

Vergaderjaar 2005–2006

30 315

Gebruik van grenscontroles bij Terrorismebestrijding

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE, VAN JUSTITIE, VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN VAN DEFENSIE EN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 februari 2006

1. Inleiding

Hierbij bieden wij u, namens het kabinet, een pakket maatregelen aan dat zal leiden tot verbetering van de bewaking van de buitengrenzen. De voorgestelde maatregelen vloeien voor een gedeelte voort uit het rapport «Gebruik van grenscontrole bij terrorismebestrijding» dat de Algemene Rekenkamer op 28 september 2005 publiceerde.¹ In het kader daarvan heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan naar de vraag of, in het licht van terrorismebestrijding, een in opzet en werking sluitende controle bestaat aan de Nederlandse buitengrenzen. In het rapport heeft de Algemene Rekenkamer knelpunten vastgesteld en tevens aanbevelingen gedaan.

2. Uitgangspunten

Grenscontrole dient in de eerste plaats ter voorkoming van illegale migratie en van aanvoer van ongewenste goederen. Een effectieve grenscontrole kan echter tevens bijdragen aan de brede benadering die ten grondslag ligt aan de beleidsvisie op de bestrijding van terrorisme van het kabinet, zoals weergegeven in de notitie «Terrorisme en de bescherming van de samenleving»². Het voorkomen en bestrijden van terrorisme vergt immers een breed scala aan maatregelen op een groot aantal beleids-terreinen. Een effectieve bewaking van de buitengrenzen kan in die zin bijdragen aan de openbare orde en veiligheid en aan de bestrijding van terrorisme.

Omdat grenscontrole al voor de eigenlijke buitengrens begint, moeten en kunnen risico's zoveel mogelijk al voorafgaand aan grenspassage worden onderkend. Dit past bij de toekomstige Europese verplichting om gegevens over goederenzendingen ruim voor de EU-grensoverschrijding al aan de douane te verstrekken. Het past bij persoonscontroles binnen de

¹ Tweede Kamer, 2005–2006, 30 315, nr. 2.

² Tweede Kamer, 2002–2003, 27 925, nr. 94.

reeds bestaande benadering waarbij het begrip grens wordt gezien als een reeks denkbeeldige opeenvolgende concentrische cirkels. De buitenste cirkel wordt in dit concept gevormd door activiteiten van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Verder kunnen achtereenvolgens cirkels worden onderscheiden waarin ambassades, consulaten, immigratie liaison officers, vervoerders en pre-boarding teams van de KMar in het buitenland actief zijn. De binnenste cirkels zien op de activiteiten van de grenscontrolediensten aan de fysieke grens en het binnenlands toezicht in Nederland. Een zodanige benadering werd ook al aanbevolen in bij het rapport «Vreemdelingenbeleid en terrorismebestrijding» van de Adviescommissie Vreemdelingenzaken, dat uw Kamer in mei 2003 ontving.¹ De twee aanbevelingen uit dat rapport waarop het kabinet een nadere reactie had aangekondigd, zijn bij het onderliggende plan van aanpak betrokken.² Bij het onderliggende plan van aanpak is voorts de motie meegewogen die is ingediend door het kamerlid Nawijn (Groep Nawijn) naar aanleiding van het notaoverleg tussen de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de vaste commissie voor Justitie en de vaste Commissie voor Europese Zaken met de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie³. In deze motie wordt er – kort weergegeven – toe opgeroepen personen- en goederencontroles gelijkzijdig op dezelfde locaties plaats te laten vinden.⁴

3. Aanpak

Met het oog op verbetering van de grensbewaking is de afgelopen jaren al veel ondernomen. Dat neemt echter niet weg dat uit de rapportage van de Algemene Rekenkamer gebleken is dat er aanleiding bestaat verdere verbeteringen in het systeem van grenscontroles aan te brengen. Door de voorgestelde maatregelen zal deze beter zijn toegesneden op veiligheidsaspecten in het algemeen en terrorismebestrijding in het bijzonder.

Het onderliggende plan van aanpak strekt ertoe de volgende doelen te realiseren:

1. Zoveel mogelijk zicht krijgen op de gehele vervoersstroom, zowel van personen als goederen, die de grens passeert.
2. Het vaststellen en handhaven van het gewenst niveau van controle aan de buitengrenzen.
3. Gericht toezicht en handhaving door controles meer te coördineren en – waar zinvol – te combineren.

Het kabinet is zich er van bewust dat er, ook na doorvoering van de voorgenomen verbeteringen van de grenscontroles, risico's blijven bestaan. Het kabinet beoogt echter deze risico's met het voorgenomen stelsel van maatregelen tot een aanvaardbaar niveau te beperken. Aan de hand van dat niveau kan een gewenst controleniveau worden vastgesteld.

¹ Tweede Kamer, 2003–2004, 27 925, nr. 103.

² De tekst van deze aanbevelingen luidt: «Voer de werkwijze in zoals door de Canadese immigratieautoriteiten in samenwerking met de Canadese veiligheidsdiensten thans in praktijk wordt gebracht ten aanzien van het werken met risicoprofielen en het uitvoeren van veiligheidschecks bij toelatingsaanvragen (visum/regulier/asiel).»

«Overweeg een koppeling van alle relevante gegevensverzamelingen van de overheidsorganen die deel uitmaken van de vreemdelingenketen, zodat er een zogenaamde kruispuntdatabank tot stand komt, die (uitsluitend) beschikbaar komt voor de AIVD. Creëer een wettelijke basis voor deze kruispuntdatabank en zorg voor borging van de bescherming van de privacy».

³ Tweede Kamer, 2005–2006, 29 754, nr. 49.

