

## Voortgangsrapportage Plan van aanpak Grenscontroles

De maatregelen die het Kabinet in navolging van de bevindingen uit het rapport van de Algemene Rekenkamer (AR) in het Plan van aanpak Grenscontroles heeft geformuleerd, 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. Meer gericht toezicht en meer gerichte handhaving door de controles meer te coördineren en - waar zinvol- te combineren.

Hieronder zal de voortgang van de uitvoering van de maatregelen uit het plan van aanpak per doel worden toegelicht.

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

#### *1.1 Koppeling van informatiesystemen*

- ***Onderzoek naar de meest optimale realisatie van koppelingen tussen informatiesystemen voor grenscontroles.***
- ***Onderzoek naar eventuele (juridische) bezwaren en in hoeverre deze kunnen worden weggenomen bij de koppeling van informatiesystemen.***
- ***Koppelen ZUIS-systeem van de Zeehavenpolitie aan de Koninklijke Marechaussee-systemen.***
- ***Koppelen van bestaande radarbeelden en het beschikbaar stellen van die beelden om het statische beeld van de zeekaart aan te vullen met informatie uit diverse systemen.***
- ***Onderzoek naar de meest kosteneffectieve aanpassing van de radar-systeemeisen (modificatie) en eventuele plaatsing van extra systemen.***

Door de AR is geconstateerd dat tussen de met grenscontrole belaste diensten in onvoldoende mate gestructureerde informatie-uitwisseling plaatsvindt. Naast het maken van afspraken over de informatie-uitwisseling, zoals onder 3.1 is beschreven, zou de koppeling van systemen van de verschillende diensten hieraan kunnen bijdragen. In het plan van aanpak werd aangegeven dat er onderzoek zou worden verricht naar de meest optimale realisatie van koppelingen tussen informatiesystemen voor grenscontroles.

In dit kader is een onderzoek begonnen naar de mogelijkheid om door middel van een zogenaamde *third party broker* en een *hit-no-hit* systeem de informatie-uitwisseling tussen de verschillende partijen belast met grenscontroles te vergemakkelijken. Door de verschillende betrokken organisaties wordt een dergelijk systeem gezien als de meest optimale vorm van informatie-uitwisseling. Uit het onderzoek is tot op heden gebleken dat bestaande informatie-uitwisselingssystemen, zoals de CT-infobox en het Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV),

toezien op informatie-uitwisseling over (geïdentificeerde) subjecten en zich om die reden niet lenen voor de gewenste vorm van informatie uitwisseling op het gebied van grensbewaking. Die informatie-uitwisseling zou namelijk subjectoverstijgend moeten zijn. Aangezien bovengenoemde bestaande systemen niet geschikt blijken te zijn, zal gezocht moeten worden naar andere methoden om de gewenste informatie-uitwisseling mogelijk te maken. Hierbij zal nauwe afstemming plaatsvinden met een door de Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding (NCTb) geïnitieerd onderzoek betreffende de informatiestromen van verschillende organisaties en ministeries en de oprichting van een gezamenlijke database. Dit onderzoek is begin juli 2006 gestart en de onderzoeksc ommissie die hiervoor in het leven is geroepen, is thans bezig de scope van het onderzoek vast te stellen. Medio maart 2007 zal dit onderzoek zijn afgerond.

In het Plan van aanpak Grenscontroles is aangegeven dat naast het bovenstaande onderzoek, de voorgenomen koppelingen van systemen worden voortgezet, zoals de aansluiting van het ZUIS-risicoanalysestelsel van de dienst Zeehavenpolitie (ZHP) met de systemen van de Koninklijke Marechaussee (KMar). Op dit moment vinden de aanpassingen in de computersoftware van de KMar plaats. De verwachting is dat de koppeling van de systemen voor het einde van het eerste kwartaal in 2007 wordt gerealiseerd.

Voorts heeft de KMar dit voorjaar in het kader van de inrichting van het Kustwachtcentrum richting de Directeur Kustwacht haar behoeften kenbaar gemaakt voor de uitbreiding en het modificeren van het bestaande radarsysteem 'Vessel Traffic System' (VTS). Met de voorgestelde aanpassingen aan het radarsysteem wordt beoogd een completer en beter te coördineren en te visualiseren verkeersbeeld van de Noordzee te creëren voor handhavingsdiensten.

In het Centraal Coördinatie Centrum van het Kustwachtcentrum is voorts in september 2006 een pilot van start gegaan waarbij de KMar, de Douane, het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en de Algemene Inspectiedienst (AID) een gezamenlijke meldtafel voor handhavingsdiensten inrichten. De betrokken ambtenaren verwerken de beschikbare informatie ten behoeve van de handhavende taken en maken de koppeling van 'real-time-beelden' van de Kustwacht met informatie van de verschillende ministeries die in de Kustwacht participeren mogelijk. De pilot wordt omstreeks februari 2007 geëvalueerd.

