn van de afdeling Integrale Werkvoorbereiding (IWW), onderdeel van de BR. Het proces van IWW start met informatieproducten die zij vanuit de intelligence-

³⁵ Nota Casescreening, KMar

³⁶ Kadernota 2019 - 2023



organisatie of opsporingsteams van de KMar krijgt of opvraagt. IWV maakt op basis van de beschikbare informatie een proces-verbaal van verdenking op. Zij heeft hiervoor specifieke opsporingsbevoegdheden. Het proces-verbaal wordt gebruikt om een projectvoorstel op te zetten waarover de stuurploeg een beslissing neemt. IWV richt zich bij een projectvoorstel op het uiteenzetten van de haalbaarheid, relevantie of urgentie en het voorsorteren op mogelijke effecten in het kader van een breder perspectief. IWV zorgt er uiteindelijk voor dat de stuurploeg kan kiezen uit meerdere methoden en/of mogelijkheden voor een projectmatig onderzoek.

Team Criminele Inlichtingen

Het Team Criminele Inlichtingen (TCI) is onderdeel van de Brigade Recherche. TCI verzamelt informatie over ernstige misdrijven. Deze informatie is hoofdzakelijk afkomstig van informanten: personen die in het geheim informatie verstrekken. De ingewonnen informatie gebruikt TCI voor het voorkomen van misdrijven en opsporen van verdachten.³⁷ Naast de runners, die de contacten met informanten leggen, bestaat TCI uit analisten en Intel-medewerkers. In totaal werken zo'n 70 mensen bij TCI.

TCI stelt processen-verbaal op, gebaseerd op zijn eigen informatie. Die informatie kan afkomstig zijn van lopende bronnen, een anonieme melder of informanten. Daarnaast hebben de analisten toegang tot verschillende informatiesystemen, inclusief afgeschermd informatie waar alleen TCI-medewerkers bij kunnen. De processen-verbaal kunnen lopende opsporingsonderzoeken ondersteunen of de aanleiding vormen voor een nieuw onderzoek. Net als IWV kan TCI-projectvoorstellen inbrengen bij de stuurploeg.

Intel

Bij de totstandkoming van de plannen, en daarmee de keuzes waar de KMar zich op gaat richten, speelt intelligence een belangrijke rol. De intelligence van de KMar is samengebracht binnen de afdeling Intelligence (Intel) van het LTC. Intel bestaat uit vier secties: het informatieknooppunt (IKP), Analyse en Onderzoek (A&O), Operationele Intel (OI) en de Bijzondere Dienst (BD). In dit inspectieonderzoek is gesproken met het IKP en A&O. Gezamenlijk produceren de Intel-secties strategische, tactische en operationele intelligenceproducten. Deze producten zijn zowel ter ondersteuning van het planningsproces als voor de ondersteuning van de dagelijkse taakuitvoering, inclusief de opsporing.

Het IKP is bedoeld als een centraal knooppunt waar informatie ontvangen en verspreid wordt. Binnen het IKP bestaan verschillende bureaus met elk hun specialiteit. In dit rapport gaat de Inspectie verder in op een van de bureaus binnen het IKP, het IKP Centrale Coördinatie (IKP CC). IKP CC maakt zelf geen informatieproducten, want dat hoort niet bij de functie van de IKP-medewerkers. Zij zijn niet bezig met de inhoud van de informatie, maar sturen met name stukken van en naar andere afdelingen, zoals A&O. IKP zet informatie gestructureerd weg op een centrale, digitale locatie zodat A&O daar toegang tot heeft voor zijn analyses. Afdelingen of personen die geen toegang hebben tot de schijf waarop de documenten worden opgeslagen, kunnen de documenten opvragen bij het IKP.

A&O levert analyseproducten om richting te geven aan besluitvorming op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Op basis van literatuurstudie, informatiesystemen en rapportages van ketenpartners stellen zij, eventueel met

³⁷ Zie: <https://www.defensie.nl/organisatie/marechaussee/eenheden/team-criminele-inlichtingen>



input van beleidsadviseurs, een breed intelligencebeeld op met daarin relevante wereldwijde ontwikkelingen. Deze worden vervolgens vertaald naar de effecten voor de KMar. Voor de sturing binnen het LTC levert de sectie A&O diverse analyseproducten en briefings voor alle taakvelden en de brigadecommandanten. De tactische beelden, die voor de verschillende taken van de KMar of per thema worden opgesteld, vormen hiervoor de basis. Uit deze beelden worden diverse andere intelligenceproducten gedestilleerd.

2.5 Afsluitend

In dit hoofdstuk zijn het beleid- en juridisch kader voor de aanpak van mensensmokkel uiteengezet. Daarbij heeft de Inspectie aandacht besteed aan hoe grenstoezicht en opsporing bij moeten dragen aan de aanpak van mensensmokkel en heeft zij beschreven welke onderdelen van de KMar daar een rol bij spelen. Hieruit blijkt dat bij de aanpak van mensensmokkel een meervoud van processen en afdelingen – grenstoezicht, opsporing en intelligence – dienen samen te werken om het gewenste eindresultaat te bereiken. In hoofdstuk drie zal de Inspectie op basis van de bevindingen van het onderzoek beschrijven hoe dit in de praktijk gebeurt.



3

Bevindingen

In dit hoofdstuk gaat de Inspectie op basis van de bevindingen uit het onderzoek in op hoe grenstoezicht en opsporing door de Koninklijke Marechaussee (KMar) in de praktijk worden uitgevoerd en aangestuurd en hoe deze processen bijdragen aan de intelligence rondom mensensmokkel. De Inspectie bespreekt haar bevindingen op thematische wijze, waarbij bevindingen uit de gesprekken, observaties en overige bronnen rondom een specifiek onderwerp bij elkaar worden gebracht. De Inspectie ordent de thema's voor zover mogelijk op volgorde van de onderzoeksvragen. Op die wijze wordt het achterliggende proces van de aanpak van mensensmokkel stap voor stap doorlopen. In de bevindingen zijn op verschillende plekken voorbeelden opgenomen in kaders. Deze voorbeelden komen uit zowel de gesprekken als observaties en dienen ter illustratie en verdere onderbouwing van de bevindingen.

3.1 Doelstellingen

De Inspectie heeft tijdens de documentstudie geen meetbare strategische doelstellingen³⁸ op het gebied van mensensmokkel gevonden. De documentatie die voor dit onderzoek is bestudeerd, zoals de kadernota, verwijst alleen in brede zin naar het tegengaan van mensensmokkel, het doen van projectmatige onderzoeken en het aanpakken van criminele samenwerkingsverbanden (CSV's). Daarom is tijdens de interviews gevraagd of respondenten doelstellingen konden aangeven en verder konden duiden. De antwoorden hierop zijn in te delen in twee categorieën. Het eerste veelgehoorde antwoord, met name bij mensen op operationeel niveau of dicht daar tegenaan, is dat de doelstellingen het tegengaan van mensensmokkel en illegale migratie en het aanpakken van de daarbij betrokken CSV's zijn. Hierbij verwijzen respondenten regelmatig naar de taakstelling van de KMar, te vinden in artikel 4 van de Politiewet, waarin de aanpak mensensmokkel expliciet staat vermeld. In de gesprekken worden varianten van deze doelstellingen genoemd, zoals het voorkomen van mensonterende situaties, het opwerpen van barrières tegen mensensmokkel, het verbeteren van de informatiepositie en de aanpak van mensenhandel. Een verdere duiding of concretisering van deze doelstellingen kon in veel gevallen niet worden gegeven.

³⁸ Individuele opsporingsonderzoeken naar mensensmokkel kunnen ook doelstellingen hebben. Met strategische doelstellingen wordt overkoepelende doelstellingen voor de gehele KMar organisatie bedoeld.



Het tweede veelgehoorde antwoord is dat er geen concrete, meetbare doelstellingen zijn. Deze respondenten verwijzen wel naar de eerder beschreven doelstellingen over het tegengaan van mensensmokkel en illegale migratie. Zij merken daarbij op dat deze zeer breed zijn, waarbij sommige respondenten aangeven dat die doelstellingen neerkomen op het uitvoeren van de wettelijke taak. Zij vinden ze daarom moeilijk op te vatten als doelstellingen. De Inspectie merkt hierbij op dat leidinggevenden op hoger niveau en respondenten werkzaam bij andere organisaties dan de KMar eveneens geen specifieke, meetbare doelstellingen konden noemen en/of duiden.

Hoewel de doelstellingen in de gesprekken niet duidelijk zijn geworden, komt in verschillende gesprekken wel het HOI-principe aan bod. Centraal in dit principe staat de samenwerking tussen handhaving, opsporing en intelligence. Het uitgangspunt is dat bij zoveel mogelijk processen binnen de KMar deze drie componenten bij elkaar komen zodat er een compleet beeld ontstaat en verschillende perspectieven worden betrokken. Het HOI-principe wordt niet gezien als een doel op zichzelf, maar een als middel om doelstellingen te bereiken. De Inspectie merkt hierbij op dat er geen exacte definitie van het HOI-principe is teruggevonden. De concrete werking hiervan is daarom niet geheel duidelijk geworden.

3.2 Grenstoezicht

In dit onderzoek is gekeken naar het grenstoezicht op de luchthavens, wegen en treinen. Omdat de omstandigheden van de controles op luchthavens aanzienlijk verschillen van die op de snelwegen en treinen, bespreekt de Inspectie de bevindingen afzonderlijk.

Luchthavens

De Schengengrenscore (SGC) legt de KMar verplichtingen op voor het grenstoezicht op de luchthavens. Alle vluchten van en richting locaties buiten het Schengengebied moeten gecontroleerd worden, een taak die de KMar structureel uitvoert. Aangezien Schiphol, Eindhoven Airport, Maastricht-Aachen Airport en Rotterdam-The Hague Airport te maken hebben met grote hoeveelheden passagiers, vragen die controles veel capaciteit van de KMar. Dit onderwerp komt veel naar voren in de gesprekken over grenstoezicht. De toenemende aantallen passagiers³⁹ leggen druk op de capaciteit van de KMar, met name op de vier grootste luchthavens van Nederland. Respondenten geven aan dat de 'balies gevuld moeten blijven', zodat controles door kunnen gaan en passagiers door kunnen stromen.

Het Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV) dat op de luchthavens wordt uitgevoerd is afhankelijk van de capaciteit die beschikbaar is nadat de grenscontroles van vluchten van en naar locaties buiten het Schengengebied zijn voorzien. Zoals in hoofdstuk twee besproken kan en mag MTV niet op alle vluchten uitgevoerd worden, conform artikel 4.17a Vb. Veel marechaussees beschrijven het MTV dan ook als een lage prioriteit dat enkel wordt uitgevoerd wanneer capaciteit beschikbaar is.

Op Schiphol heeft de KMar een team ingericht dat controles op de luchthaven uitvoert buiten de grenscontroles bij de balies. Dit is het Dedicated Gate Control

³⁹ De uitvoeringsfase van dit onderzoek liep in de periode juli – november 2020 en viel daarom midden in de covid-19 periode. Door covid-19 is het aantal passagiers op luchthavens sterk gedaald. In de gesprekken is gevraagd naar een normale situatie wanneer er geen sprake is van covid-19.



(DGC) team. In totaal bestaat het DGC-team uit 24 mensen. Het werken bij DGC is geen startfunctie. Medewerkers dienen eerst praktijkervaring opgedaan te hebben voordat ze bij het DGC aan de slag kunnen. Het team doet voornamelijk controles aan de gates op Schiphol en richt zich dan onder andere op risicovluchten. Dergelijke controles worden direct aan de gate gedaan omdat op deze wijze passagiers die een vliegtuig verlaten, en op transit zijn voor een andere vlucht binnen of buiten Europa, ook gecontroleerd kunnen worden. Bij vluchten van buiten het Schengengebied worden alle passagiers die het vliegtuig verlaten gecontroleerd. Vluchten van binnen het Schengengebied worden in het kader van MTV steekproefsgewijs gecontroleerd.

Illustratie MTV op een luchthaven

Anders dan grenscontroles worden MTV-controles op luchthavens niet bij een balie uitgevoerd. Tijdens een observatie gingen zes marechassees bij de ingang van de aankomsthal van de luchthaven staan. Op die manier liep iedereen die uit het vliegtuig kwam langs de controle. Omdat niet iedereen uit het vliegtuig tijdens een MTV-controle gecontroleerd mag worden, selecteerden de marechassees enkele passagiers. Deze selectie gebeurde op basis van een combinatie van selectiecriteria. Marechassees gaven aan dat selecteren een kwestie van ervaring is en dat je het vooral leert van ervaren collega's. Tijdens de controle werd gevraagd naar de identiteitsdocumenten zodat de identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke status kon worden vastgesteld. Wanneer deze in orde waren, kon de passagier zijn weg vervolgen.

Naast de nationale luchthavens zijn er regionale luchthavens. Hier landen geen luchtvaartmaatschappijen en er is geen sprake van grote stromen passagiers. De regionale luchthavens worden met name gebruikt voor privévluchten, zowel zakelijk als recreatief. De KMar noemt dit *general aviation*. Hier kunnen vluchten van buiten het Schengengebied bij zitten. In die gevallen is grenscontrole van toepassing. Uit het onderzoek komen meerdere knelpunten naar voren die betrekking hebben op *general aviation* en grenstoezicht. Deze knelpunten raken enkele technische aspecten waarover een gedetailleerde uitleg nodig is. Een dergelijke uitleg past niet in een onderzoek waarin opsporing centraal staat. De Inspectie zal de situatie rondom *general aviation* daarom in een mogelijk vervolgonderzoek verder behandelen. In dit rapport bespreekt de Inspectie enkel de meest relevante bevindingen.

Het eerste knelpunt betreft de aanmelding van de vluchten. Gezagvoerders dienen hun aankomst te melden via een zogeheten *general declaration* (*gendec*). Deze *gendecs* dienen zij te mailen naar de KMar zodat de KMar op de hoogte is van de aankomst en de controle kan inplannen. In de praktijk blijkt dat de *gendecs* lang niet altijd of te laat opgestuurd worden, waardoor de KMar geen administratieve controle van de passagiersgegevens kan uitvoeren. Het General Aviation Center, de afdeling van de KMar die de controles op dergelijke vluchten coördineert, geeft aan dat ongeveer 8% van de vluchten in *general aviation* een *gendec* opstuurt.

Het tweede knelpunt betreft de regionale luchthavens waar vluchten van buiten Schengen mogen landen. In het Vreemdelingenbesluit staat een lijst opgenomen



van luchthavens die dienen als grensdoorlaatpost.⁴⁰ Buiten deze luchthavens mogen geen vluchten van buiten het Schengengebied landen. Deze lijst wordt in de praktijk niet gehandhaafd, waardoor vluchten van buiten Schengen landen op niet-grensdoorlaatposten. Deze situatie is tot stand gekomen door een samenhang van factoren zoals onbekendheid met de regels, ook binnen de KMar, en het feit dat de KMar hier in de praktijk wel controles uitvoert. Hierdoor lijkt het landen van buiten Schengengebied op een niet-grensdoorlaatpost een zekere mate van legitimiteit te krijgen. Het zeer beperkt aanleveren van *gendecs* en het landen op niet-grensdoorlaatposten heeft als gevolg dat *general aviation* een blinde vlek is voor de KMar. Dit betekent niet automatisch dat in dat segment (veel) mensensmokkel plaatsvindt. Daar is geen concrete informatie over aanwezig, maar zowel de KMar als de Inspectie kan het eveneens niet uitsluiten.