⁴ Deze motie luidt:

«overwegende dat de personencontrole en de goederencontrole niet op alle EU-buitengrensdorlaatposten in Nederland tegelijk worden uitgevoerd; overwegende dat personencontrole en goederencontrole op alle dorlaatposten die de buitengrens van de Europese Unie vormen, tegelijkertijd moeten worden uitgevoerd; verzoekt de regering, binnen zes maanden de wettelijke en uitvoeringstechnische maatregelen te treffen die hiervoor nodig zijn».

4. Voortgang

Over de voortgang van de genoemde maatregelen zal uw Kamer bij de halfjaarlijkse Voortgangsrapportages Terrorismebestrijding worden geïnformeerd.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
M. C. F. Verdonk

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

De Minister van Defensie,
H. G. J. Kamp

De Staatssecretaris van Financiën,
bij afwezigheid de Minister,
G. Zalm

Plan van Aanpak Grenscontroles

A. Algemeen

De personen- en goederenstromen die zich bewegen over de buitengrens vertonen een grote diversiteit. De containers die jaarlijks via de haven van Rotterdam worden verscheept, kennen nu eenmaal een geheel ander soort dynamiek dan de reizigers die ons land via Schiphol inreizen. Daarom hanteert het kabinet het uitgangspunt dat de verschillende grenscontroles, uitgevoerd door de Douane, KMar en Zeehavenpolitie, moeten worden gecoördineerd en daar waar zinvol moeten worden gecombineerd. Bij «gecoördineerd» hebben wij een versterking van de bestuurlijke aandacht en van de informatiepositie voor ogen, terwijl bij «gecombineerd» onze gedachten uitgaan naar het daadwerkelijk samen uitvoeren van werkzaamheden door de diverse betrokken diensten. Het kabinet heeft bijvoorbeeld onlangs ten aanzien van de Kustwacht besloten om voor wat betreft de diverse overheidstaken voor de kust en op zee, over te gaan tot vormen van vergaande samenwerking en het combineren van grenscontroles.

In dit actieplan wordt een onderscheid gemaakt tussen de volgende aandachtsgebieden:

- handelsgoederen die via daartoe aangewezen lucht- en zeehavens ons land binnenkomen;
- personen en de door hen meegevoerde goederen (reizigersbagage) die via de aangewezen Schengen doorlaatposten (lucht- en zeehavens) ons land binnenkomen;
- goederen en personen die op andere wijze, legaal of illegaal, ons land binnen komen.

Het onderscheid in aandachtsgebieden bepaalt in hoeverre het meer of minder zinvol is om maatregelen ter voorkoming van terroristische activiteiten gecombineerd door met grenscontrole belaste dienstenuit te laten voeren. Bij het vervoer van handelsgoederen, die via de gebruikelijke zee- en luchtwegen ons land binnenkomen ligt het niet voor de hand controle door de Douane te combineren met personencontrole. Handelsgoederen kennen namelijk hun eigen logistieke processen waarbij het controleren van personen niet aan de orde is of persoonscontroles beter daarvan kunnen worden afgescheiden ter voorkoming van onnodig oponthoud van het goederenverkeer. Bij de overige twee aandachtsgebieden ligt een gecoördineerd, dan wel gecombineerd optreden van KMar, Zeehavenpolitie, Kustwacht en Douane voor de hand.

B. Begrippenkader

Grenscontrole: het gehele complex van personen en goederencontroles gericht op het tegengaan van illegale immigratie en van de aanvoer van ongewenste goederen.

Personencontrole: daadwerkelijke controle van personen op een grensdoorlaatpost, of tijdens surveillance, aan een buitengrens van het Schengen-gebied.

Goederencontrole: het controleren van goederen die de buitengrens van de Europese Unie overschrijden

Grensbewaking: Het complex aan methoden gericht op het tegengaan van illegale immigratie en de aanvoer van ongewenste goederen en het bestrijden van grensoverschrijdende criminaliteit, hetzij op een doorlaatpost, hetzij in het kader van de uitvoering van patrouilles of surveillance.

C. Maatregelen

De maatregelen die het kabinet voor ogen heeft, en die aansluiten op de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer, dragen bij aan:

1. Zoveel mogelijk zicht krijgen op de gehele vervoersstroom, zowel van personen als goederen, die de grens passeert.
2. Het vaststellen en handhaven van het gewenste niveau van controle aan de buitengrenzen.
3. Gericht toezicht en handhaving door controles op goederen en personen meer te coördineren en – waar zinvol – te combineren.

Hieronder zullen de maatregelen per doel worden toegelicht.

1. Zoveel mogelijk zicht krijgen op de gehele vervoersstroom, zowel van personen als goederen, die de grens passeert.

Koppeling van gegevens

Door de Algemene Rekenkamer is geconstateerd dat tussen de met grenscontrole belaste diensten thans in onvoldoende mate gestructureerde informatie-uitwisseling plaatsvindt. Verbetering is mogelijk door informatie waarover de met grenscontrole belaste diensten beschikken, beter te delen. Daartoe zullen koppelingen worden gerealiseerd, waardoor informatie ten behoeve van controle van personen en goederen, «real-time» door de betrokken diensten geraadpleegd en gebruikt kan worden. Het gebruik van een «hit-no hit systeem» biedt met grenscontrole belaste diensten de mogelijkheid na te gaan of bij een andere dienst relevante informatie over personen of bijvoorbeeld gebruikte vervoermiddelen voorhanden is. De realisatie van koppelingen biedt bovendien mogelijkheden waar het gaat om het verwerken en analyseren van digitaal aangeleverde informatie van luchtvaartmaatschappijen en/of scheepvaartmaatschappijen.