### *1.3 Pre-arrival persoons- en goedereninformatie*

- ***Onderzoek in hoeverre het mogelijk is om bemannings- en passagierslijsten vroegtijdig en in digitale vorm voor aankomst en/of voor vertrek aan te laten leveren.***
- ***Onderzoek naar mogelijkheden, nut en noodzaak van inname van door vervoerders verstrekte pre-arrival persoonsgegevens (o.m. Advanced Passenger Information).***

Zoals in het plan van aanpak staat aangegeven, is in kaart gebracht op welke manieren passagiersgegevens thans en in de toekomst van vervoerders kunnen worden verkregen of betrokken. Daarbij zou worden ingegaan op de mogelijkheid om passagiersgegevens te benutten in het kader van de nationale veiligheid. Tot nu toe zijn in

de interdepartementale werkgroep die zich over beide kwesties buigt de volgende constatering en (voorlopige) conclusies gedaan respectievelijk getrokken. Het onderzoek wordt gecontinueerd.

Op het gebied van de persoonscontroles worden door de grensbewakingsautoriteiten thans passagiersgegevens van de vervoerder ontvangen. Het gaat hier om passagiers- en bemanningslijsten die bij aankomst van een vliegtuig of schip bij de KMar of de ZHP worden aangeleverd. De passagierslijsten bevatten naast persoonsinformatie ook gegevens over plaats van vertrek en bestemming. Daarnaast kan op basis van de afschriplijst voor (lucht) vervoerders door de KMar op Schiphol desgevraagd, na aankomst van de vlucht, een afschrift van de reisdocumenten van alle passagiers worden verkregen. Deze verplichting wordt thans alleen opgelegd aan bepaalde luchtvervoerders die vreemdelingen rechtstreeks dan wel na transfer of transit naar Nederland vervoeren vanaf een luchthaven die is aangewezen bij ministeriële regeling. De lijst, waarin de nationaliteiten en plaatsen staan vermeld, wordt samengesteld op basis van ervaringsgegevens.

Op korte termijn zal met de implementatie van de richtlijn 2004/82/EG<sup>1</sup> inzake het door de vervoerder vroegtijdig verstrekken van passagiersinformatie, vóór aankomst van een vlucht, worden aangevangen. Het gaat hier om persoonsinformatie en informatie over plaats van vertrek en bestemming. In samenspraak met vervoerders wordt thans het proces voor het verstrekken van passagiersgegevens in kaart gebracht. Hierbij wordt rekening gehouden met een toekomstig gebruik van biometrie.

In het kader van de opsporing worden passagiersgegevens door de KMar opgevraagd op basis van artikel 126 Wetboek van Strafvordering (Sv). Een apart team van de KMar (het 'Sluisteam') verricht onderzoek naar mensensmokkel. De KLM neemt contact op met dit Sluisteam van de KMar indien er vermoedens bestaan over 'verdachte reisbewegingen'. Het Sluisteam kan bij de KLM passagierslijsten opvragen en gebruiken, doch enkel ten behoeve van strafrechtelijke onderzoeken naar mensensmokkel.

Bij goederencontroles wordt door de Douane een onderscheid gemaakt tussen de reguliere goederenstromen, zoals die plaatsvinden op de grotere lucht- en zeehavens zoals Schiphol en de Rotterdamse havens, en de minder of niet gestructureerde goederenstromen, zoals de visserij, de pleziervaart en het kleine luchtverkeer. Bij de reguliere goederenstromen beschikt de Douane over voldoende informatie om tot verantwoorde controles te kunnen komen. Deze informatie wordt in het algemeen vóór aankomst of vertrek van het schip of vliegtuig elektronisch aangeleverd. Mede op basis van de aangeleverde informatie zoals de aard, de herkomst, de gevolgde transportroute en de bestemming van goederen, wordt een risicoselectie gemaakt. Bij de minder of niet gestructureerde goederenstromen is de controle voornamelijk gebaseerd op fysiek toezicht. Op basis van informatie-uitwisseling en samenwerking met nationale en internationale inlichtingen- en handhavingdiensten kan de Douane haar goederencontroles gericht uitvoeren.

De Douane heeft de bevoegdheid om van vervoerders alle nodige inlichtingen te vorderen. Artikel 14 van het Communautair Douanewetboek (CDW) geeft de Douaneautoriteiten de bevoegdheid om van vervoerders alle nodige inlichtingen te vorderen. Dit artikel verplicht de vervoerder tevens de Douane alle nodige bijstand te verlenen. Tevens rust er een verplichting bij de passagier, hieronder begrepen bemanningsleden, om desgevraagd alle nodige inlichtingen aan de Douane te verstrekken. Dit geldt ook voor bemanningsleden. Artikel 15 van het CDW verplicht de Douaneautoriteiten tot geheimhouding van de verkregen gegevens. In de thans bij de Tweede Kamer in behandeling zijnde nieuwe Algemene Douanewet wordt een meer samenhangend en

---

<sup>1</sup> Pb EU L 261 van 6.8.2004

transparant geheel van de bevoegdheden van de Douane beoogd<sup>2</sup>. Voor het bepalen welke passagiersgegevens nodig zijn voor het profileren (selecteren) van passagiers voor douanecontrole wordt bijvoorbeeld gekeken naar de 34 gegevensvelden die zijn opgenomen in de bijlage bij de beschikking van de Europese Commissie van 14 mei 2004 (2004/535/EG)<sup>3</sup>. Daarnaast heeft de Douane 8 gegevensvelden geïdentificeerd die ook van belang zijn, te weten: Route, betalingswijze, aantal stuks en gewicht bagage, conjunction ticket, reisbureau, ticketnummer, vluchtnummer en datum, uiterste datum van geldigheid. Deze gegevensvelden zijn afkomstig van een standaard ticket. De genoemde gegevens zijn vóór aankomst of vertrek van de vlucht beschikbaar. De analyses op deze gegevens worden handmatig gedaan. De Douane oriënteert zich momenteel op de mogelijkheden van geautomatiseerde ondersteuning.