Mobiel Toezicht Veiligheid op wegen en treinen

Naast het grenstoezicht op de luchthavens voert de KMar MTV-controles uit op de wegen en treinen. Net als bij het MTV op de luchthavens mag de KMar niet altijd controleren op de wegen en in de treinen. Artikel 4.17a Vb legt ook daar beperkingen aan op. In de praktijk is te zien dat de hoeveelheid MTV-controles bij brigades afhangt van de capaciteit die zij daarvoor nog ter beschikking hebben. MTV op de snelwegen en treinen is, net als op de luchthavens, geen hoge prioriteit. Sommige brigades voeren daarom zeer beperkt MTV-controles uit, zowel op treinen als wegen, met name wanneer zij een hoger geprioriteerde taak hebben zoals grenscontrole op een luchthaven.

De brigades die meer capaciteit overhouden voor MTV-controles op de wegen geven aan dat het gebied waarvoor zij verantwoordelijk zijn vaak groot is. Naast de hoofdwegen zijn er in dat gebied een groot aantal kleinere wegen die de grens overgaan. Dit kan oplopen tot tientallen grensovergangen per brigade. Zicht houden op al deze wegen is in de praktijk simpelweg niet mogelijk. Keuzes maken over waar en wanneer controles moeten plaatsvinden zou gemakkelijker worden wanneer goede informatie en intelligence beschikbaar zou zijn. Uit de gesprekken met zowel marechaussees in de uitvoering als met teamleiders blijkt dat dat vaak niet het geval is. Enkele keren ontvangen de brigades een specifieke melding over een voertuig of situatie waar men mee aan de slag kan, maar doorgaans is de informatie algemeen van aard en niet specifiek genoeg om gerichte controles op in te plannen.

Illustratie MTV op de weg

De controleplaats was opgesteld naast een N-weg. Bij grootschalige MTV-controles worden voertuigen geselecteerd door motorrijders die de voertuigen vervolgens naar de controlelocatie begeleiden. Deze dag waren geen motorrijders aanwezig. De gecontroleerde voertuigen werden daarom geselecteerd door een marechaussee die naast de weg het verkeer in de gaten hield. Wanneer deze marechaussee een voertuig zag dat controlewaardig was, liep hij de weg op om een stopteken te geven en het voertuig naar de controleplaats te verwijzen. Het selecteren van voertuigen was volgens de aanwezige marechaussees niet gemakkelijk op deze locatie. De auto's reden redelijk snel en alleen de voorkant was zichtbaar. Afhankelijk van de lichtinval

⁴⁰ Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0012002/2020-10-03#Bijlage4>



waren de inzittenden wel of niet zichtbaar. De beperkte mogelijkheden voor selectie waren terug te zien in de opbrengsten. Veel van de inzittenden waren te categoriseren als gezinnen, senioren of toeristen. Dit zijn groepen die de marechaussees beschreven als doorgaans niet interessant. Tijdens de controle werden geen bijzonderheden aangetroffen.

3.3 Opsporing

De opsporing binnen de KMar is opgedeeld in eerste-, tweede- en derdelijnsopsporingsonderzoeken. De verschillende soorten onderzoeken onderscheiden zich dusdanig van elkaar dat de Inspectie ze apart behandelt.

3.3.1 Eerstelijnsonderzoeken

Zoals in hoofdstuk 2 beschreven zijn eerstelijnsonderzoeken voortkomend uit de primaire taakstelling van de KMar, welke door de teams belast met deze taakstelling kunnen worden opgepakt en afgerond. Het betreffen in de regel eenvoudigere zaken die snel kunnen worden afgerond.⁴¹ Tijdens het onderzoek zijn twee belangrijke knelpunten voor de eerstelijnsopsporing naar voren gekomen.

Een onderwerp dat in bijna alle gesprekken aan bod is gekomen is de kennis en ervaring van het personeel. De KMar heeft te maken met een hoge instroom van nieuw personeel doordat sinds 2015 druk op de KMar is komen te staan. Door onder andere de grote instroom van migranten in Europa, verschillende aanslagen en de groei van luchthavens is er meer vraag naar diensten van de KMar. De KMar heeft daarna meer capaciteit toegekend gekregen. Aanvullend kwam een hogere uitstroom uit de organisatie, mede door ontevredenheid over arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid, waardoor er nog meer mensen nodig waren om de taken uit te voeren.

Het nieuwe personeel moet eerst de basisopleiding volgen voordat het ingezet kan worden. Gedurende de interviews geven veel respondenten aan dat het kennisniveau van de mensen die van de opleiding afkomen zich niet op het gewenste niveau bevindt. Hierbij worden vaak de termen startbekwaam en vakbekwaam gebruikt. Ondanks dat men begrijpt dat een marechaussee die net van de opleiding komt niet volledig zelfstandig ingezet kan worden, dient hij/zij wel voldoende kennis te hebben om het werk tot op zekere hoogte uit te kunnen voeren. Met andere woorden, de nieuwe medewerkers moeten startbekwaam zijn. Door begeleiding van collega's worden mensen uiteindelijk vakbekwaam en kunnen zij na verloop van tijd alle taken zelfstandig uitvoeren. Uit de gesprekken blijkt dat het kennisniveau niet is wat men verwacht en nieuwe medewerkers vaak niet startbekwaam zijn. Hierdoor moeten de operationele brigades veel tijd steken in het op peil brengen van de kennis en kunde van de nieuwe mensen, ook op het gebied van opsporing. Echter, door een hoge uitstroom is er een gebrek aan ervaren personeel. Hierdoor is het niet altijd mogelijk om nieuwe mensen goed te begeleiden en kennis over te dragen of worden zij begeleid door medewerkers die zelf nog maar een relatief korte tijd werkzaam bij de KMar zijn. Het duurt daarom lang voordat nieuwe medewerkers vakbekwaam zijn.

⁴¹ Luchthaven Schiphol is hier een uitzondering op. Daar is het zogeheten sluisteam aanwezig. Zij pakken alle opsporingszaken die tijdens het grenstoezicht worden aangetroffen op.



Positie van de opleiding

Naar aanleiding van bovenstaande bevindingen heeft de Inspectie gesproken met het Opleidings- en Training Centrum (OTC) van de KMar. De respondenten van het OTC herkenden de situatie. Zij legden daarbij de huidige positie van het OTC uit. De aanvullingsopdracht van het OTC is door de hoge instroom gestegen van 450 naar 1100 studenten. Daarom is gekeken naar de duur van de opleiding en een nieuwe opzet, met als doel mensen sneller in de operatie te krijgen. Hierbij is het theoriegedeelte compacter gemaakt en het praktijk gedeelte naar achteren geplaatst. Het idee is dat de leerlingen startbekwaam van de opleiding afkomen en in de operatie vakbekwaam worden gemaakt.

Het praktijkgedeelte pakt echter niet uit zoals bedoeld. Door de grote instroom van nieuwe mensen en de uitstroom van ervaren mensen zijn er in de operatie niet voldoende ervaren mensen om de nieuwe mensen te begeleiden. Hierdoor is het algemene kwaliteitsniveau in de operatie achteruitgegaan. Covid-19 heeft aanvullend negatieve invloed gehad op de opleiding. Studenten zijn grotendeels overgegaan op thuisstudie en de praktijkonderdelen van de opleiding konden niet plaatsvinden of getoetst worden.

Een medewerker van het OTC beschrijft de positie van het opleidingscentrum als een paradoxale situatie waarbij het niet mogelijk lijkt te zijn het volledig goed te doen. De organisatie heeft snel nieuwe mensen nodig om het werk uit te voeren, maar door de tijdsdruk kunnen deze mensen niet opgeleid worden tot het gewenste kwaliteitsniveau. De opleiding langer laten duren heeft als gevolg dat er niet voldoende mensen in de operatie zijn.

Nieuwe medewerkers zouden bij de eerstelijnsopsporingsonderzoeken ondersteund of begeleid kunnen worden door ervaren rechercheurs. In het onderzoek is de inspectie echter gebleken, dat de aansluiting tussen de handhaving en de opsporing niet op alle brigades goed verloopt. Soms komt dat doordat de opsporing geen capaciteit heeft om te assisteren, soms doordat de mensen elkaar niet kennen en elkaar daardoor niet opzoeken. Op verschillende brigades vertellen respondenten dat er wel een positieve ontwikkeling zichtbaar is op dit gebied. De scheiding tussen de opsporing en de handhaving is op die locaties gebaseerd op oude denkbeelden waar nu verandering in aan het komen is.

Een aandachtspunt dat hieruit naar voren komt is het plaatsen van de eerstelijnsonderzoeken in het grotere geheel van mensensmokkel. Eerstelijnsonderzoeken worden vaak afgehandeld met de individuele zaak in gedachte. Hierbij heeft men vaak beperkt aandacht voor het feit dat deze zaak onderdeel kan zijn van een groter geheel, zoals een CSV dat betrokken is bij mensensmokkel. Daardoor worden niet altijd de juiste vragen gesteld tijdens de verhoren en mist men mogelijk belangrijke informatie. Uit de gesprekken met de mensen die eerstelijnsopsporingsonderzoeken uitvoeren blijkt ook dat er sprake kan zijn van hoge tijdsdruk bij eerstelijnsonderzoeken. Een casus wordt bijvoorbeeld aangetroffen tijdens een dienst waarin ook grenscontroles op luchthavens uitgevoerd moeten worden. Met name op de grote doorlaatposten is er daarom niet altijd voldoende tijd om gedurende een opsporingsonderzoek alle aanknopingspunten volledig te onderzoeken.



Sepots

Bovenstaande bevindingen zijn ook terug te zien in de opbrengsten van de opsporingsonderzoeken. Uit de gesprekken en ontvangen gegevens blijkt dat er een hoog percentage aan sepots is bij eerstelijns mensensmokkelzaken.⁴² Uit tabel a is op te maken dat in de periode januari 2017 – juni 2020 in totaal 477 verdachten op het gebied van mensensmokkel bij het OM zijn ingestroomd. In diezelfde periode hebben 147 (30,8%) een onvoorwaardelijk sepot gekregen en 37 (7,8%) een voorwaardelijk sepot. Dat levert een totaal van 184 sepots (38,6%) op.

Voor dat hoge aantal sepots zijn in de gesprekken twee hoofdoorzaken naar voren gekomen. De eerste is de moeilijke bewijslast in de kleinere zaken. Hierbij speelt de definitie van mensensmokkel een rol. Wanneer een persoon een familielid die geen geldige verblijfsstatus heeft een grens over vervoert, is er technisch gezien sprake van mensensmokkel. Echter blijkt de bewijslast in deze zaken in de praktijk moeilijk rond te krijgen en daarmee mensensmokkel zoals beschreven in artikel 197a Sr lastig hard te maken. Respondenten geven aan dat het OM in dergelijke zaken in hun ervaring snel tot een sepot zal beslissen. Ten tweede is de kwaliteit van de strafdossiers ter sprake gekomen. Deze zijn, met name in de beleving van het OM, niet altijd van voldoende kwaliteit om tot vervolging over te gaan. In de gesprekken met KMar medewerkers wordt hier wisselend over gedacht. Sommigen herkennen het probleem en zien de noodzaak voor een kwaliteitsverbetering van processen-verbaal, anderen vinden de kwaliteit van de dossiers voldoende.

Tabel a. Sepots mensensmokkel KMar (bron: OM)

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Totaal |
|---|------|------|------|------|--------|
| Instroom van verdachten bij het OM | 126 | 76 | 121 | 154 | 477 |
| Onvoorwaardelijk Sepot | 38 | 24 | 37 | 48 | 147 |
| <i>Technisch</i> | 36 | 20 | 27 | 46 | 129 |
| <i>Beleid</i> | 1 | 2 | 8 | 1 | 12 |
| <i>Administratief</i> | 1 | 2 | 2 | 1 | 6 |
| Voorwaardelijk Sepot | 29 | 4 | 2 | 2 | 37 |

*Cijfers voor 2020 zijn tot en met de maand juni.

3.3.2 Tweedelijnsonderzoeken

Tweedelijnsonderzoeken zijn doorgaans incidentonderzoeken die meestal complexer van aard zijn dan eerstelijnsonderzoeken. Hierdoor kunnen ze niet binnen één dienst afgehandeld worden en worden ze daarom overgedragen aan de rechercheurs van de KMar die aanwezig zijn op de brigade. Om te bepalen of een incident wordt overgedragen aan de opsporing vindt in de meeste gevallen overleg plaats tussen de teamleiders handhaving en opsporing. Uit de gesprekken blijkt dat zij op basis van de Nota Casescreening⁴³ bepalen of een onderzoek een eerste- of tweedelijnsonderzoek wordt. In de nota staan criteria genoemd die aangeven of het

⁴² In de kwantitatieve data wordt geen onderscheid gemaakt tussen eerste-, tweede- en derdelijns opsporingsonderzoeken. Echter blijkt uit de gesprekken dat de sepots met name voorkomen bij eerstelijnsonderzoeken.

⁴³ Deze nota zet het proces van casescreening uiteen. De nota beschrijft casescreening als "het proces van overleg en besluitvorming tussen teams werkzaam binnen de processen handhaving, intell en opsporing, inzake het al dan niet overdragen van een incident c.q. intell product met opsporingsindicatie."



onderzoek als eerste- of tweedelijnsonderzoek wordt opgepakt. Hierbij valt te denken aan enkelvoudige of meervoudige strafbare feiten, de noodzaak van inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden, de ernst van het delict en de gevoeligheid van de zaak op het gebied van pers, politiek of personeel. Daarnaast wordt overlegd met de Officier van Dienst Recherche (OVD-R). De OVD-R is vanuit de centrale aansturing de verbindende factor tussen handhaving en opsporing. Dit om te bepalen op welk niveau (eerste- of tweedelijns) een incident het beste opgepakt kan worden en wat nodig is bij de aanpak van het onderzoek.

Tijdens het onderzoek is met meerdere rechercheurs gesproken die tweedelijnsonderzoeken uitvoeren. Het algemene beeld dat uit de gesprekken naar voren komt is dat deze onderzoeken goed verlopen. Ondanks dat de KMar met regelmaat mensensmokkelzaken aantreft, heeft men doorgaans voldoende capaciteit en kennis om de onderzoeken uit te voeren. Er blijven daarom geen mensensmokkelzaken liggen.

Wel komen in de gesprekken enkele aandachtspunten naar voren over de tweedelijnsonderzoeken. Ten eerste blijkt dat, net als bij eerstelijnsonderzoeken, vaak niet wordt gekeken naar hoe het incident past binnen het grotere geheel van mensensmokkel. Tweedelijnsonderzoeken zijn gericht op het afhandelen van het incident. Wanneer er aanwijzingen zijn om verder te kijken naar het incident, blijkt dat in de praktijk moeilijk van de grond te komen. De keuze hiervoor ligt onder andere bij de officier van justitie van het OM. Volgens de rechercheurs van de KMar zijn deze officieren vaak gericht op het incident zelf en gebruiken daarbij een strakke afbakening. Hierdoor zijn volgens hen de mogelijkheden om breder te kijken beperkt.⁴⁴

Een tweede aandachtspunt is de specialistische kennis binnen de opsporing. Hoewel rechercheurs een onderzoek grotendeels zelfstandig uit kunnen voeren, is op sommige momenten de ondersteuning van experts noodzakelijk. In de interviews worden met name de voorbeelden van digitale recherche (digi) en financieel economische recherche (finec) genoemd. Bij mensensmokkelzaken worden vaak telefoons aangetroffen waarop waardevolle informatie kan staan. Hierbij valt te denken aan contactgegevens of routeinformatie die tevens aanknopingspunten kunnen zijn voor de betrokken CSV's. De digitale recherche kan telefoons uitlezen om deze informatie inzichtelijk te maken. In de praktijk blijkt dat er beperkte capaciteit is voor deze expertise, waardoor het lang kan duren voordat de informatie beschikbaar is of in andere gevallen volledig wordt gemist. Eenzelfde situatie doet zich voor op gebied van finec expertise. Een manier om CSV's in kaart te brengen is het inzichtelijk maken van financiële stromen. In meerdere interviews is aangegeven dat het bij mensensmokkel juist om de financiële aspecten draait. Het inzichtelijk maken daarvan is daarom een belangrijk onderdeel van een succesvolle vervolging. Ook hier is de beschikbare expertise beperkt in de beleving van rechercheurs, waardoor het financiële onderzoek beperkt kan worden uitgevoerd.