Het realiseren van koppelingen tussen systemen voor grenscontrole gaat verder dan de reeds ingevoerde Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV).¹ De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie doet met de KMar, Douane, Zeehavenpolitie en de NCTb, in de eerste helft van 2006, onderzoek naar de meest te verkiezen (technische) oplossing. Realisatie wordt beoogd in de tweede helft van 2006 en eerste helft van 2007. De in gang gezette initiatieven met de bestaande (in mindere of meerdere mate) «gekoppelde» systemen zullen vooralsnog onverminderd worden voortgezet. In dit kader is inmiddels besloten dat de KMar het ZUIS-risico-analysesysteem voor zeeschepen van de Zeehavenpolitie zal koppelen aan haar systemen. In het voorjaar van 2006 zal dit gerealiseerd zijn.

Pre-arrival persoonsinformatie

Op 29 april 2004 is de richtlijn passagiersgegevens² van kracht geworden. Deze richtlijn heeft tot doel de grenscontroles te verbeteren en illegale immigratie te bestrijden door erin te voorzien dat vervoerders desgevraagd passagiersgegevens vooraf aan de bevoegde nationale autoriteiten verstrekken.³

Kern van de richtlijn vormt de tot de lidstaten gerichte verplichting om de nodige maatregelen te treffen om vervoerders te verplichten aan de autoriteiten die belast zijn met de controle van personen aan de buitengrenzen, voor het eind van de instapcontroles desgevraagd informatie te verstrekken over de inreizende passagiers die zij zullen vervoeren naar een aangewezen doorlaatpost via welke deze passagiers een lidstaat binnenkomen. De lidstaten dienen uiterlijk op 5 september 2006 de nodige bepalingen te hebben vastgesteld om aan de richtlijn te voldoen. Voor

¹ De BVV heeft een geautomatiseerde uitwisseling gerealiseerd van informatie tussen organisaties in de vreemdelingenketen.

² Richtlijn 2004/82/EG.

³ De richtlijn is alleen van toepassing op het beroepsmatig vervoer van personen door de lucht.

Nederland zal dit neerkomen op het mogelijk maken in de Vreemdelingenwet 2000 van het opvragen van passagiersgegevens. De mogelijkheden voor het gebruik van persoonsgegevens met het oog op grenscontroles, uitgevoerd door zowel KMar als Douane, en terrorismebestrijding zullen nader worden onderzocht en uitgewerkt. Indien passagiersgegevens vooraf digitaal worden aangeleverd (zogenoemde «advanced passenger information») (API) zouden deze bijvoorbeeld langs de diverse opsporingssystemen kunnen worden geleid. Bij het onderzoek naar de gebruiksmogelijkheden zal worden nagegaan of, en zo ja in welke mate, het vooraf opvragen van passagiersgegevens aan vervoerders beter kan bijdragen aan het aan de grens detecteren van personen die een (potentieel) risico vormen voor de nationale veiligheid. Naast API-gegevens zal ook de mogelijkheid voor gebruik van zogenoemde «passenger name record» (PNR) gegevens worden bezien. Verder wordt het gebruik van biometrie en de bestaande afschrijfplicht voor vervoerders, bij vluchten afkomstig van risico-luchthavens, betrokken. Op dit moment wordt bij het vaststellen van de lijst met afschrijfplichtige luchthavens nog alleen rekening gehouden met risico-indicatoren op het gebied van illegale immigratie. Echter, mede op grond van risico-indicatoren, gericht op terrorismebestrijding, kan de lijst met afschrijfplichtige luchthavens worden aangepast. Daarnaast wordt onderzocht welke juridische, technische en organisatorische maatregelen noodzakelijk zijn om de passagiersgegevens beschikbaar te maken voor de autoriteiten belast met de grenscontroles op luchthavens (Kmar en Douane) en de autoriteiten belast met de nationale veiligheid (AIVD).

Voor scheepvaartmaatschappijen kunnen na indicaties op grond van risicoanalyse eveneens dergelijke maatregelen worden getroffen. De noodzaak en de uitvoeringsmogelijkheid bij cruise- en ferryverkeer zal door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie onderzocht worden.

De handhaving van de bestaande verplichting voor gezagvoerders van schepen, om onmiddellijk bij aankomst van het schip bemannings- en passagierslijsten aan de met grenscontrole belaste autoriteiten aan te leveren, zal door de KMar en Zeehavenpolitie ingaande februari 2006 worden aangescherpt. Er zal door de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie onderzoek worden gedaan naar de mogelijkheid om gezagvoerders van schepen te verplichten om ook bij vertrek bemannings- en passagierslijsten te verstrekken aan de met grensbewaking belaste autoriteiten.

Daarnaast zal de minister onderzoeken in hoeverre het mogelijk is om dergelijke lijsten vroegtijdig en in digitale vorm voor aankomst of vertrek aan te laten leveren.

Pre-arrival goedereninformatie

De Europese Commissie bereidt wetgeving (documentnummer Vo 648/2005 van 13 april 2005) voor, waardoor het verplicht wordt gegevens over goederenzendingen aan de Douane te verstrekken ruim voordat die goederen feitelijk Europa binnenkomen. Uiteraard zal daarbij rekening worden gehouden met de verschillende vervoersmodaliteiten (zoals containers, koeriersdiensten). De te verstrekken gegevens zullen ook indicatoren omtrent veiligheidsaspecten bevatten. De ingangsdatum van deze wettelijke verplichting is thans voorzien voor 1 januari 2008. De Nederlandse Douane beschikt reeds in een groot aantal gevallen over de zogenoemde pre-arrival informatie (containers, luchtvracht). Deze gegevens worden door het bedrijfsleven op vrijwillige basis eerder aangeleverd dan wettelijk verplicht is.