Voor alle passagiers- en bemanningsgegevens die door de grenscontrole-autoriteiten KMar, ZHP en Douane van de vervoerder worden verkregen of betrokken geldt dat op basis van de WIV de KMar, ZHP en Douane de bevoegdheid hebben die gegevens op te vragen dan wel te raadplegen. Tevens bepaalt de WIV dat de politie, Douane en KMar relevante informatie onder de aandacht van de in de WIV genoemde diensten brengen.

In de visie van de interdepartementale werkgroep is het vanuit het perspectief van veiligheid, grensbewaking en criminaliteitsbestrijding het wenselijk dat passagiers- en bemanningsgegevens vroegtijdig van de vervoerder worden verkregen zodat vroegtijdig kan worden geanticipeerd op maatregelen indien een risicoanalyse daar aanleiding toe geeft. Verder wordt ingezet op een verdere intensivering van de samenwerking tussen de diverse diensten die zijn betrokken bij het grenscontroleproces.

#### *1.4 Verbetering van het controlesysteem*

- ***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***
- ***Onderzoek naar de mogelijkheid om gezagvoerders van schepen te verplichten om bij vertrek bemannings- en passagierslijsten te verstrekken aan de met grensbewaking belaste autoriteiten.***
- ***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.***
- ***Onderzoek, op basis waarvan normen ontwikkeld kunnen worden voor het aantal te vestigen doorlaatposten voor personencontrole.***

Naar aanleiding van de conclusie van de AR dat het controlesysteem zoals dat is vastgelegd in de Europese regelgeving en de uitwerking daarvan in nationale regeling niet in alle opzichten geschikt werd geacht voor terrorisme bestrijding, is in de afgelopen maanden door een interdepartementale werkgroep onderzoek verricht

---

<sup>2</sup> Tweede Kamer, 2005-2006, 30 580, nr. 2

<sup>3</sup> De beschikking betreffende de passende bescherming van persoonsgegevens in het *Passenger Name Record* van vliegtuigpassagiers die aan het *Bureau of Customs and Border Protection* van de Verenigde Staten worden doorgegeven (Pb L 235 van 6.7.2004).

naar de mogelijkheden die tot een verbetering van het controlesysteem kunnen leiden. Uitgangspunt hierbij is dat voorkomen wordt dat personen buiten de reguliere grenscontroles in- of uitreizen en het veiligheidsrisico dat hiermee gepaard gaat verder worden beperkt.

De verplichting voor gezagvoerders van schepen om uiterlijk bij aankomst van het schip bemannings- en/of passagierslijsten aan de met grenscontrole belaste autoriteiten aan te leveren bestaat al in de communautaire regelgeving. Ten aanzien hiervan is de afgelopen maanden op die locaties waar gezagvoerders van schepen niet onmiddellijk bij aankomst de bemannings- en passagierslijsten aanleverden de handhaving aangescherpt.

Op basis van de communautaire regelgeving moeten tussentijdse wijzigingen met betrekking tot de samenstelling van de bemanning en/of de passagiers onverwijld worden doorgegeven. In de praktijk is het zo dat het tussentijds doorgeven van wijzigingen in de passagiers- en bemanningslijsten niet goed werkt. Voor sommige vervoerssegmenten - met name commerciële zeescheepvaart - geldt dat de tussentijdse wijzigingen soms zo frequent zijn, dat het niet goed is bij te houden, noch voor de ambtenaren belast met de grensbewaking, noch voor de gezagvoerder. Daarom is gekeken naar de in het plan van aanpak opgenomen maatregel om gezagvoerders te verplichten bij vertrek de bemannings- en passagierslijsten te verstrekken aan de met de grensbewaking belast autoriteiten. Hier is het volgende uitgekomen.

Hetgeen in de communautaire regelgeving op dit terrein is geregeld, geldt onverkort. Wel mogen lidstaten nationaal op operationeel niveau communautaire regels nader uitwerken. Het is ook in het belang van de gezagvoerder om tijdens de ligtijd in een haven niet telkens iedere tussentijdse wijziging in de passagiers- en bemanningslijsten door te hoeven geven. Derhalve bestaat thans het voornemen om in 2007 in de nationale regelgeving een beleidsregel neer te leggen die er op neerkomt dat, voorzover er tussen het moment van aankomst en het moment van vertrek wijzigingen hebben plaatsgevonden in de passagiers- of bemanningslijst, deze wijzigingen éénmalig, doch tijdig voor afvaart, worden overgelegd aan de ambtenaren belast met de grensbewaking in de vorm van een geactualiseerde bemannings- en passagierslijst. Deze beleidsregel geldt dan als uitwerking van de bepaling in de Schengengrenscodes dat de gezagvoerder bij de bevoegde autoriteiten onverwijld alle wijzigingen met betrekking tot de samenstelling van de bemanning of de passagiers meldt.

Verder is de maatregel om (lucht)havenmeesters van kleine luchthavens en (jacht)havens een registratieplicht op te leggen door de interdepartementale werkgroep bestudeerd. Het was (en is) de bedoeling daarbij tevens te kijken naar instelling van boetes met het oog op de handhaving.