Respondenten geven aan dat voor beide specialismen eveneens geldt dat de aanwezige kennis kwalitatief niet altijd voldoende is om aan de vraag te kunnen voldoen. De specialistische functies zijn bij de KMar vaak lager ingeschaald dan bij andere organisaties, zoals de politie, waardoor de kennis bij complexere onderzoeken tekortschiet. De expertise vloeit uit de KMar weg omdat de

⁴⁴ In de wederhoor op het conceptrapport geeft het OM aan dat restinformatie uit dergelijke onderzoeken kan leiden tot een nieuw onderzoek, bijvoorbeeld naar een CSV. Uit het inspectieonderzoek is echter niet gebleken hoe vaak dit voorkomt.



medewerkers met de betreffende expertise op andere plekken, binnen en buiten de KMar, onder betere voorwaarden aan het werk kunnen.

Daarnaast blijkt dat een deel van de rechercheurs niet de basisopleiding opsporing heeft gevolgd, zelfs wanneer zij al enige tijd werkzaam zijn als rechercheur. Bij aanvang van de functie als rechercheur volgen medewerkers een korte cursus. In de gesprekken wordt deze cursus beschreven als de basis van de basis, zoals het werken met de informatiesystemen die de opsporing gebruikt. Het is de bedoeling dat nieuwe rechercheurs in aanvulling daarop de basisopleiding opsporing volgen (Kerntaak Opsporing⁴⁵). Hoewel rechercheur geen startfunctie is, betekent dat niet dat iedereen die start als rechercheur alle benodigde kennis en ervaring heeft. Omdat tweedelijnsonderzoeken om andere kennis en vaardigheden vragen dan eerstelijnsonderzoeken, zullen mensen die doorstromen uit het grenstoezicht niet alle gevraagde kennis en vaardigheden hebben. Hierdoor is het volgen van de opleiding Kerntaak Opsporing wel noodzakelijk.

Ook bij de opleiding Kerntaak Opsporing vormt opleidingscapaciteit een knelpunt. Het OTC biedt de opleiding niet zelf aan, maar koopt deze in bij de Politieacademie van de Nationale Politie. Volgens respondenten is daar niet voldoende ruimte om alle marechaussees die de Kerntaak Opsporing dienen te volgen de opleiding daadwerkelijk te laten volgen. Meerdere respondenten geven aan dit mede komt doordat de politie haar eigen medewerkers prioriteert. De plekken die overblijven kunnen door de KMar worden gevuld. De Inspectie heeft naar aanleiding hiervan navraag gedaan bij de Politieacademie. Zij geeft aan dat de Politiewet voorschrijft dat de Politieacademie ook de KMar bedient. Wanneer de academie aan de volledige, landelijke vraag kan voldoen, dan krijgt de KMar de door haar gevraagde plaatsen toegekend. Wanneer niet aan de landelijke vraag kan worden voldaan, dan krijgen zowel de politie als de KMar een evenredig percentage toegekend. De situatie rondom de Kerntaak Opsporing is momenteel anders. De academie kan niet aan de vraag voldoen, waardoor een wachtlijst is ontstaan. Op het moment van schrijven werkt de academie aan een oplossing. Tot deze oplossing daadwerkelijk van kracht is, is ervoor gekozen om de aanvragen van KMar voor de Kerntaak Opsporing in de wacht te zetten.

3.3.3 Derdelijnsonderzoeken

Anders dan eerste- en tweedelijnsonderzoeken starten derdelijnsonderzoeken in beginsel niet vanuit een incident. Derdelijnsonderzoeken, ook wel projectmatige onderzoeken genoemd, starten in principe vanuit intelligence of informatie. Hierbij gaan rechercheurs aan de slag met informatie als startpunt om te kijken of naar een concrete verdenking kan worden toegewerkt. Uit het onderzoek blijkt echter dat de scheiding tussen tweede- en derdelijnsonderzoek soms vaag kan zijn. Zo kan een onderzoek naar een incident groeien en lijkt het op het gebied van duur, inzet capaciteit na verloop van tijd meer op een derdelijnsonderzoek.

De Inspectie merkt op dat er een scheiding lijkt te bestaan tussen de rechercheurs die zich bezighouden met tweede- en derdelijnsonderzoeken. Hoewel de recherche binnen de KMar is opgedeeld in zogeheten robuuste teams die verschillende onderzoeken oppakken, zowel tweede- als derdelijns, blijkt uit de gesprekken dat in sommige robuuste teams het in de praktijk niet zo werkt. Op sommige locaties verwijzen rechercheurs naar 'projectmatige teams' die de derdelijnsonderzoeken

⁴⁵ Zie: [Kerntaak Opsporing](#)



oppakken, terwijl zij in hetzelfde 'robuuste team' zitten. Daarnaast is er bij de tweedelijnssteams in de meeste gevallen weinig zicht op waar de projectmatige teams zich mee bezighouden. Hetzelfde kan gezegd worden over derdelijnssteams ten opzichte van elkaar. Uit de gesprekken blijkt dat projectmatige opsporingsteams niet op de hoogte zijn van elkaars werkzaamheden en onderzoeken.⁴⁶

Daarnaast zijn tijdens het inspectieonderzoek verschillende knelpunten naar voren gekomen die betrekking hebben op de derdelijnsonderzoeken. Rechercheurs in projectmatige teams geven aan dat de doorlooptijden van projectvoorstellen lang kunnen zijn. Het kan, vanaf het moment dat een projectvoorstel wordt ingediend, enkele maanden duren voordat een besluit wordt genomen om het project te starten. Dit punt komt in paragraaf 3.4 onder stuurploeg verder aan bod. Door de lange doorlooptijd kan informatie waarop het voorstel is gebaseerd verouderd zijn. Dit kan tot gevolg hebben dat eerst onderzocht moet worden of de informatie nog actueel en juist is. De uitkomst kan zijn dat het onderzoek geen waarde meer heeft, bijvoorbeeld omdat de beoogde verdachte inmiddels niet meer actief is op het gebied van mensensmokkel of de bewijslast niet rond gekregen kan worden.

Ook blijkt, net als bij tweedelijnsonderzoeken, dat beperkte capaciteit beschikbaar is op het gebied van specialistische kennis zoals digitale en financiële recherche. Juist in derdelijnsonderzoeken is die kennis noodzakelijk en waardevol, met name wanneer de onderzoeken zich richten op (internationale) CSV's.

Aantallen derdelijnsonderzoeken

Om een beeld te krijgen van het aantal derdelijnsonderzoeken heeft de Inspectie cijfers opgevraagd bij de KMar. Hier is in eerste instantie gevraagd naar het aantal opgestarte en afgeronde derdelijnsonderzoeken naar mensensmokkel. De cijfers ontvangen bij de eerste uitvraag zijn weergegeven in tabel b.

Tabel b. Aantallen derdelijns onderzoeken eerste uitvraag

| | 2017 | 2018 | 2019 | Totaal |
|-----------------------|------|------|------|--------|
| Gestarte onderzoeken | 46 | 58 | 106 | 210 |
| Afgeronde onderzoeken | 26 | 38 | 27 | 91 |

Uit de interviews is een heel ander beeld over het aantal derdelijnsonderzoeken naar voren gekomen. Respondenten geven aan dat er weinig derdelijnsonderzoeken op het gebied van mensensmokkel zijn, met name ten aanzien van internationale onderzoeken. Exacte aantallen konden zij echter niet noemen, maar volgens hen zou het aantal laag zijn. Dit is voor veel respondenten een punt van verbazing. Er is sprake van een groot aantal incidentonderzoeken op het gebied van mensensmokkel dat aanleiding zouden moeten geven voor projectmatig onderzoek. Dat is in de ervaring van verschillende respondenten niet het geval, waardoor men zich afvraagt waarom er zo weinig projectmatige onderzoeken worden gestart of op voorraad liggen.

Het beeld van het lage aantal derdelijnsonderzoeken is besproken in een expertmeeting. De deelnemers aan deze sessie gaven aan het eerder geschetste beeld niet volledig te herkennen. Het aantal tweedelijnsonderzoeken is volgens hen

⁴⁶ Uit de wederhoor op het conceptrapport blijkt dat uitwisseling van *opsporingsinformatie* vanwege de Wet politiegegevens niet is toegestaan. Het is daarom juridisch juist om te stellen dat de teams niet *inhoudelijk* op de hoogte zijn van elkaars onderzoeken.



inderdaad aanzienlijk groter dan derdelijnsonderzoeken, maar dat betekent niet dat er bijna geen derdelijnsonderzoeken worden gedaan. Naar aanleiding hiervan heeft de Brigade Recherche cijfers aangeleverd van het aantal derdelijnsonderzoeken. Deze zijn weergegeven in tabel c.

Tabel c. Aantallen derdelijnsonderzoeken tweede uitvraag

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Totaal |
|--|------|------|------|------|--------|
| Projectvoorstellen Intel ⁴⁷ | 3 | 6 | 5 | 13 | 27 |
| Gestarte onderzoeken | - | 17 | 15 | 13 | 45 |
| Waarvan mensensmokkel | - | 13 | 8 | 7 | 28 |
| Afgesloten onderzoeken | - | 15 | 8 | 7 | 30 |
| Waarvan mensensmokkel | - | 8 | 4 | 4 | 16 |

In aanvulling op de cijfers heeft de KMar aangegeven dat in december 2020 in totaal 21 derdelijnsonderzoeken liepen, waarvan 12 migratie gerelateerde onderzoeken. De lopende onderzoeken op het gebied van migratie zijn in een tweede gesprek verder toegelicht, zonder daarbij opsporingsinformatie inhoudelijk te bespreken. Uit dit gesprek is gebleken dat de lopende onderzoeken betrekking hebben op meerdere mensensmokkelroutes, gericht zijn op zowel individuen als CSV's en door verschillende opsporingsteams worden uitgevoerd.

Uit bovenstaande blijkt dat de beeldvorming over het aantal derdelijnsonderzoeken binnen de KMar sterk uiteenloopt en geen consistent beeld laat zien. De Inspectie stelt hierbij daarom vragen over de kwaliteit van de registratie van opsporingsonderzoeken.

3.4 Aansturing

In dit onderzoek is niet alleen gekeken naar de uitvoering van grenstoezicht en opsporing, maar ook hoe de deze processen aangestuurd worden. Meerdere partijen en functionarissen sturen de opsporing aan. Hieronder komen de drie voornaamste partijen en functies aan bod.

3.4.1 Teamleiders

Zoals de naam aangeeft zijn teamleiders verantwoordelijk voor de aansturing van een team. Dit geldt voor zowel de handhavingsteams die grenstoezicht uitvoeren als de opsporingsteams die onderzoeken draaien. In het onderzoek is met verschillende teamleiders gesproken om hun werkzaamheden in kaart te brengen. Hierbij zijn enkele knelpunten naar voren gekomen.

Allereerst constateert de Inspectie dat de functie van teamleider een hoog verloop kent. Voor de KMar geldt dat een functie in beginsel voor maximaal drie jaar toegewezen kan worden.⁴⁸ Teamleiders zitten daarom doorgaans maximaal drie jaar op een functie en stromen daarna door naar een nieuwe functie, veelal in een ander

⁴⁷ De juiste en betrouwbare registratie van projectvoorstellen vanuit Intell is in de 2e helft van 2018 begonnen. De cijfers van 2019 en 2020 zijn daarom het meest betrouwbaar.

⁴⁸ Zie: [Duur van de functievervulling militairen](#) en [Procedureregule Loopbaanpatronen Koninklijke Marechaussee](#).



functiegebied. In de gesprekken geven respondenten aan dat teamleiders het maximum van drie jaar vaak niet halen. Zo is teamleider op verschillende plekken binnen de KMar een startfunctie voor officieren. Deze officieren staan aan het begin van hun carrière en stromen vaak snel door naar een andere functie, soms zelfs al na een paar maanden. Zo is het voorgekomen dat binnen een langlopend internationaal opsporingsonderzoek in drie jaar vier verschillende teamleiders elkaar hebben afgewisseld. Met de wisseling van teamleider komen nieuwe speerpunten of voorkeuren, waardoor er geen continuïteit in de werkwijzen van de teams is.

Personeelsbeleid Defensie

De KMar maakt onderdeel uit van het ministerie van Defensie. Voor het militair personeel van de KMar geldt daarom het personeelsbeleid van de defensieorganisatie. Hierin staat opgenomen dat een militair een functie krijgt toegewezen voor een periode van in beginsel minimaal twee jaar en maximaal drie jaar. De functie kan worden verlengd tot een maximum van vijf jaar. Voor specialistische functies, waaronder rechercheur, geldt een plaatsing van minimaal 4 jaar met een uitloop naar max 7 jaar. Een belangrijke reden voor dit beleid is de ervaringsopbouw in de organisatie. De KMar heeft een breed takenpakket en heeft daarom volgens de beleidsoverweging behoefte aan generalisten. Door regelmatig van functie te wisselen bouwen marechaussees ervaring op op verschillende terreinen en zijn zij breed inzetbaar. In de gesprekken komen verschillende knelpunten over dit personeelsbeleid aan bod.

Ten eerste het generalisme binnen de KMar. Het uitgangspunt in het personeelsbeleid is dat militair personeel zoveel mogelijk breed inzetbaar is op alle taakgebieden van de KMar. Dit wordt in de praktijk niet als realistisch ervaren door respondenten. De vraag die bij veel medewerkers leeft, is of specialisatie nodig is. Hoewel het personeelsbeleid van de KMar de mogelijkheid voor specialisatie biedt, zijn zowel de werkzaamheden waarop de specialisatie betrekking heeft als het aantal plaatsen daarvoor gering.

Ten tweede zijn marechaussees bijna unaniem negatief over het mobiliteitsbeleid. Het duurt even voordat iemand in een nieuwe functie is gegroeid. Voordat iemand voldoende ervaring heeft opgedaan, is het tijd om verder te solliciteren. Ervaring opbouwen is daarom moeilijk en dat komt de kwaliteit en continuïteit van de taakuitvoering niet ten goede. Daarnaast kan het zijn dat mensen een lange, specialistische opleiding hebben gevolgd voor hun huidige functie. Het is mogelijk dat wanneer die opleiding is afgerond zij een andere functie krijgen waarvoor die opleiding niet relevant is.

Ten derde geven marechaussees aan dat niet alleen onduidelijk is wat de nieuwe functie gaat zijn, maar ook waar die gaat zijn. De KMar is een landelijke organisatie wat betekent dat marechaussees in het hele land ingezet kunnen worden. Met een nieuwe functie kan daarom veel reistijd gepaard gaan, wat gevolgen heeft voor de privésituatie.

Een tweede aandachtspunt is de ervaring van de teamleiders. Tijdens het onderzoek heeft de Inspectie met meerdere teamleiders gesproken die op hun eerste of tweede functie zaten. Ondanks dat zij de juiste opleiding(en) hebben gehad, missen zij voldoende werkervaring en/of specialistische kennis, waar sommige functies om vragen. Zo zijn meerdere teamleiders opsporing gesproken die geen



opsporingservaring en -kennis hadden voordat zij begonnen als teamleider, maar wel verantwoordelijk zijn voor de aansturing van opsporingsteams. In die gevallen zijn zij in de praktijk minder inhoudelijk betrokken bij de opsporingsonderzoeken en richten zij zich voornamelijk op personeelszaken. Toch zijn deze teamleiders verantwoordelijk voor de terugkoppeling over de onderzoeken naar de Brigade Recherche en de stuurploeg, waarvoor inhoudelijke kennis van opsporing en de lopende onderzoeken nodig is.