Diverse kleine lucht- en zeehavens zijn thans niet aangewezen als doorlaatpost en/of douanekantoor. Toch is het toegestaan daar inof uit te reizen of goederen aan te brengen, mits voorafgaand daaraan toestemming is verkregen van de met grenscontrole belaste dienst. Het gaat hier meestal om verkeer van personen en/of goederen met kleine vlieg- of vaartuigen. De naleving blijkt tot op heden gebrekkig. De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat voornamelijk bij de kleinere lucht- en zeehavens het toezicht onvoldoende is. In feite is hier sprake van «blinde vlekken». Om het zicht op deze stroom te vergroten en inzicht te kunnen verkrijgen in de risico's die hiermee verband houden, zal gericht mobiel toezicht worden geïntensiveerd. Hierop gaan wij onder punt 3. nader in.

Om de kans dat personen buiten de grenscontroles in- of uitreizen en om het veiligheidsrisico dat daardoor kan ontstaan verder te beperken, beogen wij per 1 juli 2007 een verplichting tot het voeren van een registratie aan havenmeesters van kleine luchthavens en (jacht)havens langs de kust op te leggen. Zij dienen vanaf genoemde datum een lijst bij te houden van alle bemanningsleden, opvarenden en passagiers die in- of uitreizen. De registratie biedt de grenscontrolediensten niet alleen aanknopingspunten voor controle maar ook voor de gewenste versterking van de informatiepositie. Daarbij past een maatregel om onttrekken aan toezicht zwaarder te bestraffen. Dit is vooral van belang op die plaatsen, luchthavens en zeehavens die niet zijn aangewezen als doorlaatpost, waar om economische motieven wordt toegestaan in- of uit te reizen na vooraanmelding bij een grenscontroledienst en langs de kustlijn of op luchthavens waar illegale in- of uitreis kan plaatsvinden. De boete (thans 75 euro) bij geconstateerde overtreding staat veelal niet in verhouding tot het te behalen voordeel. Door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie zal worden onderzocht in hoeverre een verhoging van de boete bij kan dragen aan een betere naleving of welke andere maatregelen kunnen worden genomen om de verplichting beter te handhaven.

Kustwacht Nieuwe Stijl

In het kader van de opzet van de Kustwacht Nieuwe Stijl zijn initiatieven in gang gezet om in het Kustwachtcentrum een «real time» situatiebeeld van de activiteiten op de Noordzee te realiseren. Om een integraal radarbeeld beschikbaar te krijgen worden bestaande radarbeelden van verschillende systemen gekoppeld. De Koninklijke Marine werkt al vanaf 2004, in samenwerking met het Kustwachtcentrum en het ministerie van Verkeer en Waterstaat, aan de realisatie, die per januari 2007 wordt verwacht. De focus van het project is tot op heden echter beperkt gebleven tot de uitvoering van dienstverleningstaken. Als gevolg hiervan zullen vanuit het oogpunt van handhavingstaken, waaronder grenscontroles, «blinde vlekken» in de radardekking van de Nederlandse kust blijven bestaan. Ook zijn er onvoldoende mogelijkheden om kleine vaartuigen te kunnen waarnemen. Om deze beperkingen weg te nemen zijn aanvullende maatregelen nodig. Hierbij wordt gedacht aan een modificatie en eventuele uitbreiding van de bestaande radarsystemen. Door de minister van Defensie zal onderzoek naar de meest kosteneffectieve mogelijkheden worden verricht.

2. Het vaststellen van het gewenste niveau van controle aan de buitengrenzen

Normering aantal doorlaatposten persoonscontrole

Nationaal, noch internationaal (zoals in Schengen-verband), zijn thans

normen ontwikkeld voor het aantal te vestigen doorlaatposten. Om te kunnen vaststellen of aanpassing van het bestaande aantal, in het Voor-schrift Vreemdelingen opgesomde, geopende doorlaatposten nodig is, is nadere informatie op basis van gerichte analyses noodzakelijk. Dit is ook noodzakelijk waar het gaat om de wenselijkheid van een systeem van vooraanmelding¹. Het is niet de bedoeling dit voor alle lucht- en zeehavens in de toekomst te laten gelden. De Minister voor Vreemdelingen-zaken en Integratie start in februari 2006 een onderzoek, op basis waarvan een normering kan worden bepaald.

Raadpleging opsporingsregisters

De ambtenaar die belast is met de grensbewaking staan de volgende opsporingsregisters ter beschikking:

1. het Schengen Informatie Systeem (hierna: SIS) en
2. het Opsporingssysteem (hierna: OPS).

Personen kunnen in deze systemen onder meer worden gesignaleerd als:

- ze strafbare feiten hebben gepleegd en uitgeleverd moeten worden;
- hen de toegang moet worden geweigerd omdat er concrete aanwij-zingen bestaan dat zij een gevaar vormen voor de openbare orde of de nationale veiligheid of
- gerichte of onopvallende controle op hen dient te worden uitgevoerd.

In het SIS staan signaleringen, afkomstig van Schengen-landen. Het OPS bevat de nationale opsporings- en aanhoudingsbevelen, evenals verzoeken om aanhouding die uitgevaardigd zijn door niet-Schengen-landen. Een verzoek van bijvoorbeeld de Verenigde Staten om een persoon aan te houden en uit te leveren zal (mits daaraan kan worden voldaan) door Nederland in OPS worden opgenomen.