Het onderzoek naar de beoogde invoering van een registratieplicht voor de (lucht)havenmeesters van kleine lucht- en zeehavens is tot op heden een complexe en tijdrovende exercitie gebleken. Het aandachtsgebied is lastig. Zo zijn de zee- en luchthavens in handen van verschillende 'soorten' beheerders: overheid, semi-overheid, stichtingen, verenigingen en particulieren. Daarnaast geldt voor jachthavens dat deze veiligheidshalve geen slagboom hebben, waardoor in principe iedereen ongemerkt (ook voor de havenmeester) de haven in en uit kan varen. Ook is in jachthavens niet permanent personeel aanwezig. Verschillende jachthavens werken met een systeem van betaalautomaten voor de betaling van het liggeld. Via de open waterwegen en - zij het in mindere mate - via bepaalde sluisen, met andere woorden zonder dat men inreist via een haven aan de kust, kan vrij eenvoudig directe toegang tot Nederland worden verkregen. Daarnaast is het juridisch een ingewikkelde exercitie gebleken, omdat er in de nationale en communautaire regelgeving omtrent grensbewaking en douanetoezicht geen precedent bestaat met betrekking tot het opleggen van verplichtingen aan (lucht)havenmeesters. Reizigers

en gezagvoerders hebben verplichtingen omtrent het verstrekken van gegevens, maar een 'tussenrol' in deze voor de havenmeesters is nieuw.

Mede op basis van de geografische situatie in Nederland en de wijze van inrichting en bemensing van (kleine) zee- en luchthavens, is de interdepartementale werkgroep 'registratie (lucht)haven' tot de conclusie gekomen dat potentiële illegale grensoverschrijding niet te ondervangen valt met alleen een registratieplicht voor havenmeesters. Een registratieplicht voor (lucht)havenmeesters aan de buitengrens (havens langs de kustlijn welke behoren tot de Schengen-buitengrens) is desalniettemin nuttig om de reguliere stromen in beeld te brengen en het toezicht te verbeteren. Het zal echter altijd een combinatie van maatregelen moeten betreffen, bestaande uit een registratieplicht voor havenmeesters (gekoppeld aan strafbepaling voor niet-naleving), adequaat optreden van grensbewakingsautoriteiten naar aanleiding van meldingen van havenmeesters omtrent extra-Schengen en extra-EU verkeer en periodieke (gezamenlijke) patrouilles van KMar, ZHP en/of Douane. Per 1 juli 2007 zal een registratieplicht voor havenmeesters van havens gelegen aan de buitengrens worden ingevoerd. De wet- en/of regelgeving zal aangepast worden om de registratieplicht mogelijk te maken. Ten aanzien van de praktische uitvoering van de registratieplicht zullen de betrokken diensten nadere afspraken moeten maken. Bij dit proces zal zoveel als mogelijk gebruik worden gemaakt van bestaande registers en/of processen. Het periodiek controleren van de kleinere havens en van sluizen maakt onderdeel uit van de taakopdracht van de gezamenlijke patrouilles.

Deze maatregelen vergen een goede samenwerking met de (vertegenwoordigers van de) betrokken (lucht)havenmeesters, waarbij ook specifieke aandacht zal moeten worden besteed aan communicatie richting de bezitters van pleziervaartuigen en (kleinere) vliegtuigen. Tussen overheid en private sector vindt hierover dan ook al de nodige afstemming plaats. In 2007 zal een aantal gerichte initiatieven ter bevordering van de samenwerking met (lucht) havenmeesters en communicatie richting bezitters van pleziervaartuigen worden ontwikkeld en uitgevoerd.

Afsluitend wordt opgemerkt dat voornoemde combinatie van maatregelen een aanzienlijke bijdrage zal leveren aan het tegengaan van illegale immigratie, maar dat

- mede door de geografische omstandigheden - illegale grensoverschrijding via sluizen, open vaarwegen en de kustlijn ook met deze combinatie van maatregelen nooit geheel te voorkomen zal zijn.

Tot slot heeft de werkgroep onderzocht of er normen kunnen worden ontwikkeld voor het bepalen van een doorlaatpost voor personencontrole. Door de AR, alsmede in het plan van aanpak, is destijds aangegeven dat noch nationaal, noch internationaal normen bestaan voor het aantal te vestigen doorlaatposten. Teneinde te kunnen vaststellen of aanpassing van het bestaande aantal 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 vooraanmelding. Bij dit onderwerp zou, zoals in het begeleidend schrijven bij het Plan van Aanpak werd gemeld, de motie worden meegewogen die in 2005 werd ingediend door het kamerlid Nawijn (Groep Nawijn), waarin er - kort weergegeven - toe werd opgeroepen personen- en goederencontroles gelijktijdig op dezelfde locaties plaats te laten vinden.

Zoals ook de AR is geconcludeerd, wordt niet bijgehouden hoeveel extra-Schengen en extra-EU verkeer er via de verschillende zee- en luchthavens Nederland binnenkomt. In het bijzonder voor de havens die thans niet als grensdoorlaatpost zijn aangewezen geldt dat geen compleet beeld bestaat van deze aantallen. Daarnaast is het - meer nog dan het streven naar een volledig beeld van de aantallen- van belang om zicht te krijgen op de

risico's verbonden aan het betreffende extra- Schengen en extra EU-verkeer. De voorgenomen registratieplicht voor de havenmeesters alsmede de gezamenlijke patrouilles moeten hieraan een substantiële bijdrage leveren.