3.4.2 Brigade Recherche

De Brigade Recherche (BR) is in beginsel een gedeconcentreerde brigade en plaatst rechercheurs in het hele land. Uit de gesprekken blijkt dat de BR doorgaans weinig bemoeienis heeft met de aansturing van tweedelijnsonderzoeken in het land. De dagelijkse praktijk van incidentonderzoeken wordt aangestuurd door recherchecoördinatoren en/of teamleiders die hiervan terugkoppeling geven aan de BR. De Inspectie constateert daarom dat de tweedelijnsopsporingsteams grotendeels autonoom werken. Voor de derdelijnsonderzoeken geldt dat in mindere mate. Daar geeft de brigadeleiding meer input. Met name bij het eerdergenoemde meerjarig onderzoek is de BR ook inhoudelijk betrokken. Zoals gebruikelijk is het OM, in de vorm van de zaakofficier van justitie, eindverantwoordelijk voor het onderzoek.

Integrale Werkvoorbereiding

Integrale Werkvoorbereiding (IWV) maakt projectvoorstellen. De stuurploeg moet vervolgens beslissen of het project wordt opgepakt. Voor het opstellen van projectvoorstellen is IWV afhankelijk van de informatie die zij ontvangen. De informatie kan afkomstig zijn van Intel of vanuit de opsporing. In het gesprek met IWV wordt aangegeven dat de hoeveelheid informatie vanuit Intel beperkt is. Hoewel de banden met Intel goed zijn, krijgt IWV verhoudingsgewijs weinig informatie waarmee zij aan de slag kan gaan. In de beleving van IWV is Intel hoofdzakelijk gericht op het maken van strategische beelden en in mindere mate op de tactische en operationele processen.

De informatie vanuit de opsporing is eveneens gering. Hierbij worden de doelstellingen en afbakening van tweedelijnsonderzoeken genoemd. Een zaakofficier van het OM bakent een onderzoek af om bijvoorbeeld enkel een chauffeur in een mensensmokkelzaak te betrekken. Een dergelijk onderzoek kan snel afgerond en voor de rechter gebracht worden. Door deze handelwijze wordt een mogelijk hoger doel, zoals de aanpak van CSV's, buiten beschouwing gelaten. Hiermee zal het operationele team niet dieper gaan graven met als resultaat dat ook IWV weinig tot geen informatie krijgt waarop zij bredere onderzoeken kan baseren. Als voorbeeld wordt genoemd dat het arrondissement Rotterdam afgelopen jaar meer dan veertig mensensmokkelzaken heeft behandeld, grotendeels incidentonderzoeken. Geen van die zaken is verheven tot derdelijnsonderzoek volgens IWV. In de beleving van IWV beschikt de BR over een grote hoeveelheid waardevolle informatie, maar wordt die nu nog niet benut.

Team Criminele Inlichtingen

Het Team Criminele Inlichtingen (TCI) verzamelt informatie over ernstige misdrijven, hoofdzakelijk afkomstig van informanten. Met deze informatie kan het team lopende opsporingsonderzoeken ondersteunen of nieuwe onderzoeken



initiëren. In dat laatste geval wordt een projectvoorstel geschreven voor de stuurploeg.

Uit het gesprek met TCI blijkt dat de bekendheid van de afdeling nog niet groot is binnen de KMar. Hoewel de verbinding met de stuurploeg en de BR goed is, geldt dat niet voor de rest van de KMar. In de basisopleiding recherche komt het werk van TCI aan bod, maar toch is lang niet iedereen bekend met het team en hoe men met informanten om moet gaan. Medewerkers van TCI beschrijven het bekendmaken van het team binnen de KMar daarom als onderdeel van hun taak.

TCI geeft aan een grote hoeveelheid informatie tot zijn beschikking te hebben. Dit is grotendeels ongestructureerde informatie, onder andere afkomstig van informanten uit binnen- en buitenland. Deze informatie zou voor Intel zeer waardevol kunnen zijn omdat het concrete informatie is die analyses verdere duiding kan geven. Dat ziet TCI op het moment nog niet in de praktijk. Een mogelijke verklaring is dat de analisten van Intel niet altijd de juiste operationele kennis hebben om de TCI-informatie te kunnen duiden. De analisten zijn academisch geschoold, maar missen in de beleving van TCI-respondenten kennis uit de praktijk. In de gesprekken is overigens aangegeven dat hier wel ontwikkeling in zit, mede doordat TCI en Intel steeds meer in gesprek gaan over hoe men elkaar kan aanvullen.

3.4.3 Stuurploeg

De hoofdtaak van de stuurploeg is het selecteren en het uitzetten van projectmatige onderzoeken binnen de opsporingsteams en het bepalen van de kaders daarvan. Daarnaast kijkt de stuurploeg of zaken binnen de gestelde prioriteiten passen en of de onderwerpen van de onderzoeken voldoende divers zijn. Tijdens de interviews is gesproken over de stuurploeg en met leden daarvan. Uit deze gesprekken zijn twee hoofdonderwerpen naar voren gekomen: de selectie van onderzoeken en de sturing daarop. Hieronder worden deze onderwerpen los van elkaar besproken.

Selectie en toewijzing

Gedurende de interviews met rechercheurs is het aantal projectmatige onderzoeken vaak ter sprake gekomen. Rechercheurs geven, zoals in paragraaf 3.3.3 is vastgesteld, aan dat dit er in hun beleving zeer weinig zijn. In de gesprekken met leden van de stuurploeg wordt hier een genuanceerder beeld van geschetst. Volgens leden van de stuurploeg lopen er wel degelijk de nodige derdelijnsonderzoeken. Zij verwijzen hierbij naar de cijfers gepresenteerd in tabel c in paragraaf 3.3.3 en geven aan dat er op dit moment 21 derdelijnsonderzoeken lopen, waarvan 12 migratie gerelateerd. Enkele leden van de stuurploeg vullen daarbij aan dat er weinig grote derdelijnsonderzoeken zijn.⁴⁹ Volgens hen starten jaarlijks enkele grote, projectmatige onderzoeken naar mensensmokkel. Exacte aantallen konden niet worden genoemd tijdens het betreffende gesprek. Het lage aantal grotere, internationale onderzoeken komt volgens deze respondenten enerzijds doordat er beperkte capaciteit beschikbaar is binnen de opsporing. Anderzijds is de informatiepositie van de KMar niet van dusdanig niveau dat er veel meer onderzoeken gedaan kunnen worden, aldus deze leden van de stuurploeg. Dit onderwerp komt in paragraaf 3.5 verder aan bod.

⁴⁹ De exacte definitie van grote en kleine derdelijnsonderzoeken is niet duidelijk geworden. Wel blijkt uit de gesprekken dat grote derdelijnsonderzoeken meestal langdurig zijn en vaak een internationaal karakter hebben.



De stuurploeg bepaalt op basis van ontvangen projectvoorstellen of een project wordt opgepakt en, zo ja, wie dat gaat uitvoeren. Zoals in paragraaf 3.3.3 besproken, geven rechercheurs aan dat het lang kan duren voordat een project wordt opgepakt waardoor de informatie soms verouderd is. Respondenten uit de stuurploeg geven aan dat dit inderdaad kan voorkomen, maar dat het proces vooral vertraging oploopt binnen de KMar-organisatie. Er zijn verschillende afdelingen die zich bezighouden met de voorbereiding van een project, wat het proces stroperig maakt. Uit verschillende gesprekken komt eenzelfde beeld naar voren. Bij het voorbereiden van onderzoeken kunnen de afdelingen Integrale Werkvoorbereiding (IWV), Team Criminele Inlichtingen (TCI) en Analyse & Onderzoek (A&O) betrokken zijn. Zij kunnen allen een onderzoeksvoorstel indienen, maar het is niet volledig duidelijk wat de afbakening tussen deze afdelingen is. Uit de gesprekken blijkt dat er geen sprake is van een eenduidige en overkoepelende projectvoorbereiding wat overlap of onduidelijkheden in het proces kan veroorzaken.

Daarnaast is het voor medewerkers van de KMar onduidelijk op basis waarvan de stuurploeg onderzoeken selecteert. In de beleving van rechercheurs worden er soms goede voorstellen aangedragen die vervolgens niet door de stuurploeg worden geselecteerd. Het beeld bestaat dat er wordt gestuurd op basis van capaciteit en niet op de inhoud van de voorstellen. De stuurploeg geeft aan dat onderzoeken worden geselecteerd op basis van onder andere haalbaarheid, urgentie, beschikbare capaciteit en het te behalen effect. De toewijzing aan een opsporingsteam gebeurt op basis van beschikbare capaciteit, de geografische ligging van het team ten opzichte van het incident, woonplaats van de verdachte(n) en de beschikbare kennis van het strafbare feit bij de teams. Over de afbakening van onderzoeken verschillen de meningen eveneens in de gevoerde gesprekken. Rechercheurs geven aan dat de afbakening in hun optiek te strak is waardoor kansen worden gemist om verder onderzoek te doen. Hierdoor blijven CSV's buiten beeld. De stuurploeg is van mening dat de opsporingsteams juist te lang door willen gaan met de onderzoeken, ook wanneer de resultaten daarna beperkt of onduidelijk zijn. Daarom is het gezien de beperkte capaciteit niet verstandig om lang door te gaan wanneer het rendement onduidelijk is.

De gesprekken tonen aan dat het beslissingsproces van de stuurploeg onduidelijk is voor de opsporingsteams. De terugkoppeling van keuzes en de daarbij horende motivering is een bekend verbeterpunt bij de stuurploeg volgens de daarbij betrokken respondenten. Zij hebben inmiddels ook gehoord dat mensen de stuurploeg als een 'black box' zien. In het gesprek geven zij aan dat hier verder aan wordt gewerkt. Zo worden sinds kort gesprekken gevoerd tussen teamleiders en de stuurploeg om het werk en proces van de stuurploeg te verduidelijken.

Sturing

Naast het feit dat de stuurploeg bepaalt welke onderzoeken worden opgepakt, houdt zij ook de voortgang van de geselecteerde onderzoeken in de gaten. Wanneer nodig stuurt zij het onderzoek bij, bijvoorbeeld door op de doelstellingen te wijzen of deze te herzien. De tussentijdse sturing gebeurt volgens respondenten op basis van voortgangsverslagen van de opsporingsteams waarin de stand van zaken en de verantwoording van keuzes wordt vermeld. De verslagen kunnen opgesteld worden door teamleiders, coördinatoren of een officier van justitie. Uit de gesprekken blijkt dat het sturen op basis van de voortgangsverslagen nadelen heeft. Vanuit de opsporing wordt aangegeven dat het mogelijk is een (te) rooskleurig beeld van het onderzoek te geven in een voortgangsverslag om op die manier door te gaan zonder interventie van de stuurploeg. Met name omdat uit enkele gesprekken blijkt dat er



weinig tot geen terugkoppeling is op de voortgangsverslagen. Rechercheurs geven daarom aan dat de stuurploeg weinig tussentijds stuurt.

De stuurploeg geeft aan dat sturing op basis van voortgangsverslagen niet gemakkelijk is. Bij scherpe voortgangsrapportages kunnen goede inhoudelijke discussies worden gevoerd en op basis daarvan beslissingen worden genomen. Een goed verslag is daarom cruciaal voor de sturing, maar de kwaliteit van de verslagen wisselt in de praktijk sterk. In de beleving van enkele leden van de stuurploeg hangt dit onder andere samen met wie de rapportage opstelt en de kennis en ervaring van die persoon. Hierdoor krijgt de stuurploeg niet altijd een goed beeld van de daadwerkelijke stand van zaken van een onderzoek. Als voorbeeld wordt genoemd dat opeenvolgende verslagen steeds weer hetzelfde verhaal vertellen of dat het daadwerkelijke aantal rechercheurs dat aan de zaak werkt aanzienlijk lager is dan op papier staat. De stuurploeg wil op basis van een reëel verwachtingspatroon keuzes in een opsporingsonderzoek kunnen maken en het onderzoek sturen. Dat is nu niet altijd het geval.

Het bovenstaande beïnvloedt het totaalbeeld van onderzoeken dat de stuurploeg heeft. De stuurploeg moet een overzicht hebben van lopende zaken. Er is volgens enkele leden van de stuurploeg nu nog geen duidelijk beeld van onderzoeken en doorlooptijden. In een gesprek met andere leden van de stuurploeg kon echter een overzicht worden gegeven van de lopende onderzoeken, de status daarvan en wanneer die onderzoeken waren gestart.

3.5 Informatie en intelligence

De KMar is een informatiegestuurde organisatie. Vanuit het Landelijke Tactisch Commando (LTC) worden opdrachten, informatie en intelligence producten uitgezet waarmee de operationele brigades aan de slag moeten.⁵⁰ Om die reden is de Inspectie tijdens de gesprekken ingegaan op de informatie en intelligence die respondenten ontvangen, zowel in algemene zin als specifiek voor mensensmokkel. In deze paragraaf geeft de Inspectie de bevindingen uit deze gesprekken weer. Eerst worden de bevindingen uit de gesprekken met intelligencemedewerkers besproken, daaropvolgend de gesprekken met medewerkers van het grenstoezicht en de opsporing.

3.5.1 Intel KMar

De intelligence tak (Intel) binnen de KMar is er ter ondersteuning van de besluitvorming, zowel op operationeel, tactisch als strategisch niveau. Tijdens het onderzoek is met meerdere medewerkers in verschillende functies binnen Intel gesproken. Uit deze gesprekken blijkt dat er veel informatie bij Intel binnenkomt. Dit kan zowel zijn vanuit de eigen organisatie als externe organisaties (zie paragraaf 3.6). Deze informatie kent verschillende vormen en is verspreid over verschillende informatiesystemen. Zo maakt de KMar gebruik van het Vreemdelingen Basissysteem (VBS) en het Bedrijfsprocessensysteem (BPS) om informatie uit de handhaving te registreren, staat opsporing gerelateerde informatie in Summ-it en komen documenten binnen van externe organisaties. Dit levert een grote hoeveelheid informatie op die sterk kan verschillen van aard.

⁵⁰ Zie voor meer informatie over het LTC en de sturing binnen de KMar het inspectierapport [Toezicht op de maritieme grenzen](#).



Het verwerken van deze informatie vraagt om voldoende capaciteit, kennis en vaardigheden. Capaciteit binnen de Intel-organisatie is schaars, zo blijkt uit het onderzoek. Daarom moeten Intel-medewerkers kiezen welke taken en onderwerpen zij wel of niet oppakken, mede gebaseerd op de prioriteiten van de KMar. Uit gesprekken met Intel-medewerkers blijkt dat in het verleden opsporingsgerelateerde werkzaamheden binnen Intel minder aandacht hebben gekregen. De aandacht ging hoofdzakelijk uit naar de handhaving en grenstoezicht. Hier begint volgens respondenten wel verandering in te komen. Binnen Intel worden initiatieven genomen om meer samen te gaan werken met de opsporing.

Wel blijkt uit het onderzoek dat binnen Intel relevante kennis en vaardigheden punten van aandacht zijn. Ondanks dat Intel binnen de KMar een belangrijke positie heeft, zijn de mogelijkheden tot intelligence gerelateerde opleidingen beperkt. De basisopleiding van de KMar is volledig gericht op uitvoerende taken in de handhaving waarbij intelligencewerk niet of weinig aan bod komt. Mensen die op intelligencefuncties geplaatst worden hebben daarom niet altijd een achtergrond in intelligencewerk en moeten de bijbehorende kennis en vaardigheden nog opdoen. Daarnaast geven verschillende respondenten aan dat intelligencewerk binnen de marechaussee geen goed imago heeft. Marechaussees willen vaak het werk 'op straat' doen, zoals het grenstoezicht. Dit maakt het vullen van intelligencevacatures een uitdaging, met name met mensen die over de juiste kennis en vaardigheden beschikken. Wanneer geschikte medewerkers zijn gevonden, moeten zij ook behouden kunnen worden. Ook hier geldt dat het in paragraaf 3.4.1 genoemde mobiliteitsbeleid een belemmering kan vormen.