Het raadplegen van SIS en OPS kan dan ook in belangrijke mate bijdragen om gezochte personen (en daarmee gekende mogelijke terroristen) aan de buitengrens te kunnen onderkennen. Als gevolg van het bepaalde bij de Schengen uitvoeringsovereenkomst, moet bij controle aan de buitengrens van EU-onderdanen worden volstaan met een zogenaamde minimum-controle. Systematische raadpleging van opsporingsregisters is in het geval van een EU-onderdaan niet toegestaan; raadpleging van EU-onderdanen is slechts toegestaan als er concrete aanwijzingen bestaan dat de persoon een gevaar vormt voor de openbare orde. Ook steekproefsgewijze controle is niet toegestaan. Als gevolg hiervan is de kans beperkt dat gesignaleerde EU-onderdanen bij grenscontroles worden opgemerkt.

Om dit knelpunt weg te nemen zal de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie laten onderzoeken in hoeverre het inkomend voorzitterschap en de andere lidstaten van de EU een voorstel voor uitbreiding van de voorgeschreven minimale controlevereisten bij grenscontrole voor EU-onderdanen ondersteunen. Beoogd wordt ook bij EU-onderdanen standaard, of in meer gevallen dan nu, over te gaan tot raadplegen van het SIS en nationale opsporingsystemen.

De KMar heeft inmiddels een verwervingstraject voor aanvullende geauto-matiseerde paspoortleesapparatuur in gang gezet. De apparatuur zal in 2006 worden afgeleverd en geïnstalleerd. Het betreft aanvullende appa-ratuur bestemd voor de luchthaven Schiphol. Ook apparatuur bestemd voor de andere luchthavens, in zeehavens voor ferry- en cruiseverkeer alsmede voor mobiel gebruik zal worden aangeschaft.

Gezag en operationele afstemming

Het gezag over de diensten belast met de uitvoering van personen-

¹ Een systeem van vooraanmelding is van belang op plaatsen (lucht- en zeehavens) die niet zijn aangewezen als doorlaatpost, waar om economische motieven wordt toegestaan in- of uit te reizen na vooraanmelding bij een grenscontroledienst.

controles aan de buitengrenzen wordt uitgeoefend door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. De staatssecretaris van Financien oefent het gezag uit over de Douane bij de uitvoering van goederencontroles. Nu grenscontroles meer gecoördineerd en – waar zinvol – gecombineerd zullen worden uitgevoerd is een goede onderlinge afstemming van prioriteiten aan de orde. Deze afstemming zal plaatsvinden tussen de directeur-generaal van de Belastingdienst en de directeur-generaal van Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken. De korpsbeheerders van de KMar en Zeehavenpolitie worden bij de afstemming betrokken.

Daarnaast zal het bestaande operationeel afstemmingsoverleg grensbewaking en MTV, door deelname van de Douane, worden omgevormd tot een sectorbreed afstemmingsoverleg «*Grenscontroles*». In dit overleg worden, onder wisselend voorzitterschap van de operationele directeur van de Douane en van de KMar, de operationele plannen van de diensten afgestemd. Hierdoor wordt het langs elkaar heen werken van de uitvoerende diensten in belangrijke mate tegengegaan. Bovendien wordt gewaarborgd dat samenwerkingsmogelijkheden, ook bij Europese «*Joint Operations*», optimaal worden benut.

Naast de hiervoor genoemde maatregelen zal ook aanvullend onderzoek plaatsvinden naar de meest geëigende inrichting van sturing, beheer en operationele afstemming bij grenscontroles. De inrichting van de Kustwacht Nieuwe Stijl en de Werkgroep Grensbewaking en de bestuursmodel Veiligheid en Publieke Veiligheid Schiphol naar mogelijkheden voor kwaliteits- en efficiëncyverbetering op de luchthaven Schiphol, worden hierbij betrokken. Dit onderzoek zal plaatsvinden onder leiding van de directeur-generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken en de directeur-generaal Belastingdienst.

In het Gezamenlijk Comité Terrorismebestrijding (GCT) vindt afstemming plaats van maatregelen in het belang van terrorismebestrijding, waaronder maatregelen aan de grenzen. Grenscontroles dragen immers bij aan de bestrijding van terrorisme.

3. Gericht toezicht en handhaving door controles op goederen en personen meer te coördineren en – waar zinvol – te combineren.

Risicoindicaties

Als het gaat om grensbewaking bij terrorismebestrijding is het traject voorafgaand aan de fysieke (buiten)grenspassage voor personen of goederen (bijvoorbeeld het traject van aanvragen voor in- of doorreis of voor (tijdelijk) verblijf in Nederland) minstens zo belangrijk als de daadwerkelijke controles aan de grens. Het tegengaan van illegale immigratie en van ongewenste goederen (en daarmee de binnenkomst van (potentiële) terroristen of terroristische goederen in ons land), vereist een uitvoeringsconcept waarbij het begrip grens wordt opgevat als een reeks concentrische cirkels. De buitenste cirkel wordt in dit concept gevormd door activiteiten van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Verder kunnen achtereenvolgens cirkels worden onderscheiden waarin ambassades, consulaten, immigratie liaison officers, vervoerders en pre-boarding teams van de KMar in het buitenland actief zijn. De binnenste cirkels zien op de activiteiten van de grenscontrolediensten aan de fysieke grens en het binnenlands toezicht in Nederland. Bij dit concept past het werken met risico-indicatoren.