Voor wat betreft de uitgangspunten die verder reeds zijn geïnventariseerd in het kader van het onderzoek inzake de doorlaatposten wordt nog het volgende opgemerkt.

- Het streven is om, of dat nu op grensdoorlaatposten geschiedt of op andere locaties, personen- en goederencontroles zoveel mogelijk gelijktijdig te laten plaatsvinden, uiteraard mits het bijdraagt aan een grotere efficiency en rekening houdend met het verschil in dynamiek tussen bijvoorbeeld de containers die jaarlijks via de haven van Rotterdam worden verscheept en de reizigers die ons land via Schiphol inreizen.
- Voorts zijn er meerdere mogelijkheden voor wat betreft de 'status' van een haven. Zo kan ook gekozen worden voor het instellen van seizoensgebonden grensdoorlaatposten, dat wil zeggen havens die alleen tijdens bepaalde seizoenen als grensdoorlaatpost fungeren.

Een herverdeling van de huidige grensdoorlaatposten en (kortweg) niet-grensdoorlaatposten zal infrastructuureel en capaciteits aanzienlijke gevolgen hebben. Aan een eventuele herverdeling dient dan ook een goede analyse ten grondslag te liggen. Daarvoor is in de eerste plaats een analyse van de stroom en risico's van het (betreffende) extra-Schengen en extra-EU verkeer nodig. Daar is nu alle aandacht op gericht. Voor de korte termijn moeten de gezamenlijke patrouilles hier informatie voor vergaren en na de invoering van de registratieplicht moet op basis van de van de (lucht)havenmeesters verkregen informatie een aanvullend beeld ontstaan.

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

### 2.1 Raadpleging opsporingsregisters

- ***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.***

Na het verschijnen van het plan van aanpak is op 13 oktober jongstleden de zogenoemde Schengengrenscore in werking getreden. Daarmee is communautair vastgelegd dat bij de minimale controle van personen die onder het Gemeenschapsrecht inzake vrij verkeer vallen, de grenswachters enkel op niet-systematische basis nationale en Europese databanken kunnen raadplegen om zich er van te vergewissen dat de betrokkene geen reëel, actueel en voldoende ernstig gevaar voor de binnenlandse veiligheid, openbare orde, de internationale betrekkingen van de lidstaten dan wel een gevaar voor de volksgezondheid vormt. (Raadpleging van nationale databanken is alleen systematisch mogelijk voor zover het informatie betreft die uitsluitend betrekking heeft op (gestolen, ontvreemde, verloren of ongeldig gemaakte) documenten en de geldigheid ervan).

Ter uitvoering van bovenstaande maatregel uit het plan van aanpak zijn verschillende lidstaten, waaronder het Finse voorzitterschap en het aankomend Duitse voorzitterschap, benaderd met de vraag of zij het voorstel eventueel zouden kunnen ondersteunen. De betreffende lidstaten hebben aangegeven dat zij de zorg van

Nederland delen, maar dat zij op dit moment geen ruimte zien om de Europese wet- en regelgeving te wijzigen of een voorstel daartoe te doen.

Aangezien Nederland belang hecht aan dit onderwerp, zal zij dit onderwerp tijdens het aankomend voorzitterschap van het Verdrag van Prüm (vanaf januari 2007) op de agenda plaatsen. In dit verband zal over dit thema dan verder gediscussieerd kunnen worden met de deelnemende landen, te weten België, Duitsland, Luxemburg, Oostenrijk en Frankrijk.

## *2.2 Gezag en operationele afstemming*

- ***Onderzoek naar de algehele inrichting van sturing, beheer en operationele afstemming.***

De AR heeft geconstateerd dat, doordat er verschillende departementen en uitvoeringsorganisaties betrokken zijn bij de uitvoering van de grensbewaking, de aansturing en operationele afstemming tussen de diensten niet altijd duidelijk is.

Het gezag over de diensten belast met de uitvoering van personencontroles aan de buitengrenzen wordt uitgeoefend door de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. De sturing op het proces van grenscontroles is binnen 'Vreemdelingen en Integratie' belegd bij de Directeur-Generaal Wetgeving, Internationale Aangelegenheden, Integratie en Vreemdelingenzaken (DGWIIV, voorheen Directeur-Generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken). Het proces komt zonedig ter sprake met de KMar en de ZHP in de bilaterale sturingsoverleggen, respectievelijk het 'Nationaal Taakveldberaad Vreemdelingenwetgeving' en het 'Gezagdragersoverleg Zeehavenpolitie'. Deze laatste zal eind 2006 voor de eerste maal plaatsvinden. Het beheer van de beide uitvoerende organisaties is respectievelijk belegd bij het ministerie van Defensie en het ministerie van Binnenlandse Zaken.

De Minister van Financiën oefent het gezag uit over de Douane bij de uitvoering van goederencontroles. In het algemeen komt het proces aan de orde bij de bilaterale aansturingsoverleggen tussen de Directeur-Generaal Belastingdienst en de Douane.