Specifiek voor opsporing zijn binnen A&O de specialisten van entiteitenanalyse werkzaam. Anders dan analisten die zich doorgaans richten op bredere ontwikkelingen, richten de analisten van entiteitenanalyse zich op gedetailleerde informatie. Zij letten bijvoorbeeld op namen en bedrijven die in de (opsporings)informatie aanwezig is. Zij richten zich minder op de abstractere informatie die wordt gebruikt om de handhaving aan te sturen en meer op gedetailleerdere informatie ten behoeve van de opsporing. Het werk van de specialisten van entiteiten analyse kan leiden tot een projectvoorstel dat ingediend kan worden bij de stuurploeg. Sinds kort hebben, naast medewerkers van entiteiten analyse, ook andere Intel-medewerkers toegang tot opsporingsinformatie. Hierdoor is er betere aansluiting tussen de Intel-medewerkers en de opsporingsteams. Ondanks dat de aansluiting tussen Intel en opsporing in ontwikkeling is, is er nog wel behoefte aan meer opsporingsexpertise binnen Intel. Hoewel de mensen die werken met opsporingsinformatie een beeld hebben bij opsporingswerk, hebben zij niet allemaal concrete opsporingservaring. Met name vanuit de opsporing wordt daarom de vraag gesteld of dit de juiste mensen zijn om opsporingsinformatie te laten analyseren.

3.5.2 Informatie en intelligence grenstoezicht

Informatie en intelligence kunnen een belangrijke rol spelen bij de aansturing van het grenstoezicht, ook met het oog op mensensmokkel. Zo kunnen marechaussees bijvoorbeeld op de hoogte gebracht worden over waar ze op moeten letten bij controles, zoals bijzonderheden en indicatoren. Bij de MTV-controles speelt daarbij de keuze waar en wanneer te controleren een belangrijke rol. Zoals in hoofdstuk 2 beschreven leggen wet- en regelgeving beperkingen op aan het aantal en duur van controles. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat de brigades die MTV-controles op



de wegen uitvoeren verantwoordelijk zijn voor een groot gebied waarin veel wegen de grens kruisen. Goede informatie en intelligence kan helpen de vraag waar en wanneer te controleren te beantwoorden.

Uit de gesprekken blijkt dat kwalitatief bruikbare informatie en intelligence zeldzaam zijn. Soms komt voor het MTV-informatie of intelligence binnen dat op voertuigen uit bepaalde landen gelet moet worden. Respondenten geven echter aan dat de informatie die zij doorgaans ontvangen vaak niet geschikt is om te bepalen waar en wanneer er moet worden gecontroleerd. Het zijn vaak algemene beelden die niet zijn toegespitst op de brigade.⁵¹ Bij luchthavens is de informatie vooral toegespitst op de grote luchthavens, zoals Schiphol of Eindhoven Airport. Voor kleinere luchthavens, zoals Groningen-Eelde Airport, is weinig tot geen informatie of intelligence beschikbaar. Voor *general aviation* is eveneens zeer weinig informatie voor handen en dit wordt beschreven als een blinde vlek. Enkele respondenten geven aan dat wanneer informatie concreet is, zij twijfels hebben bij de juistheid daarvan. Als gevolg hiervan worden bijvoorbeeld MTV-controles ingepland waarvan men op basis van eigen (soms specifieke lokale) ervaringen weet dat de controles weinig tot niets op gaan leveren.

Een uitzondering hierop zijn de controles op basis van Advance Passenger Information (API) gegevens op luchthavens. De gegevens van passagiers worden vooraf aangeleverd en gecontroleerd in bestaande databases. Op die manier kunnen individuen die bijvoorbeeld gezocht worden, een straf moeten uitzitten of boetes open hebben staan onderkend worden voordat ze in Nederland aankomen. De API-gegevens leveren concrete, informatiegestuurde controles op. Hierbij moet opgemerkt worden dat API-gegevens alleen worden toegepast op vluchten buiten de EU of het Schengengebied.

In enkele gesprekken wordt aangegeven dat mensen de informatie die zij zelf hebben aangeleverd enige tijd later terugzien in de opdrachten of intelligence producten van het LTC. Deze respondenten zien een cirkelredenering die leidt tot steeds dezelfde opdrachten en controles. Naast dat die controles steeds dezelfde informatie opleveren, wordt het mensensmokkelaars op die manier gemakkelijk gemaakt doordat de controles hierdoor voorspelbaar worden. Aanvullend blijkt dat de informatie in de beleving van de respondenten verouderd is. Het kan lang duren voordat informatie is verwerkt. In die tijd kan veel veranderd zijn waardoor zij aan de waarde van de informatie en intelligence twijfelen.

Het gevolg is dat voor het aansturen van het grenstoezicht hoofdzakelijk gebruik wordt gemaakt van de kennis en ervaring van de marechaussees. Op een brigade heeft men het initiatief genomen zelf de informatie en intelligence te gaan verzamelen om MTV-controles in te plannen. De intelligence afdelingen van de KMar, zowel op lokaal als landelijk niveau, hebben niet de informatie beschikbaar waar de brigade behoefte aan heeft. Dat kan te maken hebben met de lokale, specifieke situaties die op centraal niveau niet bekend zijn.

⁵¹ In het inspectierapport Toezicht op de Maritieme Grenzen is dit punt ook aan bod gekomen. Uit dat onderzoek bleek dat de vertaalslag naar de lokale situatie door de Operationele Intell-medewerkers op de brigade gemaakt moet worden. Dit blijft in de praktijk vaak achterwege.



3.5.3 Informatie en intelligence opsporing

Uit de gesprekken blijkt dat voorafgaand aan de invoering van het informatiegestuurd optreden de opsporing een eigen intelligence-afdeling had. In de reorganisatie zijn de opsporing en intelligence losgekoppeld. In verschillende gesprekken wordt aangegeven dat de twee componenten hierdoor uit elkaar zijn gegroeid. Rechercheurs geven daarom aan dat zij weinig tot geen intelligencerapportages ontvangen van Intel. Verschillende respondenten hebben daar ook geen grote behoefte aan. Intelligencerapportages kunnen bijdragen aan de algemene beeldvorming, maar voor de opsporingsonderzoeken zelf hebben zij weinig toegevoegde waarde. Voor opsporing is naar hun mening informatie op casusniveau nodig en niet de bredere beelden zoals die vaak in de intelligence rapportages staan.

Desondanks levert de opsporing wel informatie aan voor de intelligence-afdelingen. Dit gebeurt onder andere door informatie weg te zetten in het opsporingsinformatiesysteem Summ-it. Dit systeem wordt gebruikt voor alle reguliere opsporingsonderzoeken van de KMar, maar is ook (gedeeltelijk) toegankelijk voor medewerkers van de intelligence-organisatie. Voor intelligencemedewerkers is vooral de informatie die wordt gelabeld als verder te verwerken informatie (VVI) van belang. Dit is informatie die tijdens een opsporingsonderzoek door rechercheurs is aangetroffen, maar niet direct van belang is voor het betreffende onderzoek. Dit wordt ook wel restinformatie genoemd. Om deze informatie niet verloren te laten gaan, zetten rechercheurs het weg in Summ-it zodat andere partijen daarmee aan de slag kunnen gaan. Zo kunnen medewerkers van A&O op basis van de VVI-informatie een projectvoorstel opstellen en indienen bij de stuurploeg. Rechercheurs geven in de gesprekken aan dat het voor hen onduidelijk is wat er met de als VVI-gelabelde informatie wordt gedaan. Er komt geen terugkoppeling op en men ziet er weinig tot niets van terug in de projectmatige onderzoeken die zij uitvoeren.

Opbrengsten opsporing

Opsporingsonderzoeken worden niet zonder reden uitgevoerd. De onderzoeken dienen te leiden tot vervolging van strafbare feiten en, bij bewezenverklaring van die feiten, een veroordeling. Vanuit dat perspectief is het goed om de opbrengsten van opsporingsonderzoeken inzichtelijk te maken zodat duidelijk wordt of de opsporingsonderzoeken daadwerkelijk tot vervolging en veroordeling leiden.

Opvallend is dat de KMar zeer beperkt informatie kan aanleveren over de opbrengsten van hun opsporingsonderzoeken. Na navraag zijn cijfers ontvangen van het aantal opgestarte en afgeronde onderzoeken, maar cijfers over voorgeleidingen, sepots en veroordelingen konden niet door de KMar geleverd worden. Daarvoor werd verwezen naar het OM. Het OM heeft deze cijfers na navraag door de Inspectie geleverd. De cijfers gepresenteerd in paragraaf 3.3.1 in tabel a zijn zodoende afkomstig van het OM en niet van de KMar.

Het feit dat de KMar geen overkoepelend inzicht kon geven in de opbrengsten van de opsporing sluit aan bij de overige bevindingen op het gebied van de opbrengsten. Marechaussees die eerste-, tweede- of derdelijsonderzoeken uitvoeren is gevraagd of zij de opbrengsten van hun opsporingsonderzoeken teruggekoppeld kregen. De meeste respondenten gaven hierbij aan dat daar bijna nooit terugkoppeling op komt. De resultaten van hun werk waren daarom vaak niet bekend. Enkele



rechercheurs merken hierbij op dat na het afronden van een onderzoek het soms lang kan duren voordat er een uitspraak van de rechter is. Dat maakt het bijhouden van de resultaten voor hen moeilijk en zij zijn ondertussen verder aan de slag gegaan met nieuwe onderzoeken.

3.6 Netwerkpartners

De KMar is niet de enige organisatie die zich bezighoudt met de aanpak van mensensmokkel. Zowel nationaal als internationaal houden zich verschillende andere organisaties en samenwerkingsverbanden direct of indirect bezig met het bestrijden van mensensmokkel. Deze partijen houden zich bezig met beleid en strategie of ondersteunen de KMar met informatie, intelligence of (operationele) samenwerking. Zij vormen daarom belangrijke schakels in de aanpak van mensensmokkel. Tijdens het onderzoek is gesproken met en over de meest relevante partijen om een beeld te krijgen van de aanpak van mensensmokkel in een bredere context en hoe deze partijen bijdragen aan de (opsporings)werkzaamheden van de KMar. Hieronder worden de bevindingen over deze partijen weergegeven. De Inspectie merkt hierbij op dat de KMar centraal staat in dit onderzoek. De bevindingen over de netwerkpartners zijn daarom minder diepgaand van aard.

Afdeling Vreemdelingen, Identificatie en Mensenhandel

De Afdeling Vreemdelingen, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) is onderdeel van de Nationale Politie. Binnen de taakstelling van de AVIM vallen alle werkzaamheden met betrekking tot vreemdelingen, zoals identificatie, registratie maar ook overlast gevende vreemdelingen. Hier zijn eveneens opsporingstaken aan gekoppeld. De AVIM richt zich landelijk gezien voornamelijk op mensenhandel. Sommige eenheden houden zich daarnaast ook bezig met de aanpak van mensensmokkel. Zo voert de eenheid Rotterdam mensensmokkelonderzoeken uit, onder andere door het verband met de grenspolitietak van de Zeehavenpolitie in het havengebied.

In de gesprekken komt de taakverdeling tussen de KMar en AVIM regelmatig ter sprake. Hieruit blijkt dat de relatie tussen mensensmokkel en mensenhandel tot vragen kan leiden wie een opsporingsonderzoek gaat oppakken. Deze twee vormen van criminaliteit zijn in de praktijk soms moeilijk van elkaar te onderscheiden. Daarnaast is de verdeling van taken bij mensensmokkel en mensenhandel niet strikt zwart-wit. Zo staat in de Resultaatafspraken over politieke migratietaken 2019-2022 van de Nationale Politie de aanpak van mensensmokkel expliciet genoemd.

Uit het onderzoek blijkt dat de samenwerking tussen de AVIM en KMar op operationeel niveau met name aanwezig is wanneer dat noodzakelijk is voor de werkzaamheden. Ook bij Intel verloopt de communicatie hoofdzakelijk via onderlinge contacten tussen de Intel-medewerkers van de AVIM en de KMar. Respondenten van de AVIM geven aan dat er op landelijk niveau weinig tot geen structurele informatie-uitwisseling is, los van enkele landelijke informatiedagen. Voor zover de respondenten kunnen overzien, zijn er geen andere structurele vormen van informatie-uitwisseling.⁵²

⁵² In de wederhoor op het conceptrapport geeft de politie aan dat ketenpartners via de informatiesystemen Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV) en SIGMA steeds meer kunnen beschikken over gegevens over de vreemdeling die in bezit is bij andere ketenpartners. De politie heeft daarnaast sinds december 2020 procesgegevens via het informatiesysteem Politie Suite Handhaving Vreemdelingen (PSH-V) inzichtelijk



Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel

Het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) ondersteunt sinds vele jaren opsporingsdiensten die zich bezighouden met mensenhandel en mensensmokkel.⁵³ Het EMM is een samenwerkingsverband tussen de Nationale Politie, KMar, Immigratie- en Naturalisatiedienst en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Beheersmatig valt het EMM onder de Nationale Politie. Het EMM bundelt de kennis en informatie van de aangesloten organisaties en maakt op basis hiervan informatieproducten. Dit gebeurt doorgaans op verzoek of naar aanleiding van een vraag aan het EMM of vanuit de signalerende functie die het EMM op basis van de eigen (integrale) informatiepositie vervult.

De Inspectie heeft enkele voorbeelden ontvangen van informatieproducten die het EMM heeft opgesteld. De voorbeelden betreffen doorgaans beschrijvende stukken waarbij aandacht wordt besteed aan specifieke onderwerpen, zoals ontwikkelingen rondom bepaalde nationaliteiten of personen die in de havens in vrachtwagens klimmen om het Verenigd Koninkrijk te bereiken. De meeste documenten bevatten een opsomming van wat in de informatiesystemen van de aangesloten organisaties te vinden is over het betreffende onderwerp.

Uit het onderzoek blijkt dat veel respondenten het EMM kennen, maar daar zeer weinig tot geen informatie van krijgen. Men vraagt zich daarom af wat het EMM exact doet. Medewerkers van het EMM herkennen tot op zekere hoogte de beelden van andere partijen, maar geven aan wel degelijk informatieproducten op te leveren. Daarbij geven respondenten van het EMM aan dat zij bezig zijn met een doorontwikkeling. Het EMM is omstreeks 2005 opgericht. Hierna heeft men zich lange tijd gericht op het maken van zogeheten pre-weegdocumenten op basis waarvan opsporingsonderzoeken gestart konden worden. Met de doorontwikkeling is deze rol van het EMM heroverwogen. De nieuwe doelstelling van het EMM is de integrale bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel. Dit gebeurt door het verkrijgen van inzicht in signalen, opsporingsonderzoeken, trends en fenomenen van mensenhandel en mensensmokkel door het uitwisselen van kennis en informatie tussen de partnerorganisaties. Het EMM beoogt dit vervolgens te vertalen naar operationele, tactische en strategische producten aan de hand waarvan de partnerorganisaties hun taken kunnen uitoefenen.

Hoe de nieuwe invulling van het EMM gaat functioneren kan op dit moment niet worden beoordeeld. De toegevoegde waarde van de inrichting van het EMM in relatie tot de aanpak van mensensmokkel ten tijde van het onderzoek is de Inspectie echter niet duidelijk geworden.

Multidisciplinair Team Mensensmokkel

Het Multidisciplinair Team (MDT) Mensensmokkel is een samenwerkingsverband van de KMar, Nationale Politie, Immigratie en Naturalisatie Dienst, OM, Ministerie van Justitie en Veiligheid, Ministerie van Buitenlandse Zaken en Landelijk Internationaal Rechtshulpcentrum. In het MDT komen deze ketenpartners op basis van een gedeeld beeld van de aard en omvang van de problematiek tot een strategische, geïntegreerde aanpak van mensensmokkel, met als doel het bestrijden van de

gemaakt. Uit het onderzoek is niet gebleken in hoeverre deze mogelijkheden tot daadwerkelijke uitwisseling van informatie leiden.