(Potentiële) terroristen trachten op diverse manieren naar of via Nederland te reizen. Net als bij onrechtmatig binnenreizen door «gewone»

migranten, fungeren de migratiekanalen als communicerende vaten: als inreis via het ene kanaal niet lukt, neemt het gebruik van de andere kanalen toe. Het is dan ook van belang om alle migratiekanalen te monitoren; de verschillende organisaties in de vreemdelingenketen spelen daarbij een prominente rol. De vreemdelingenketen levert op dit terrein een belangrijke bijdrage. De ontwikkeling van risico-indicaties in samenwerking met de verschillende instanties in de vreemdelingenketen is een continu proces. Voor goederenstromen geldt dit mutatis mutandis hetzelfde. De ministeries van Buitenlandse Zaken en Justitie, de NCTb en de AIVD werken thans aan het opstellen van risico-indicatoren op het gebied van nationale veiligheid. Deze kunnen onder andere worden gebruikt om voor medewerkers van de KMar, Douane, Zeehavenpolitie, Kustwacht en IND praktische aanwijzingen, zogenaamde risico-indicaties, samen te stellen waarmee mogelijke relaties met terrorisme kunnen worden onderkend. De risico-indicaties sluiten aan bij de specifieke taken van de betrokken ambtenaar in de vreemdelingenketen en de positie die deze inneemt in het model van concentrische buitengrenzen.

Activiteiten buitenland

Een verdere intensivering van de samenwerking tussen in het buitenland gestationeerde ambtenaren van Politie, KMar en IND sluit aan op het belang van een goed functionerend informatie- en risicomangement en de concentrische cirkel gedachte bij de uitvoering van grenscontroles. De ambtenaren zijn, door voorlichtings- en bewustwordingsactiviteiten bij de AIVD en het gebruik van risicoindicaties, in staat informatie in relatie tot terrorismebestrijding door te geven. De opleiding, samenwerking en locatiekeuze voor uit te zenden functionarissen zal nog meer dan voorheen worden gebaseerd op een integrale afstemming tussen de uitvoerende diensten, de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de NCTb.

Visumproces

In vorenstaand kader past eveneens het intensiever benutten van (risico-indicatoren in) het visumproces. De Visumwet, die naar verwachting in 2007 zal worden geïmplementeerd, ziet onder andere op een stroomlijning van de procedure. De bevoegdheid voor het verstrekken van visa zal bij de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie komen te liggen. Voorts zal de implementatie van het Europees Visa Informatiesysteem (EU VIS) in 2007 de informatiepositie op Europees niveau sterk doen toenemen. Het EU VIS voorziet in de mogelijkheid voor de controle aan de grens of de identiteit van de reiziger overeenkomt met de identiteit van de persoon aan wie het visum is afgegeven. Dit kan door middel van de biometrische kenmerken in het EU VIS worden gecontroleerd. Tevens wordt vanuit het oogpunt van nationale veiligheid gekeken naar de mogelijkheden tot aanpassing van bijlage 5A van de gemeenschappelijke visuminstructie. In deze bijlage staan de nationaliteiten en uitzonderingscategorieën vermeld waarvan visumaanvragen aan de AIVD dienen te worden voorgelegd.

Opstellen risico-analyses

De met grenscontrole belaste diensten stellen over een periode van zes maanden, ingaande 1 maart 2006, gemeenschappelijk en zo veel mogelijk ondersteund door de AIVD, een risicoanalyse per vervoerssegment op. Vervolgens zal deze periodiek worden bijgesteld. De tot op heden opgestelde risicoanalyses van de grenscontrole-, politie- en (voor zover mogelijk) inlichtingen- en veiligheidsdiensten, zullen hierbij als uitgangspunt worden gebruikt. Om de noodzakelijke informatie-uitwisseling met de inlichtingen- en veiligheidsdiensten te realiseren worden informatie-

behoefteplannen opgesteld en afgestemd. De risicoanalyses worden toegespitst op de verschillende vervoersstromen, om zo nodig gerichte maatregelen te kunnen nemen.

Gemeenschappelijke patrouilles

Langs de kust en in de kleine havens zal met ingang van 1 maart 2006, vooralsnog voor een periode van zes maanden, mobiel toezicht door KMar, Zeehavenpolitie en Douane plaatsvinden in nauwe afstemming met de Kustwacht. Hiervoor worden de klok rond twintig gecombineerde patrouilles van KMar, Douane en Zeehavenpolitie gericht ingezet op die plaatsen waar geen sprake is van reguliere stromen van goederen en/of passagiers. Hierdoor wordt de preventieve werking vergroot en ontstaan er mogelijkheden om de informatiepositie te verbeteren en een risico-analyse op te stellen. De gecombineerde teams zullen op een «slimme» wijze worden ingezet (risicogericht, informatiegestuurd, onvoorspelbaar). Afhankelijk van de opgedane ervaringen en opgestelde risicoanalyses zal een evaluatie plaatsvinden, op grond waarvan het aantal in te zetten gemeenschappelijke patrouilles zo nodig kan worden bijgesteld.