Voor wat betreft de kwaliteits- en efficiencyverbetering van grenscontroles op de luchthaven Schiphol neemt de DGWIIV deel aan het Platform Beveiliging en Publieke Veiligheid Schiphol (zie 3.5). Ook de DG Belastingdienst is in dat overleg vertegenwoordigd. Voorts nemen beide directeuren-generaal deel aan de Raad voor de Kustwacht. Aldaar kan de samenhang tussen activiteiten die in Kustwachtverband plaatsvinden enerzijds en de activiteiten die op het gebied van grensbewaking door de KMar, ZHP en Douane in de rest van Nederland wordt uitgevoerd anderzijds worden gewaarborgd.

Naast bovenstaande gremia is een aantal gremia op operationeel niveau waarbij de activiteiten van de verschillende diensten op elkaar afgestemd worden. De belangrijkste is het eerdergenoemde Sectorbreed Afstemmingsoverleg Grenscontroles (SAG), welke in september jongstleden voor de eerste maal heeft plaatsgevonden. Het SAG spreekt zich in het bijzonder uit over controle-, opsporings-, samenwerkings- en recherche-activiteiten met betrekking tot de grensbewaking, mobiel toezicht vreemdelingen en mobiel toezicht goederen. Het overleg is verantwoordelijk voor het afstemmen van de operationele plannen van de betreffende organisaties, het afstemmen van de ontwikkelingen op het taakveld, het afstemmen van grootschalige activiteiten



en controles, de informatie-uitwisseling tussen de betreffende organisaties en het optimaliseren van de samenwerking tussen de betreffende organisaties, ook bij Europese - door het Europees Agentschap FRONTEX gecoördineerde - gezamenlijke operaties.

Naast het SAG vindt operationele afstemming op het gebied van grenscontroles plaats in de Stuurgroep Schiphol, de werkgroep Schiphol en de in 3.5 genoemde BPVS-gremia.

Met de komst van het SAG, de BPVS-structuur en de Raad voor de Kustwacht wordt bovenstaande structuur als de meest geëigende inrichting van sturing, beheer en operationele afstemming bij gecoördineerde en gecombineerde grenscontroles beschouwd.

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

#### 3.1 Risico-indicaties en risico-analyses

- **Opstellen van een risicoanalyse per vervoerssegment over een periode van zes maanden en nadien periodiek.**
- **Afstemmen informatiebehoefteplannen**
- **Opstellen van risico-indicatoren met het oog op de nationale veiligheid . Mede op basis hiervan kan de lijst met afschrijfpllichtige luchthavens worden aangepast. Vanuit het oogpunt van nationale veiligheid de mogelijkheden bezien tot aanpassing van bijlage 5A van de gemeenschappelijke visuminstructies.**

De AR heeft geconstateerd dat de risicogerichte aanpak van personen- en goederencontroles in de praktijk nog niet volledig is ontwikkeld. Dit wordt voor een groot deel veroorzaakt doordat de informatie onvoldoende of niet tijdig voorhanden is. Hiertoe zou de informatiepositie van de uitvoeringsorganisaties moeten worden verbeterd en er zou meer gebruik moeten worden gemaakt van risicoanalyses bij het selecteren van de uit te voeren grenscontroles.

Tijdens de pilot gezamenlijke patrouilles is ook geconstateerd dat informatie-uitwisseling omtrent inzet, resultaten en risico's tussen de diensten efficiënter kan.

Naar deze aspecten is onderzoek gedaan door een werkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de KMar, ZHP, Douane, IND, Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), NCTb, en de ministeries van Buitenlandse Zaken en Justitie. Voor wat betreft het opstellen van risico-indicatoren met het oog op de nationale veiligheid heeft de werkgroep een onderscheid gemaakt naar indicatoren per vervoerssegment. Het gaat daarbij om de vervoerssegmenten cruisevaart, pleziervaart, kleinschalige burgerluchtvaart, ferry's, vrachtafvaart en visserij. Per segment is onderzocht welke risico-indicatoren van belang kunnen zijn bij het onderkennen van illegale immigratie, illegale invoer van goederen en terroristische activiteiten. In de lijsten met indicatoren is een onderscheid aangebracht tussen indicatoren die betrekking hebben op het voer-/vaartuig, indicatoren die betrekking hebben op de passagier/bemanningsleden en ten slotte indicatoren die van belang zijn als het gaat om lading.

De lijsten met indicatoren hebben een tweeledig doel. Allereerst geven de lijsten inzicht in de manier waarop de verschillende diensten werken. Nu de verschillende diensten meer inzicht hebben gekregen in elkaars werkwijze, zullen zij elkaar eerder op de hoogte stellen van verdachte activiteiten. De lijsten met risico-indicatoren zijn daarnaast ook van belang voor het opstellen van risicoanalyses per vervoerssegment. De diensten brengen de informatie over de vastgestelde risico-indicatoren van het specifieke vervoerssegment samen en gebruiken deze informatie voor het opstellen van de analyses.

Voor wat betreft het bezien van de mogelijkheden tot aanpassing van bijlage 5A van de gemeenschappelijke visuminstructies vanuit het oogpunt van nationale veiligheid wordt verwezen naar hetgeen daarover is opgenomen in 3.3.