⁵³ [https://www.rijksoverheid.nl/contact/contactgids/expertisecentrum-mensenhandel-en-mensensmokkel-
emm](https://www.rijksoverheid.nl/contact/contactgids/expertisecentrum-mensenhandel-en-mensensmokkel-emm)



belangrijkste risico's en bedreigingen voor Nederland.⁵⁴ Concreet betekent dit dat het MDT zich vooral richt op opstellen van beelden op basis waarvan de aangesloten organisaties actie kunnen ondernemen.

Uit het gesprek met het MDT blijkt dat het vooral gaat om het delen van informatie en het tot stand brengen van het samenwerken tussen organisaties. Dit gebeurt bijvoorbeeld door het delen van dashboards, waarin een breed overzicht wordt gegeven van de beschikbare informatie op het gebied van mensensmokkel. In het voorbeeld van een dashboard dat de Inspectie heeft ontvangen wordt op abstract niveau een beknopte weergave gegeven van ontwikkelingen op het gebied van mensensmokkel en migratie. Daarbij zijn cijfers te vinden, bijvoorbeeld over het aantal inklimmers en de daarbij betrokken nationaliteiten. Tijdens het inspectieonderzoek komt in de overige gesprekken met name aan bod dat men het MDT niet kent of, wanneer dat wel het geval is, er nooit iets concreets van hoort. De toegevoegde waarde van het MDT in relatie tot de aanpak van mensensmokkel en de doorwerking van het dashboard is de Inspectie daarom niet duidelijk geworden.

Directoraat-Generaal Migratie

Beleidsmatig is het dossier mensensmokkel belegd bij DGM van het ministerie van JenV en DGM neemt deel aan het MDT. Op die manier houdt het ministerie zicht op de aanpak van mensensmokkel en blijft het in contact met de betrokken organisaties. De informatiepositie van DGM is eveneens hoofdzakelijk gebaseerd op wat in het MDT wordt besproken. De informatie die in het MDT wordt besproken is doorgaans goed en daardoor is de informatiepositie volgens DGM in orde. Er worden beelden van verschillende organisaties bij elkaar gebracht die in het dashboard gebundeld worden. Dit betreft niet alleen informatie over ontwikkelingen, maar ook cijfers over mensensmokkelzaken die de KMar bij het OM aandraagt.

In het gesprek met DGM wordt benadrukt dat de aanpak van mensensmokkel een hoge prioriteit heeft voor de overheid. Dit wordt duidelijk gemaakt in meerdere beleidsdocumenten, zoals de Kadernota Koninklijke Marechaussee 2019-2023 en de Brede Maatschappelijke Heroverweging.⁵⁵ Hierin staan doelstellingen opgenomen. Deze doelstellingen zijn niet in detail uitgewerkt, maar zijn wel richtinggevend.

Landelijk Internationaal Rechtshulpcentrum

De internationale samenwerking bij rechtshulp⁵⁶ wordt formeel gezien gecoördineerd door het ministerie van Justitie en Veiligheid. In de praktijk worden verzoeken om rechtshulp via de politie, het OM of de rechtbanken afgehandeld, met tussenkomst van een Internationaal Rechtshulp Centrum (IRC). Het Landelijke Internationaal Rechtshulpcentrum (LIRC) heeft overzicht en inzicht in de aantallen, kwaliteit en afdoening van alle inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken en draagt zorg voor sturing hierop.⁵⁷ Binnen het LIRC werken verschillende organisaties samen, zoals de KMar, de politie en het OM. In bredere zin stroomlijnt het LIRC alle in- en uitgaande politionele en justitionele rechtshulpverzoeken en informatiedeling. Het LIRC beheert hiervoor onder andere de kanalen voor internationale informatie-uitwisseling: Europol, Interpol, liaison officers, foreign

⁵⁴ Herijking opdrachtbeschrijving MDT

⁵⁵ Zie voor de Brede Maatschappelijke Heroverweging:

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z07213&did=2020D15415

⁵⁶ Zie voor meer over internationale rechtshulp het inspectierapport [Internationale Rechtshulp Gewogen](#).

⁵⁷ Inrichtingsplan Nationale Politie 2012, p. 72



liaison officers en bureau SIRENE.⁵⁸ Bij de informatie die binnenkomt wordt door het LIRC bekeken in welk kanaal de informatie het beste past en weggezet moet worden.

Uit het gesprek met het LIRC blijkt dat ondanks dat de KMar verschillende mogelijkheden heeft om internationaal informatie uit te wisselen, zij hier te weinig gebruik van maakt. Het LIRC geeft aan dat het relatief onbekend is binnen de KMar, waardoor mensen waarschijnlijk niet bekend zijn met de mogelijkheden van het LIRC. Europol wordt regelmatig gecontacteerd, maar de andere vier kanalen worden weinig aangeboord. Dit is een gemiste kans volgens het LIRC, want liaison officers hebben veel kennis van de landen waarin zij actief zijn en kunnen daarom van toegevoegde waarde zijn voor (internationale) opsporingsonderzoeken.

Daarnaast heeft de KMar een lastige positie in het LIRC. In tegenstelling tot de politie beschikt de KMar niet over regionale IRC's. Daardoor is de KMar aangewezen op het IRC van de Landelijke Eenheid op het gebied van internationale rechtshulp. Echter is de KMar met zeven medewerkers slechts een klein onderdeel van het LIRC. Hierdoor is de KMar binnen het LIRC niet altijd in de juiste positie om te acteren. Zo worden alle in- en uitgaande rechtshulpverzoeken behandeld door politiemedewerkers. Hierdoor is het mogelijk dat de KMar specifieke informatie over mensensmokkel mist omdat de politiecollega's die niet uitzetten bij de KMar. Informatie aangaande mensenhandel en mensensmokkel vanuit de backoffice Europol wordt wel gedeeld met de KMar. In dit kanaal is ook aanwezigheid van een KMar-collega. Op het moment is de KMar bezig met het plaatsen van twee functionarissen in het informatieproces. Naar verwachting zijn deze mensen omstreeks 2022 actief.

Aanvullend blijkt dat de KMar, anders dan de politie, geen directe toegang heeft tot het informatiesysteem SIENA. Dit systeem wordt gebruikt om internationaal met andere opsporingsinstanties informatie uit te wisselen. Voor het gebruik van SIENA is de KMar afhankelijk van het LIRC, wat het wat het proces van informatieregistratie en deling mogelijk vertraagt. De KMar is al enige tijd bezig een eigen toegang tot SIENA te realiseren, maar dat is tot op heden niet gelukt. Gesprekken met het OM over mogelijk (beperkt) gebruik van/toegang tot SIENA zijn gaande.⁵⁹

Europol

Europol staat de 27 lidstaten van de EU bij in hun strijd tegen ernstige internationale criminaliteit en terrorisme. Zij werken daarbij samen met meerdere niet-EU-partnerlanden en internationale organisaties.⁶⁰ Daarnaast draagt het EMPACT programma van Europol bij aan Europees beleid over de aanpak van (internationale) criminaliteit.⁶¹ Europol bestaat uit een groot aantal verschillende afdelingen met ieder hun eigen specialisme. De Inspectie heeft in het kader van dit onderzoek onder andere gesproken met medewerkers van het European Migrant

⁵⁸ SIRENE staat voor Supplementary Information Request at the National Entry. Elk EU lidstaat heeft een eigen bureau SIRENE dat is belast met het gegevensbeheer van het Nationaal Schengen Informatie Systeem (SIS). In Nederland is het bureau SIRENE ondergebracht bij het LIRC. Zie voor meer: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/sirene-bureau_en

⁵⁹ In de wederhoor op het conceptrapport geeft het OM aan dat het op zichzelf logisch is dat de KMar niet beschikt over een SIENA-aansluiting, omdat dit is belegd bij de IRC's en het LIRC. Ook de andere opsporingsdiensten beschikken niet over een aansluiting op SIENA, maar werken via het (L)IRC.

⁶⁰ Zie: <https://www.europol.europa.eu/nl/about-europol>

⁶¹ Zie: <https://www.europol.europa.eu/empact>



Smuggling Center (EMSC) van Europol. Dit is een gespecialiseerde afdeling die zich volledig richt op mensensmokkel.

Uit de gesprekken blijkt dat er internationaal veel informatie beschikbaar is, zowel op operationeel als strategisch niveau. Voor het koppelen van internationale informatie is Europol echter afhankelijk van wat de aangesloten landen aanleveren. Niet alle landen leveren informatie op dezelfde wijze aan, zowel kwalitatief als kwantitatief, inclusief Nederland. De KMar meldt bijvoorbeeld niet alle lopende onderzoeken naar mensensmokkel aan. Dat blijkt ook uit andere gesprekken buiten het EMSC. Europol geeft daarom aan dat er voor hen blinde vlekken bestaan, met als gevolg dat analyses niet compleet zijn of een vertekend beeld kunnen opleveren.

In het gesprek met het EMSC geven de medewerkers enkele mogelijk oorzaken aan voor de niet-eenduidige manier waarop ze informatie aangeleverd krijgen. Ten eerste is de wijze waarop informatie moet worden aangeleverd omslachtig. Stukken moeten vertaald worden naar het Engels en dat kost tijd. Daarnaast werkt men binnen Nederland met meerdere formulieren om de informatie aan te leveren, waardoor het tijd kost om de informatie op de juiste manier aan te leveren. Specifiek voor de KMar geldt dat zij geen aansluiting op SIENA hebben, waardoor zij informatie niet direct kunnen invoeren. Ten tweede bestaat het beeld dat de KMar minder bekend is met wat Europol voor hen kan betekenen. Men denkt dat wanneer informatie of een onderzoek wordt aangemeld bij Europol, dit al gauw leidt tot een internationaal onderzoek. Daar is meestal weinig capaciteit en, gezien de vermeende complexiteit, enthousiasme voor. Dat perspectief is niet uniek voor de KMar, volgens het EMSC. Ook andere landen weten niet goed wat Europol voor hen kan betekenen. Europol kan echter op verschillende manieren ondersteuning bieden, ook in minder omvangrijke vormen.

Als laatste geven medewerkers van het EMSC aan dat onderzoeken worden aangemeld bij Europol nadat deze zijn afgerond. Hoewel Europol dan relevante informatie ontvangt die van belang kan zijn voor toekomstige onderzoeken, is dit tegelijkertijd ook een gemiste kans voor het afgeronde onderzoek. Er is dan geen mogelijkheid meer om verder te reageren op basis van de informatie die Europol ter beschikking heeft. De casus wordt dan opgepakt als losstaand incident, maar internationale connecties of betrokkenheid van organisaties blijven op die manier onderbelicht.

3.7 Beeld mensensmokkel

Met de aanpak van mensensmokkel beogen zowel de KMar als de netwerkpartners breder te kijken dan alleen de incidenten. Hierdoor kunnen CSV's in kaart worden gebracht en een internationaal beeld worden opgesteld. Op die manier kunnen CSV's (proactief) worden aangepakt. De Inspectie heeft tijdens de gevoerde gesprekken gevraagd naar het beeld van mensensmokkel dat respondenten hadden, zoals de aard, omvang en ernst van het fenomeen.

Veel respondenten zijn van mening dat mensensmokkel een aanzienlijk probleem is. Men verwijst vaak naar de veiligheidsrisico's en mensonterende situaties waar de vreemdelingen in terecht komen. Daarbij gaat er veel geld om in de georganiseerde mensensmokkel. Mensensmokkelaars maken gebruik van de wanhoop van migranten en vragen hoge bedragen voor hun diensten. Het organiseren van transport en valse of vervalste documenten is daarom doorgaans zeer kostbaar.



Daarbij speelt de internationale component van mensensmokkel een belangrijke rol. Aangezien mensen een grens over worden gesmokkeld, is het per definitie een internationaal onderwerp. Veel respondenten zeggen hierbij dat de mensensmokkelzaken die in Nederland worden aangetroffen het uiteinde zijn van het probleem. De smokkelaars, bijvoorbeeld een vrachtwagenchauffeur, zijn de uitvoerende mensen, maar eigenlijk niet de mensen die men wil oppakken. De meeste winst is te halen bij de mensen die de CSV's vormen en aansturen. De meeste respondenten geven aan dat die hoogstwaarschijnlijk niet in Nederland aanwezig zijn. Nederland is in de meeste gevallen een doorvoerland en niet het eindpunt van de smokkel. Zo is het hoge aantal inklimmers dat wordt aangetroffen in de havens een teken dat mensen naar het Verenigd Koninkrijk willen en niet in Nederland willen blijven. Door deze sterke internationale component zijn de mogelijkheden van de KMar beperkt. Men is al gauw afhankelijk van internationale samenwerking en dat is vaak een complex en traag proces.

Dit wordt extra moeilijk gemaakt doordat men vermoedt dat er steeds minder vaak sprake is van een concrete organisatie die in vast verband samenwerkt. Het betreft vaak instrumentele en opportunistische samenwerkingsverbanden van individuen of kleine groepen.⁶² Dit maakt de aanpak van mensensmokkel moeilijk, omdat het oppakken van een persoon of groep een gat achterlaat dat snel weer opgevuld is. Een chauffeur oppakken heeft weinig effect op de smokkelactiviteiten in breder verband wanneer deze chauffeur zonder moeite vervangen kan worden.

Respondenten geven daarom aan dat de aanpak van mensensmokkel vanwege deze complexiteit doorgaans bestaat uit het afhandelen van incidenten. Het aantal projectmatige en internationale onderzoeken is klein, mede vanwege de druk die deze zetten op de capaciteit. Hierdoor is het beeld dat men heeft van mensensmokkel, met name internationaal, beperkt. Veel respondenten vatten dit samen als 'het gebeurt waarschijnlijk heel veel, maar we weten maar weinig.'

⁶² In de wederhoor op het conceptrapport geeft de KMar aan dat diverse studies naar het fenomeen mensensmokkel en andere criminele samenwerkingsverbanden spreken over fluide netwerken.



4

Conclusies en aanbevelingen

In dit onderzoek heeft de Inspectie zich gericht op grenstoezicht en opsporing zoals uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee (KMar). Deze processen zijn onderzocht door middel van een thematisch onderzoek naar de aanpak van mensensmokkel. Hierbij stond de volgende onderzoeksvraag centraal: hoe heeft de Koninklijke Marechaussee het opsporingsproces in het grenstoezichtdomein georganiseerd en draagt dit bij aan het behalen van de doelstellingen op het gebied van de aanpak van mensensmokkel? In hoofdstuk 3 zijn de bevindingen van het onderzoek beschreven. Deze bevindingen raken meerdere processen, organisaties en afdelingen. In dit hoofdstuk analyseert de Inspectie de bevindingen op basis van thema's die uit de bevindingen naar voren komen. Voor elk thema zal een deelconclusie worden getrokken die bij elkaar een antwoord geven op de onderzoeksvraag. Op basis van deze conclusies worden aanbevelingen geformuleerd.

4.1 Analyse en conclusies

Samenhang

Uit het onderzoek blijkt dat de aanpak van mensensmokkel een complexe taak is. De internationale eigenschappen van mensensmokkel en de ongreepbaarheid van de betrokken criminele samenwerkingsverbanden (CSV) maken het een grote uitdaging het probleem op structurele wijze aan te pakken. Met name wanneer dit door een enkele organisatie of afdeling gedaan moet worden. Uit het onderzoek blijkt daarom dat zowel binnen als buiten de KMar een aanzienlijk aantal actoren betrokken is bij de aanpak van mensensmokkel. De Inspectie constateert enkele knelpunten in de samenwerking en samenhang tussen deze partijen.