De Koninklijke Marechaussee heeft met het oog op de uitvoering inmiddels een aangepast concept voor de maritieme grensbewaking ontwikkeld en afgestemd met Kustwacht, Douane en Zeehavenpolitie. De basis van het uitvoeringsconcept wordt gevormd door multidisciplinair toezicht in diverse opeenvolgende zones (model concentrische cirkel op micro-niveau), waarbij eenheden te land samenwerken met (Kustwacht) schepen op de Noordzee, Waddenzee, Zeeuwse stromen en in de havens. Deze vorm van toezicht sluit ook aan bij de multidisciplinaire activiteiten die in het kader van havengerelateerd vreemdelingen toezicht al in de haven van Rotterdam worden ontplooid. Afhankelijk van de risico-inschatting bij een bepaald schip of zijn opvarenden kan besloten worden welke reactie geëigend is en waar, wanneer en door wie deze het beste kan plaatsvinden. Een directe verbinding tussen het Kustwachtcentrum, Douane-informatiecentrum, de Zeehavenpolitie en de regiekamer «blauwe grens» van de KMar, vervult een belangrijke rol in het informatiegestuurd optreden. De Zeehavenpolitie zal hiertoe aansluiting zoeken bij de regiekamer «blauwe grens» van de KMar. Met het oog op de nieuwe werkwijze vervangt de KMar haar bestand van 8 verouderde (beperkt) zeegaande vaartuigen door 5 moderne schepen. Het nieuwe uitvoeringsconcept wordt gefaseerd in 2006 en 2007 ingevoerd. Onderzocht zal worden of een meer centrale aansturing van de gecombineerde patrouilles kan plaatsvinden, vergelijkbaar met de Kustwacht nieuwe stijl. Dit geldt ook voor patrouilles die plaatsvinden in het gebied van de Waddenzee en Zeeuwse stromen. Op de kleine luchthavens zal toezicht worden uitgeoefend door patrouilles van KMar en Douane. Waar zinvol zullen ook deze patrouilles gecombineerd plaatsvinden.

Bevoegdheden bij goederencontroles

Voor de inzet van gecombineerde patrouilles is het van belang dat de betrokken met grenscontrole belaste diensten hun bevoegdheden met elkaar kunnen delen. Een soortgelijke werkwijze wordt voorgestaan bij de Kustwacht nieuwe stijl. Voor een efficiënte overdracht van douanebevoegdheden is de voorgenomen algemene douanewet in feite onontbeerlijk.

Deze algemene wet omvat naast de Algemene wet bestuursrecht, alle formeelrechtelijke bepalingen die zien op goederen en goederenverkeer ter handhaving van de materiële internationale, communautaire en nationale wetgeving die verboden en beperkingen bevatten die bij de in-, uit- en doorvoer van goederen, alsook in het binnenland van toepassing zijn.

Door deze ruime reikwijdte zal deze wet zowel zien op de fiscale en financiële wetgeving als op de materiële wetgeving op het gebied van de veiligheid, gezondheid, economie en milieu. De inspecteur van de douane is in eerste instantie aangewezen als bevoegde autoriteit om al deze materiële wetgeving te handhaven; daarnaast zal deze wet de mogelijkheid bieden anderen ressorterend onder andere departementen aan te wijzen. Het wetsvoorstel is al in een vergevorderd stadium en bevindt zich in het laatste stadium voor indiening. Indiening van het voorstel is voorzien in 2006.

Kwaliteits- en efficiencyverbetering op de luchthaven Schiphol

Een onderzoek naar specifieke mogelijkheden voor kwaliteits- en efficiencyverbetering van (overheids)controleprocessen op luchthaven Schiphol wordt uitgevoerd door de werkgroep Grensbewaking van het besturingsmodel Beveiliging Publieke Veiligheid Schiphol. Belangrijk thema bij dit onderzoek vormt de mogelijkheid om al in een zo vroeg mogelijk stadium vast te kunnen stellen of iemand als risicovol, vanuit de optiek van grenscontroles of beveiliging van de burgerluchtvaart, moet worden aangemerkt. Bekeken wordt of het mogelijk is om bij grenscontroles aan buiten- en binnengrenzen reisdocumenten te scannen en de gegevens van fotopagina en biometrische data voor een bepaalde periode in een centraal bevragebaar register op te slaan en de gegevens voor een breder toepassingsbereik aan te mogen wenden. De resultaten van genoemd onderzoek kunnen in een latere fase dienen voor mogelijke kwaliteits- en efficiencyverbeteringen op andere luchthavens en in zeehavens. De KMar is inmiddels met TNO een programma gestart om een nieuw operationeel uitvoeringsconcept voor de personencontrole op Schiphol te kunnen ontwikkelen en toetsen. Dit concept wordt in 2006 en 2007 uitgewerkt en gefaseerd ingevoerd.

D. Capaciteit en (technisch) onderzoek

Voor de inzet van gecombineerde multidisciplinaire patrouilles van KMar, Douane en Zeehavenpolitie, voor de uitoefening van toezicht langs de kust, in de kleine havens en op de kleine luchthavens, wordt vooralsnog geen extra budget beschikbaar gesteld. De benodigde sterkte dient door herprioritering van taken te worden gegenereerd.

Om de informatiepositie van de grenscontrolediensten te versterken zijn een drietal onderzoeken nodig:

1. Onderzoek naar de meest optimale realisatie van koppelingen tussen systemen voor grenscontrole.
2. Onderzoek naar de (technische) mogelijkheden van inname van vooraf verstrekte persoonsinformatie (API) door vervoerders.
3. Onderzoek naar de aanpassing van de radar-systeemeisen voor handhavingstaken van de Kustwacht.

E. Overzicht Maatregelen

Maatregelen, actoren en fasering

| Maatregel: | Actor (en): | Fasering: |
|--|-------------------------------|------------------------------------|
| Gedurende 6 maanden continue inzet van [een nader te bepalen aantal] gecombineerde multidisciplinaire patrouilles van KMar, Douane en Zeehavenpolitie voor de uitoefening van toezicht langs de kust, in de kleine havens en op de kleine luchthavens. | Douane; Kmar; Zeehavenpolitie | – realisatie ingaande 1 maart 2006 |