De frequentie waarmee de risicoanalyses per vervoerssegment zullen worden opgesteld is onder andere afhankelijk van de mate van dreiging dat een specifiek vervoerssegment met zich meebrengt, waarbij wordt uitgegaan van het opstellen van minimaal één risicoanalyse per vervoerssegment per jaar. Er zal een speciale werkgroep van betrokken diensten ingesteld worden die sturing geeft aan het opstellen van de analyses, zorgdraagt voor de procesvoortgang en de afgeronde analyses evalueert. Deze werkgroep zal onder het eerdergenoemde SAG komen te vallen. De risicoanalyses voor de vervoerssegmenten cruisevaart, pleziervaart en de kleinschalige burgerluchtvaart worden momenteel uitgewerkt door de KMar, Douane, ZHP, in afstemming met NCTb en AIVD. Het opstellen van de analyses is enige tijd later aangevangen omdat gebruik wordt gemaakt van de inzichten verkregen uit de pilot patrouilles. De deelnemende partijen hebben afgesproken dat de analyses van de eerdergenoemde drie vervoerssegmenten eind 2006 afgerond zullen zijn. De procedure voor het opstellen van risicoanalyses voor de vervoerssegmenten ferry's, vrachtvaart en visserij zal nog dit jaar aanvangen. Medio 2007 zullen er voor alle vervoerssegmenten risicoanalyses beschikbaar zijn die, zoals gezegd, op regelmatige wijze geactualiseerd worden.

Om de informatie-uitwisseling tussen de diensten op korte termijn te verbeteren, is een aantal afspraken gemaakt. Zo is er een overzicht opgesteld van de contactpunten binnen de verschillende organisaties op het gebied van risicoanalyse. Elke organisatie heeft aangegeven op welke plaats in de organisatie de informatie met betrekking tot dit onderwerp verzameld en verspreid wordt. Vervolgens is de vraag gesteld welke specifieke informatiebehoeften er nog onder de verschillende diensten leven. Op basis van de huidige praktijk van informatie-uitwisseling en de knelpunten die zich daarbij voordoen is afgesproken dat de betrokken diensten relevante informatie uitwisselen met het oog op een goede uitvoering van de grensbewakingstaak. Dit houdt dus in, dat informatie gerelateerd aan de vastgestelde risico-indicatoren, onderling - op aanvraag of in geval van dreiging - ten allen tijde moeten worden verstrekt aan de diensten betrokken bij de nationale grensbewaking. Deze informatie-uitwisseling is tevens van belang voor het opstellen van risicoanalyses per vervoerssegment. Voorts is er nog een specifiek informatiebehoeftenplan opgesteld waarin voornoemde diensten aangeven aan welke reguliere rapportages, trendonderzoeken en dergelijke men behoefte heeft. De diensten committeren zich eraan om op basis van deze behoeften (vraag) deze rapportages te verspreiden onder de partnerdiensten. Bovenstaande informatie-uitwisselingsprocessen vinden plaats via de al aanwezige informatie- en communicatie infrastructures.

Op de middellange termijn wordt een nieuw instrument ontwikkeld om de informatie-uitwisseling tussen de diensten verder te vergemakkelijken. Hiernaar vindt momenteel een door het NCTb geïnitieerd onderzoek plaats (zie 1.1). Dit onderzoek zal medio maart 2007 worden afgerond.

### *3.2 Activiteiten buitenland*

- ***Intensivering van de samenwerking tussen en ten behoeve van in het buitenland gestationeerde ambtenaren van Politie, KMar en IND.***

Ten behoeve van een goed functionerend informatie- en risicomangement systeem is een intensieve samenwerking tussen de in het buitenland gestationeerde ambtenaren van Politie, KMar en IND van groot belang. De ambtenaren van deze diensten zijn gestationeerd op de ambassades. Hierdoor wordt decoördinatie en de onderlinge samenwerking tussen de ambtenaren van de verschillende diensten gewaarborgd. Deze wijze

van samenwerking verloopt goed. Door deze werkwijze wordt ook de samenwerking met de autoriteiten van de derde landen bevorderd.

Op basis van de zogenaamde "van Gogh"-gelden is het liaisonnetwerk van de KMar met 8 nieuwe functies uitgebreid.

Begin januari 2007 worden de liaisons ingezet om buitenlandse criminele activiteiten die in relatie gebracht kunnen worden met Nederland in beeld te brengen en om een bijdrage te leveren aan de bestrijding van terrorisme.

Omdat dit laatste niet een taak voor de KMar alleen is, wordt ook nadrukkelijk de samenwerking gezocht met de Dienst Internationale Politiesamenwerking (DINPOL) van het KLPD. Het DINPOL en de KMar streven er naar per 1 januari 2007 hun operationele back office te integreren bij het DINPOL. Zo worden alle liaisons van de KMar en KLPD (in totaal 33) operationeel vanuit één punt aangestuurd waarmee men een helder beeld probeert te krijgen welke dreigingen op Nederland afkomen. De KMar zal zich met name richten op die plekken waar migratiecriminaliteit, mensensmokkel en mensenhandel zich voordoen en placht samen te werken met de lokale immigratiediensten. Het KLPD heeft haar liaisons vooral daar gestationeerd waar men criminele relaties in brede zin met Nederland onderkent. De liaisons van beide diensten houden zich ook bezig met het behandelen van rechtshulpverzoeken.

Daarnaast zijn er tussen KMar en IND nadere afspraken gemaakt over de informatie-uitwisseling. Met de immigratieliasons van de IND wordt vooral samengewerkt op het gebied van migratiecriminaliteit.