Bij de KMar zelf valt op dat respondenten van de KMar geen of enkel abstracte doelstellingen konden noemen voor de aanpak van mensensmokkel. Deze doelstellingen komen neer op het tegengaan van mensensmokkel en illegale migratie en het aanpakken van de daarbij betrokken CSV's. Verdere concretisering van deze doelstellingen, kwantitatief of kwalitatief, kon in de meeste gevallen niet gegeven worden. Juist bij de aanpak van een complex probleem zoals mensensmokkel zijn concrete doelstellingen belangrijk. Een concrete doelstelling zorgt ervoor dat alle betrokken partijen weten wat ze moeten doen, kan voorkomen dat men los van elkaar gaat werken en kan de werkzaamheden van verschillende partijen naar een gezamenlijk punt geleiden.



De centrale onderzoeksvraag van dit inspectieonderzoek richt zich onder andere op de doelstellingen die de KMar heeft op het gebied van mensensmokkel. De bevinding dat er geen uitgewerkte of geoperationaliseerde doelstellingen zijn voor de bestrijding van mensensmokkel is van belang voor het antwoord op de hoofdvraag. Omdat die doelstellingen niet zijn uitgewerkt, is het nauwelijks vast te stellen welke invloed de organisatiewijze van opsporing in het grenstoezichtdomein heeft op het al dan niet succesvol bestrijden van mensensmokkel. Wat wel vast te stellen is, is dat dit gebrek aan heldere doelstellingen verschillende effecten heeft op de aanpak van mensensmokkel.

De afwezigheid van concrete en gezamenlijke doelstellingen is terug te zien in de samenhang van verschillende afdelingen binnen de KMar. Hoewel de KMar wil werken met het HOI-principe - waarbij handhaving, opsporing en intelligence zoveel mogelijk in verbinding worden gebracht - pakt dat in de praktijk veelal niet zo uit. De handhaving verantwoordelijk voor het grenstoezicht mist concrete (sturings)informatie van de Intel-afdelingen en werkt daardoor grotendeels op basis van eigen kennis en ervaring. De verbinding tussen handhaving en opsporing is op verschillende operationele brigades zwak. Het feit dat rechercheurs niet onder de operationele brigades vallen en daarom niet direct aangestuurd kunnen worden door de betreffende brigadecommandant speelt hierbij een rol. Veel medewerkers in de eerstelijnsopsporingsonderzoeken krijgen niet te horen wat hun werk heeft opgeleverd of, wanneer een zaak wordt overgedragen aan de opsporing, wat zij daarmee hebben gedaan. De recherche en Intel werken grotendeels los van elkaar. Zo geeft de opsporing aan weinig intelligence te ontvangen en weten rechercheurs niet wat met de door hen aangeleverde restinformatie gebeurt. Enkele rechercheurs geven aan weinig behoefte aan intelligence te hebben. Maar voor medewerkers die projectvoorstellen maken voor derdelijnsonderzoeken geeft Intel juist zeer belangrijke input. Binnen de opsporing is men eveneens beperkt op de hoogte van elkaars werkzaamheden. Zo weten projectmatige teams niet welke onderzoeken bij andere teams lopen en is de werking van de stuurploeg voor velen onbekend. De Inspectie merkt hierbij op dat uit de gesprekken is gebleken dat men zich binnen de KMar ervan bewust is dat samenwerking en samenhang verbeterd moet worden en daartoe verschillende initiatieven zijn opgestart.

Ook buiten de KMar is de samenhang tussen de werkzaamheden van verschillende actoren een aandachtspunt. Zo zijn het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) en het Multidisciplinair Team Mensensmokkel (MDT) in beginsel goede initiatieven tot samenwerking tussen verschillende organisaties. De complexiteit van mensensmokkel vraagt om een multidisciplinaire aanpak waarbij het koppelen van kennis en informatie waardevol is. Echter is uit het inspectieonderzoek niet gebleken wat de praktische waarde van beide samenwerkingsverbanden is, ondanks dat deze al meerdere jaren actief zijn. Respondenten geven aan, als zij al bekend zijn met het EMM en MDT, niets of weinig van hen horen. Vanuit het internationaal perspectief zouden het Landelijk Internationaal Rechtshulpcentrum (LIRC) en Europol een aanzienlijke bijdrage kunnen leveren aan de aanpak van mensensmokkel. Beide organisaties geven echter aan dat hun kennis en diensten onderbenut blijven, mede door de onbekendheid daarmee.



Deelconclusie 1

De KMar, zowel als organisatie in haar geheel als de individuele onderdelen, ziet de aanpak van mensensmokkel als belangrijke taak. Echter werken deze onderdelen beperkt met elkaar samen om het probleem gezamenlijk aan te pakken. Daarnaast zijn er buiten de KMar verschillende organisaties waarvan de kennis, informatie en potentie onderbenut blijven. Hierdoor is er geen sterke samenhang tussen het totaal van werkzaamheden gericht op de aanpak van mensensmokkel.

Kennis en ervaring

Tijdens het onderzoek is veel gesproken over het werken op basis van kennis en ervaring. Marechaussees leren het werk voornamelijk van collega's, zowel in de handhaving als de opsporing, zo blijkt uit het onderzoek. Tegelijkertijd was de boodschap in de gesprekken over kennis en ervaring eenduidig: die zijn niet op het gewenste niveau. Hierbij verwezen respondenten met name naar het grote aantal nieuwe medewerkers in de handhaving. Ondanks dat deze marchaussees allemaal de opleiding hebben gevolgd, hebben zij volgens veel respondenten nog niet de kennis en vaardigheden om volledig zelfstandig te acteren. Hoewel het de bedoeling is dat ervaren collega's het niveau van de instromers verhogen, blijken er in de praktijk niet voldoende ervaren collega's te zijn om dit daadwerkelijk te doen. Hierdoor is de kwaliteit van de uitvoering van het grenstoezicht en eerstelijnsopsporing een punt van zorg. Een mogelijk gevolg hiervan is zichtbaar in de opbrengsten van opsporingsonderzoeken. Bijna 38,6% van de bij het OM aangeleverde mensensmokkelzaken in de periode januari 2017 – juni 2020 wordt afgedaan met een sepot (30,8% onvoorwaardelijk, 7,8% voorwaardelijk). Een groot deel hiervan is afkomstig uit eerstelijnsopsporingen.

Bij tweede- en derdelijnsopsporingsonderzoeken is de kennis en ervaring doorgaans hoger, ondanks dat beginnende rechercheurs vaak pas laat de basisopleiding opsporing kunnen volgen. Echter is er bij tweede- en derdelijnsopsporingsonderzoeken meer behoefte aan specialistische kennis, zoals digitale recherche en financieel-economische recherche. Die twee expertises zijn juist van belang bij de aanpak van mensensmokkel, omdat zo routes, contacten en geldstromen inzichtelijk kunnen worden gemaakt. Rechercheurs maar ook de Inspectie zien dat als cruciale aspecten in de aanpak van mensensmokkel.

Daarnaast heeft het mobiliteitsbeleid binnen Defensie negatieve gevolgen voor de ervaring binnen de KMar. Hoewel het mobiliteitsbeleid ervoor moet zorgen dat kennis en ervaring door de organisatie rouleren, heeft het als gevolg dat er niet altijd voldoende tijd is om ervaring op te doen of dat ervaring op plekken in de organisatie terecht komt waar weinig tot geen rendement wordt behaald. Dit gevolg wordt voor sommige functies versterkt door de hoge doorstroom. Met name op startersfuncties voor officieren zoals teamleider bestaat een hoge doorstroom, met als gevolg dat er voor de betreffende teams weinig continuïteit is.

De Inspectie ziet een risico in de huidige manier van opleiden en het opdoen van kennis en ervaring. Bij het opleiden van nieuwe medewerkers leunt de KMar sterk op de kennis en ervaring die in de organisatie aanwezig zijn. Door uitstroom van ervaren personeel en het mobiliteitsbeleid zijn die kennis en ervaring steeds minder aanwezig op de plekken waar deze nodig zijn. Wanneer deze ontwikkeling zich voortzet, ontstaan aanzienlijke risico's voor de kwaliteit van de taakuitvoering.



Deelconclusie 2

Door een hoge instroom van nieuw personeel, beperkte opleidingsmogelijkheden en het mobiliteitsbeleid van het ministerie van Defensie is het niveau van kennis en ervaring op het gebied van opsporing binnen de KMar niet toereikend voor de ambities die zij heeft voor de aanpak van mensensmokkel.

Beeld mensensmokkel

Het belang van een goede informatiepositie is vaak ter sprake gekomen tijdens het onderzoek. Door middel van goede informatie en intelligence kan het grenstoezicht doelgericht worden aangestuurd en kunnen opsporingsonderzoeken zich richten op de aspecten waar het meeste effect te behalen is. Hierbij herkent de Inspectie de complexiteit van de aanpak van mensensmokkel. CSV's werken in wisselende samenstellingen en opereren in meerdere landen. Dit maakt het in kaart brengen van en grip krijgen op mensensmokkelnetwerken een lastige opgave. De Inspectie constateert desondanks dat binnen de KMar geen duidelijk beeld bestaat van mensensmokkel. Bijna alle respondenten geven aan dat er weinig zicht is op mensensmokkel en dat men enkel het topje van de ijsberg ziet. De informatieproducten die de Inspectie heeft ontvangen geven voornamelijk ontwikkelingen op een hoog abstractieniveau weer.

Tijdens het onderzoek zijn meerdere aspecten naar voren gekomen die de informatiepositie schaden. Voorafgaand aan deelconclusie één schreef de Inspectie over de beperkte samenhang van werkzaamheden. Uit het onderzoek is gebleken dat bij individuele actoren, afdelingen of zelfs medewerkers veel kennis en informatie over mensensmokkel aanwezig is. Dit geldt zowel voor de KMar als de netwerkpartners. Door de beperkte samenhang tussen deze partijen komt de informatie en kennis niet bij elkaar of op de juiste plekken terecht. Zo wordt informatie van het Team Criminele Inlichtingen (TCI) niet altijd betrokken bij de analyses van Intel en komt informatie van internationale partners niet altijd via het LIRC bij de KMar terecht. Samenwerkingsverbanden zoals het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) en het Multidisciplinair Team Mensensmokkel (MDT) beogen informatie uit verschillende bronnen bij elkaar te brengen. Dat heeft tot nu toe niet het gewenste resultaat bereikt. Het beeld van mensensmokkel is hierdoor gefragmenteerd.

Daarnaast worden door beperkte opsporingskennis en -ervaring bij eerstelijnsonderzoeken niet altijd de juiste handelingen verricht om een bredere blik op mensensmokkel te krijgen. Bijvoorbeeld door de juiste vragen te stellen tijdens een verhoor of financieel economisch onderzoek te doen. Als gevolg hiervan wordt niet overgegaan om op basis van individuele zaken te kijken naar het grotere geheel. Aanvullend zijn er in het grenstoezicht blinde vlekken te constateren. Sommige operationele brigades voeren door andere prioriteiten beperkt MTV-controles uit op de snelwegen en treinen. Hierdoor is binnen die onderdelen gering informatie aanwezig, inclusief informatie over de eventuele aanwezigheid van mensensmokkel. Daarnaast constateert de Inspectie dat *general aviation* een blinde vlek is. De KMar heeft geen helder beeld bij wat zich in dit segment afspeelt en of hier sprake is van mensensmokkel.



De Inspectie constateert eveneens dat er geen eenduidig overzicht is van de activiteiten van de KMar en de opbrengsten daarvan. Enkele leden van de stuurploeg gaven aan geen duidelijk overzicht te hebben van de lopende opsporingsonderzoeken binnen de KMar, terwijl daar wel behoefte aan is. Dit komt mede door de wisselende kwaliteit van de voortgangsrapportages van de lopende onderzoeken. Andere leden van de stuurploeg hadden dat overzicht wel. Dat overzicht week echter sterk af van cijfers die de Inspectie eerder formeel van de KMar had ontvangen.

Daarnaast is binnen de KMar zeer geringe informatie aanwezig over wat opsporingsonderzoeken opleveren. Cijfers over opbrengsten (zie tabel a in paragraaf 3.3.1) zijn uiteindelijk door het OM aangeleverd omdat deze bij de KMar niet beschikbaar waren. Hieruit kan afgeleid worden dat de KMar niet kan vaststellen of de opsporingsonderzoeken opleveren wat ze zouden moeten opleveren. De Inspectie merkt hierbij op dat de KMar zich presenteert als een informatiegestuurde organisatie. Dit schept verwachtingen over welke informatie beschikbaar is binnen de organisatie. Hoewel effectmetingen een lastige opgave zijn, met name in het kader van mensensmokkel, zou het maken van een beschrijvend overzicht van opbrengsten tot de mogelijkheden moeten behoren. Dit mede om het lerend vermogen in de organisatie te stimuleren.

Deelconclusie 3

De KMar heeft een gefragmenteerd en beperkt beeld van de aard en omvang van mensensmokkel en de opbrengsten van haar werkzaamheden van de aanpak daarvan.

Aanpak criminele samenwerkingsverbanden

Uit het onderzoek blijkt dat zowel de KMar als de andere organisaties betrokken bij de aanpak van mensensmokkel veel waarde hechten aan het ontmantelen van CSV's. Het meeste effect is te behalen bij het oppakken van sleutelfiguren of het uiteen laten vallen van samenwerkingsverbanden. De abstracte doelstellingen, bijvoorbeeld in de kadernota, wijzen dan ook op de aanpak van CSV's.

Het onderzoek toont aan dat het meeste werk in de praktijk bestaat uit een reactieve aanpak van mensensmokkelincidenten met een kleine omvang en scope. Zo zijn in de periode 2018-2020 in totaal 16 derdelijnsonderzoeken naar mensensmokkel afgerond. De aanpak van de gehele keten van internationaal opererende criminele samenwerkingsverbanden is daarmee beperkt. Het grootste aantal mensensmokkel onderzoeken wordt daarom door de eerste- en tweedelijnsopsporing uitgevoerd. Deze onderzoeken worden vaak afgebakend tot het incident zelf, zo blijkt uit het onderzoek, waarbij de blik op het grotere geheel wordt gemist. Hoewel dat gezien de beschikbare capaciteit vaak een bewuste keuze is in de afbakening, is het hierdoor moeilijk zicht te krijgen op CSV's die waarschijnlijk een rol hebben gehad bij de specifieke casus.

De strakke afbakening heeft daarbij als gevolg dat er weinig informatie bekend wordt waarop een derdelijns, projectmatig onderzoek gestart kan worden. Respondenten geven aan dat zowel vanuit de Intel als de opsporing weinig informatie komt die leidt tot een derdelijnsonderzoek. Daar komt de soms lange doorlooptijd van de totstandkoming van projectvoorstellen voor derdelijnsonderzoeken nog bij. Zowel rechercheurs als leden van de stuurploeg



geven aan dat het lang kan duren voordat een derdelijnsonderzoek wordt opgestart. Hierdoor kan de informatie waarop het project is gebaseerd verouderd zijn, met als gevolg dat eerst extra recherchewerk nodig is om het projectvoorstel te actualiseren. Daarna kan alsnog de conclusie worden getrokken dat het beoogde onderzoek geen waarde meer heeft.

Deelconclusie 4

De aanpak van mensensmokkel is in de praktijk hoofdzakelijk incidentgericht en derdelijnsopsporingsonderzoeken komen traag tot stand. Hierdoor blijven de criminele samenwerkingsverbanden onderbelicht.

De Inspectie merkt op dat hierboven besproken aandachtspunten op elkaar aansluiten en elkaar in stand houden. Doordat er geen sprake is van een sterke samenhang tussen de werkzaamheden op het gebied van mensensmokkel en niet overal de benodigde kennis en ervaring aanwezig is, komt er een beperkt beeld van mensensmokkel en daaraan gerelateerde intelligence tot stand. Hierdoor is er niet voldoende informatie beschikbaar voor het structureel opstarten van derdelijnsonderzoeken gericht op de aanpak van CSV's en zal de capaciteit voornamelijk in worden gezet op afgebakende incidentonderzoeken. Hierdoor zal het beeld van mensensmokkel zich niet snel verder ontwikkelen en de opsporingsonderzoeken incidentgedreven blijven.