| Maatregel: | Actor (en): | Fasering: |
|--|---|--|
| Opstellen van een risicoanalyse per vervoerssegment over een periode van zes maanden en nadien periodiek. | Douane; KMar; Zeehavenpolitie; AIVD | – realisatie ingaande 1 maart 2006 |
| Onderzoek of een meer centrale aansturing van de gecombineerde grenspatrouilles kan plaatsvinden, vergelijkbaar met de Kustwacht nieuwe stijl. | Fin; V&I; Douane; KMar; Zeehavenpolitie; Kustwacht | – aanvang onderzoek februari 2006 – resultaat onderzoek juni 2006 |
| Invoering van een nieuw, multidisciplinair uitvoeringsconcept maritieme grensbewaking bij de KMar. | KMar | – realisatie gefaseerd van 2006 t/m 2007 |
| Intensivering van de samenwerking tussen en ten behoeve van in het buitenland gestationeerde ambtenaren van Politie, KMar en IND. | KMar, Politie (KLPD), IND | – aanvang 2005 – realisatie 1e helft 2006 |
| Onderzoek naar de algehele inrichting van sturing, beheer en operationele afstemming. | V&I; Fin; i.o.m. Def, BZK, KMar, Douane en Polreg. Rotterdam-Rijnmond | – aanvang onderzoek 1e kwartaal 2006 |
| Onderzoeken in hoeverre het inkomend voorzitterschap en de andere lidstaten van de EU een voorstel voor uitbreiding van de voorgeschreven minimale controlevereisten bij grenscontrole voor EU-onderdanen ondersteunen. | V&I | – aanvang onderzoek 1e helft 2006 |
| Aanscherping van de handhaving van de verplichting voor gezagvoerders van schepen, om onmiddellijk bij aankomst van het schip bemannings- en passagierslijsten aan de met grenscontrole belaste autoriteiten aan te leveren. | KMar; Zeehavenpolitie | – aanvang februari 2006 |
| Onderzoek naar de mogelijkheid om gezagvoerders van schepen te verplichten om bij vertrek bemannings- en passagierslijsten te verstrekken aan de met grensbewaking belaste autoriteiten. | V&I | – aanvang onderzoek februari 2006 |
| Onderzoek in hoeverre het mogelijk is om bemannings- en passagierslijsten vroegtijdig en in digitale vorm voor aankomst of vertrek aan te laten leveren. | V&I | – aanvang onderzoek februari 2006 |
| Onderzoek, op basis waarvan normen ontwikkeld kunnen worden voor het aantal te vestigen doorlaatposten voor personencontrole. | V&I | – aanvang onderzoek februari 2006 |
| In afwachting van nieuwe koppelingen: voortzetten initiatieven inzake koppelen van systemen; ZUIS-systeem aan KMar-systemen. | KMar | – 1e helft 2006 realisatie |
| Onderzoek naar de meest optimale realisatie van koppelingen tussen informatiesystemen voor grenscontroles. | V&I; KMar; Douane; Zeehavenpolitie; NCTb | – 1e helft 2006 aanvang onderzoek – resultaat onderzoek juni 2006 – beoogde realisatie 2e helft 2006 en 1e helft 2007 |
| Onderzoek naar eventuele (juridische) bezwaren en in hoeverre deze kunnen worden weggenomen bij de koppeling van informatiesystemen. | Jus; V&I; Fin | – 1e helft 2006 |

| Maatregel: | Actor (en): | Fasering: |
|---|--|--|
| Onderzoek naar mogelijkheden, nut en noodzaak van inname van door vervoerders verstrekte pre-arrival persoonsgegevens (o.m. API). | V&I; KMar; Zeehavenpolitie; Douane; V&W | – 1e helft 2006 aanvang onderzoek – resultaat onderzoek juni 2006 |
| Afstemmen informatiebehoefteplannen | KMar; Douane; Zeehavenpolitie; AIVD; MIVD | – 1e helft 2006 |
| Opstellen van risico-indicatoren met het oog op de nationale veiligheid. Mede op basis hiervan kan de lijst met afschriftplichtige luchthavens worden aangepast. Vanuit het oogpunt van nationale veiligheid de mogelijkheden bezien tot aanpassing van bijlage 5A van de gemeenschappelijke visuminstructie. | Buiza; Jus; NCTb; AIVD | – realisatie 1e helft 2006 |
| Plaatsing aanvullende geautomatiseerde paspoortleesapparatuur. | KMar | – realisatie 2e helft 2006 |
| Koppelen bestaande radarbeelden en beschikbaar stellen om het statische beeld van de zeekaart aan te vullen met informatie uit diverse systemen. | Defensie (Kon. Marine); Kustwacht- centrum; V&W, | – 2004 aanvang realisatieproject – januari 2007 realisatie |
| Onderzoek naar de meest kosteneffectieve aanpassing van de radar-systeemeisen (modificatie) en eventuele plaatsing van extra systemen. | Defensie | – 1e helft 2006 aanvang onderzoek – resultaat onderzoek januari 2007 |
| Opleggen van een verplichting tot het voeren van een registratie aan (lucht)havenmeesters en onderzoek in hoeverre verhoging van boetes c.q. andere maatregelen bij kunnen dragen aan naleving. | V&I; IND-AUB | – 1e helft 2006 aanvang aanpassing regelgeving – beoogde realisatie per 1-7-2007 |
| De Visumwet, die naar verwachting in 2007 zal worden geïmplementeerd, ziet onder andere op een stroomlijning van de procedure. | Buiza; V&I; IND; AIVD | – realisatie beoogd in 2007 |
| Onderzoek naar kwaliteits- en efficiency-verbetering bij controles op Schiphol en mogelijk in een latere fase op andere luchthavens en in zeehavens. | Wergroep Grensbewaking van besturingsmodel Veiligheid en Publieke Veiligheid Schiphol | – project resultaten worden verwacht in 2e helft 2006 |
| Ontwikkeling nieuw uitvoeringsconcept voor personencontrole op Schiphol. | KMar | – Uitwerking en gefaseerde invoering in 2006 en 2007 |