De Inspectie trekt op basis van haar vier deelconclusies de volgende eindconclusie.

Eindconclusie

De KMar heeft geen meetbare doelstellingen op het gebied van mensensmokkel. Er zijn enkel abstracte doelstellingen beschikbaar: het tegengaan van mensensmokkel en illegale migratie en het aanpakken van de daarbij betrokken criminele samenwerkingsverbanden.

Ondanks dat de KMar de aanpak van mensensmokkel als belangrijke taak ziet, werken de verschillende afdelingen en onderdelen van de organisatie beperkt samen om het probleem gezamenlijk aan te pakken. Daarnaast zijn er buiten de KMar verschillende organisaties waarvan de kennis, informatie en potentie op het gebied van mensensmokkel onderbenut blijven. Hierdoor is er geen sterke samenhang tussen het totaal van werkzaamheden gericht op de aanpak van mensensmokkel.

Door een hoge instroom van nieuw personeel, beperkte opleidingsmogelijkheden en het mobiliteitsbeleid van Defensie is het niveau van kennis en ervaring op het gebied van opsporing binnen de KMar niet toereikend voor de ambities die zij heeft voor de aanpak van mensensmokkel.

De aanpak van mensensmokkel is in de praktijk hoofdzakelijk incidentgericht en komen projectmatige onderzoeken traag tot stand. Hierdoor blijven de criminele samenwerkingsverbanden onderbelicht hetgeen een structurele



aanpak ervan problematisch maakt. Daarnaast heeft de KMar een beperkt beeld van de aard en omvang van mensensmokkel en de opbrengsten van haar werkzaamheden voor de aanpak daarvan.

De hierboven benoemde aspecten vormen cruciale knelpunten die het behalen van de (abstracte) doelstellingen sterk belemmeren.

4.2 Aanbevelingen

Op basis van haar bevindingen doet de Inspectie de volgende aanbevelingen.

Aanbevelingen

De Inspectie beveelt de Koninklijke Marechaussee het volgende aan:

- Stel concrete en meetbare strategische doelstellingen op voor de aanpak van mensensmokkel die richtinggevend zijn voor alle werkzaamheden op het gebied van mensensmokkel binnen de Koninklijke Marechaussee;
- Maak op basis van deze strategische doelstellingen de opbrengsten en / of effecten van de opsporing van mensensmokkel inzichtelijk;
- Zorg voor een bredere en doeltreffende projectmatige aanpak van mensensmokkel conform concrete strategische doelstellingen;
- Stimuleer de samenhang tussen de handhaving, opsporing en intelligence binnen de Koninklijke Marechaussee zodat de werkzaamheden op het gebied van mensensmokkel elkaar verder aanvullen en versterken;
- Borg de kennis en ervaring binnen de Koninklijke Marechaussee zodat deze toereikend zijn voor de ambities die de organisatie heeft voor de aanpak van mensensmokkel en deze aansluiten bij de operationele behoeften en vereisten;
- Zorg voor heldere voortgangsrapportages van derdelijns opsporingsonderzoeken op basis waarvan de stuurploeg kan (bij)sturen;
- Zorg voor een opleidingsprogramma op het terrein van de opsporing dat aansluit bij de beoogde ontwikkelingen in de opsporing. Heb daarbij specifiek aandacht voor de (projectmatige) aanpak van mensensmokkel;
- Stimuleer de samenwerking met netwerkpartners op het gebied van mensensmokkel zodat informatie en samenwerkingsmogelijkheden zo veel mogelijk worden benut. Geef hierbij specifiek aandacht aan de samenwerking met het LIRC en Europol;
- Richt de processen en werkzaamheden van het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel en het Multidisciplinair Team Mensensmokkel zodanig in dat de potentie van deze samenwerkingsverbanden zo veel mogelijk wordt benut.

De Inspectie beveelt de Staatssecretaris en / of de Minister van Justitie en Veiligheid het volgende aan:

- Ga in gesprek met de Minister van Defensie over het mobiliteitsbeleid van Defensie en bezie de mogelijkheden voor een passend personeelsbeleid voor de Koninklijke Marechaussee zodat dit aansluit bij de operationele behoeften en vereisten;
- Stel concreet beleid op voor de aanpak van mensensmokkel op basis waarvan de KMar concrete en meetbare doelstellingen kan formuleren.



I

Bijlage Onderzoeksaanpak

Het in kaart brengen van grenstoezicht, opsporingsonderzoeken naar mensensmokkel op luchthavens en het bundelen van de daaruit voortkomende informatie vraagt om een stapsgewijze aanpak. In deze paragraaf zet de Inspectie uiteen welke stappen zij heeft ondernomen om tot een antwoord op de centrale vraag te komen.

Stap 1: desk research

Analyse van wet- en regelgeving geeft de taakstelling van de KMar op het gebied van grenstoezicht en de aanpak van mensensmokkel weer. Hierbij is ook aandacht besteed aan de doelstellingen die aan deze wet- en regelgeving ten grondslag liggen en hoe deze doelstellingen zijn geconcretiseerd. Daarnaast is in kaart gebracht hoe grenstoezicht en opsporing binnen de KMar zijn ingericht. Hierbij is primair sprake van documentanalyse. Aanvullend heeft de Inspectie sturingsinformatie en data over de aanpak van mensensmokkel opgevraagd en geanalyseerd.

Stap 2: grenstoezicht in de praktijk

Deze stap richt zich op het inzichtelijk maken van de praktijk van grenstoezicht op luchthavens, snelwegen en treinen. Dit is gedaan door observaties van de uitvoering van grenstoezicht door de KMar en het houden van (in)formele interviews/gesprekken met daarbij betrokken medewerkers (handhaving) van de KMar. Hierbij is met name aandacht besteed aan de operationele praktijk van grenstoezicht en hoe mensensmokkel daarbij wordt onderkend en eerstelijnsopsporingsonderzoeken naar mensensmokkel worden uitgevoerd.

Stap 3: opsporing in de praktijk

Opsporingsonderzoeken worden daarnaast ook uitgevoerd door rechercheurs van de KMar. Om een goed beeld te krijgen van hoe opsporingsonderzoeken naar mensensmokkel in de praktijk verlopen heeft de Inspectie interviews gehouden met rechercheurs verantwoordelijk voor het uitvoeren van tweede- en derdelijnsopsporingsonderzoeken naar mensensmokkel.

Stap 4: aansturing grenstoezicht en opsporing

Bij de sturing op het grenstoezicht en opsporing spelen teamleiders een belangrijke rol. Interviews met teamleiders werkzaam bij grenstoezicht en opsporing hebben inzicht gegeven hoe zij de operatie dagelijks aansturen. Daarnaast heeft de Inspectie inzicht gekregen op de belangrijkste overwegingen bij de daadwerkelijke selectie en toewijzing van opsporingsonderzoeken door de stuurploeg van de KMar en welke informatie daarvoor beschikbaar is.



Stap 5: landelijk afdelingen Koninklijke Marechaussee

Informatie afkomstig uit opsporingsonderzoeken dient bij elkaar gebracht te worden voor overkoepelende analyses. Op die manier kunnen organisaties of netwerken in kaart worden gebracht. Binnen de KMar bestaan verschillende landelijke afdelingen die zich bezig houden met deze taak:

- De Brigade Recherche is de landelijke afdeling van de opsporingstaken van de KMar. Rechercheurs van de KMar zijn niet in dienst van een regionale brigade, maar worden daar vanuit de landelijke Brigade Recherche geplaatst.
- De sectie Analyse & Onderzoek (A&O) maakt intelligence producten die de KMar kan ondersteunen bij haar taken. Zij maken producten voor zowel de ondersteuning van het planningsproces als voor de ondersteuning van de dagelijkse taakuitvoering/operatie.⁶³
- Het Informatieknoppunt (IKP) zorgt voor de verspreiding van informatie in de organisatie en is dagelijks bezig met het opbouwen van de informatiepositie voor de organisatie. Zij doet dit door het verzamelen van informatie van (inter)nationale ketenpartners en in open bronnen op het internet.

Interviews met medewerkers werkzaam bij deze onderdelen van de KMar hebben inzicht gegeven in hoe de opsporing landelijk wordt aangestuurd en hoe informatie uit de onderzoeken bij elkaar wordt gebracht.

Stap 6: landelijke, externe organisaties

Buiten de KMar houden verschillende organisaties zich bezig met de aanpak van mensensmokkel:

- Het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) verzamelt informatie, kennis en ervaring over mensensmokkel en mensenhandel. Hiermee ondersteunt het EMM opsporingsdiensten zoals de KMar.⁶⁴
- Europol is het rechtshandavingsagentschap van de Europese Unie. Vanuit het hoofdkantoor in Den Haag staan zij de 27 lidstaten van de EU bij in hun strijd tegen ernstige internationale criminaliteit en terrorisme.⁶⁵
- Het Openbaar Ministerie (OM) is, net als bij opsporingsonderzoeken door de politie, verantwoordelijk voor de opsporingsonderzoeken van de KMar.
- Uitwisseling van politie-informatie met andere landen gaat in Nederland onder andere via de Landelijke of regionale Internationale Rechtshulp Centra ((L)IRC). Het (L)IRC is een samenwerkingsverband tussen het OM en de nationale politie. De IRC's ondersteunen de opsporingsteams bij rechtshulpverzoeken.⁶⁶
- Voor de bestrijding van mensensmokkel is een Multidisciplinair Team (MDT) ingericht. Hieraan nemen de KMar, het Openbaar Ministerie (OM), de politie, de IND, het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), MinJenV (Directie Migratiebeleid) en MinBZ deel. Het MDT streeft naar het creëren van een optimaal informatie-beeld, zodat proactief kan worden opgetreden tegen mensensmokkel.⁶⁷

⁶³ Zie voor meer het inspectierapport Toezicht op de Maritieme Grenzen.

⁶⁴ <https://www.wegwijzermensenhandel.nl/organisatieprofielen/ExpertisecentrumMensenhandelenMensensmokkelEMM.aspx>

⁶⁵ <https://www.europol.europa.eu/nl/about-europol>

⁶⁶ Zie voor meer het inspectierapport Internationale Rechtshulp Gewogen.

⁶⁷ Nederlandse Strategie voor Geïntegreerd Grensbeheer 2019 – 2024, pp. 16.



Om hun rol bij de aanpak van mensensmokkel duidelijk te maken heeft de Inspectie interviews gehouden met deze organisaties.

Selectie KMar brigade

De signalen die de Inspectie in de oriëntatie heeft opgevangen geven aan dat mensensmokkel op verschillende luchthavens, snelwegen en in treinen voor kan komen. Ondanks dat de KMar een landelijke organisatie is, is zij opgedeeld in verschillende brigades. De meeste van deze brigades zijn verantwoordelijk voor een specifieke regio binnen Nederland en voeren daar onder andere het grenstoezicht uit. De Inspectie heeft een selectie gemaakt van KMar brigades die betrokken zijn in dit onderzoek. Door zo veel mogelijk brigades te betrekken die meerdere vormen van grenstoezicht uitvoeren, konden de stappen 2, 3 en 4 zo efficiënt mogelijk worden uitgevoerd. Tegelijkertijd is het aantal brigades voldoende om een goed beeld te geven van grenstoezicht en opsporing. De geselecteerde brigades zijn: Brigade Grensbewaking (Schiphol), Brigade Zuid-Holland, Brigade Scheldestromen, Brigade Brabant-Zuid, Brigade Limburg-Zuid, Brigade Drenthe-IJsselstreek en Brigade Oostgrens-Midden.

Opzet schematisch

Het inspectieonderzoek heeft grenstoezicht en de opsporing van mensensmokkel in vier stappen inzichtelijk gemaakt. Allereerst heeft de Inspectie het grenstoezicht op de geselecteerde brigades in kaart gebracht. Vervolgens verschuift de aandacht naar de opsporingsonderzoeken naar mensensmokkel die uit het grenstoezicht voortkomen. Bij de derde stap heeft de Inspectie onderzocht hoe de resultaten van de opsporingsonderzoeken binnen de KMar bij elkaar worden gebracht om zo mensensmokkelorganisaties in beeld te brengen. Als laatste stap heeft de Inspectie inzichtelijk gemaakt hoe de verzamelde informatie buiten de KMar wordt verzameld door (inter)nationale organisaties.



Expertsessie

Gedurende het onderzoek gaven de tussentijdse bevindingen blijk van een complex geheel aan onderzoeksresultaten. Om de onderzoeksresultaten verder te duiden en een eerste feitelijk check op deze resultaten te krijgen heeft de Inspectie een expertsessie georganiseerd. Hieraan hebben vijf medewerkers van de KMar deelgenomen die vanuit hun eigen strategische functie en/of expertise in relatie tot de opsporing, intelligence en personeel/organisatie, de tussentijdse resultaten verder konden duiden. Omdat in dat stadium niet mogelijk was een concreet (concept)rapport te delen, heeft de Inspectie ervoor gekozen het gesprek te voeren op basis van vijf stellingen die de kern van de onderzoeksresultaten weergaven. Na een toelichting van hoe tot elke stelling was gekomen werd de deelnemers gevraagd



te reageren. De reacties en perspectieven zijn in het conceptrapport verwerkt voor de verdere aanscherping van de resultaten.



II

Bijlage Afkortingen

Tabel d. afkortingen

| Afkorting | Betekenis |
|-----------|---|
| A&O | Afdeling Analyse & Onderzoek |
| API | Advance Passenger Information |
| AVIM | Afdeling Vreemdelingen, Identificatie en Mensenhandel (Nationale Politie) |
| BD | Bijzondere Dienst |
| BPS | Basisprocessensysteem |
| BR | Brigade Recherche |
| COA | Centraal Orgaan opvang Asielzoekers |
| CSV | Criminele samenwerkingsverband |
| DGC | Dedicated Gate Control |
| DGM | Directoraat Generaal Migratie |
| DIGI | Digitale Recherche |
| EMM | Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel |
| EMPACT | European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats |
| EMSC | European Migrant Smuggling Center (Europol) |
| EU | Europese Unie |
| FINEC | Financieel Economische Recherche |
| GAC | General Aviation Center |
| GENDEC | General Declaration |
| HOI | Handhaving, Opsporing en Intelligence |
| IGO | Informatiegestuurd optreden |
| Intel | Sectie Intelligence KMar |



| | |
|---------|--|
| IKP | Informatieknoppunt |
| IND | Immigratie- en Naturalisatiedienst |
| IWV | Integrale Werkvoorbereiding |
| KMar | Koninklijke Marechaussee |
| (L)IRC | (Landelijk) Internationaal Rechtshulpcentrum |
| LTC | Landelijk Tactisch Commando |
| MDT | Multidisciplinair Team |
| MJ&V | Ministerie van Justitie & Veiligheid |
| MTV | Mobiel Toezicht Veiligheid |
| OI | Operationele Intel |
| OM | Openbaar Ministerie |
| OTC | Opleidings- en Trainings Centrum |
| SGC | Schengengrenscore |
| SIENA | Secure Information Exchange Network Application, Europol |
| SIRENE | Supplementary Information Request at the National Entry |
| SUMM-IT | Opsporingsinformatiesysteem |
| TCB | Targeting Center Borders |
| TCI | Team Criminele Inlichtingen |
| VBS | Vreemdelingen Basissysteem |
| VVI | Verder te Verwerken Informatie |



Missie Inspectie Justitie en Veiligheid

De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van justitie en veiligheid om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen, om risico's te signaleren en om organisaties aan te zetten tot verbetering. Hiermee draagt de Inspectie bij aan een rechtvaardige en veilige samenleving.

Dit is een uitgave van:

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
[Contactformulier](#) | www.inspectie-jenv.nl

Mei 2021

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*