### 3.3 Visumproces

- ***De Visumwet, die naar verwachting in 2007 zal worden geïmplementeerd, ziet onder andere op een stroomlijning van de procedure:***
- ***Motie van der Staaij.***

De Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ) heeft op 14 november 2005 haar advies uitgebracht naar aanleiding van de concept Visumwet. Op grond hiervan is besloten af te zien van een Visumwet, en in plaats daarvan de Vreemdelingenwet te wijzigen en de visumbepalingen hierin op te nemen. De Ministerraad heeft het wetsvoorstel op 29 september 2006 goedgekeurd. Het wetsvoorstel zal spoedig worden voorgelegd aan de Raad van State voor advies. De bevoegdheid voor het verstrekken van visa zal bij de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie komen te liggen indien de Vreemdelingenwet wordt aangepast met het oog op de visumbepalingen. Door het overgaan van de bevoegdheid betreffende visumverlening van de Minister van Buitenlandse Zaken naar de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie kan door middel van visumverlening migratie(problematieken) nog meer worden beïnvloed.

Tijdens het Algemeen Overleg terrorisme bestrijding van 7 september jl. is de motie van het lid van der Staaij<sup>4</sup> aangenomen waarin de regering is verzocht de Kamer nader te informeren over de wijze waarop in de praktijk wordt omgegaan met het ontzeggen van de toegang tot Nederland aan personen die een gevaar vormen voor de

---

<sup>4</sup> Tweede Kamer 2006-2007, 27 925 nr. 229

openbare orde en/of nationale veiligheid en te bezien in hoeverre het in individuele gevallen uit te voeren onderzoek verdiept kan worden en de in dit verband gehanteerde toetsingscriteria kunnen worden aangescherpt.

Ten aanzien van de huidige praktijk kan het volgende worden gemeld.

In het kader het visumverleningsproces speelt terrorismebestrijding voor het ministerie van Buitenlandse Zaken een rol omdat het als eerstverantwoordelijk ministerie voor de beoordeling van visumaanvragen een filterfunctie heeft bij de toegang van visumplichtige personen. Het aantal visumplichtige vreemdelingen vormt overigens slechts een (klein) deel van het totale personenverkeer met Nederland. Verreweg de meeste vreemdelingen die toegang tot Nederland krijgen/verzoeken zijn niet visumplichtig.

Bij de behandeling van een visumaanvraag tracht de consulaire post waar het visum is aangevraagd zich er van te vergewissen dat de aanvrager geen gevaar vormt voor de openbare orde, de nationale veiligheid of de internationale betrekkingen. Rechtsbasis hiervoor is artikel 15 Schengen Uitvoerings Overeenkomst (SUO), juncto artikel 5, eerste lid, onder 4, van de Schengengrenscore.

Met het oog op de nationale veiligheid dienen visumaanvragen, conform bijlage 5A van de gemeenschappelijke visuminstructies, van daartoe door de AIVD aangewezen nationaliteiten (risicolanden) in alle gevallen te worden voorgelegd aan de eigen centrale autoriteiten, meer in het bijzonder de nationale veiligheidsdienst. Bovendien dienen de consulaire posten in het buitenland de visumaanvragen van religieuze voormannen voor te leggen ongeacht de nationaliteit.

De gegevens van alle visumaanvragers worden in het Visum Informatie Systeem (VIS) ingevoerd. Daarbij wordt automatisch gecontroleerd of de aanvrager voorkomt op een van de 'signaleringslijsten'. Bovendien wordt gecontroleerd of de aanvrager voorkomt op de VN-sanctielijst of de EU-sanctielijst. Hierbij moet worden opgemerkt dat dergelijke lijsten in de praktijk niet altijd makkelijk hanteerbaar zijn (geautomatiseerde controle is niet altijd mogelijk in verband met summier persoonsgegevens).

Bij de behandeling van visumaanvragen is het van groot belang dat het personeel op de post in het buitenland, dat het eerste contact heeft met de visumplichtige vreemdeling, alert is op signalen van mogelijke betrokkenheid bij terrorisme van de visumaanvrager. Om deze reden heeft de AIVD met het ministerie van Buitenlandse Zaken medio dit jaar een pilot "Awareness briefings" uitgevoerd. De pilot is positief gewaardeerd. De AIVD zal dan ook meerdere awareness briefings op daarvoor in aanmerking komende posten gaan verzorgen. De inhoud van deze awareness briefings vergt vanwege de verschillende lokale omstandigheden maatwerk.

Op een aantal ambassades en consulaten zijn functionarissen van KLPD, AIVD en KMar gestationeerd. Deze vervullen een rol op het gebied van nationale veiligheid en openbare orde (zie ook 3.2).

Een vreemdeling kan door de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de toegang aan de grens worden geweigerd indien niet is voldaan aan artikel 5 van de Schengengrenscore. In de onderhavige context is van belang dat een vreemdeling de toegang kan worden geweigerd als hij een gevaar oplevert voor de openbare orde of nationale veiligheid. Toegang tot Nederland wordt in ieder geval geweigerd op grond van het feit dat de vreemdeling een gevaar oplevert voor de openbare orde of de nationale veiligheid indien:

- er ten aanzien van de vreemdeling concrete aanwijzingen zijn dat deze een inbreuk op de openbare orde of nationale veiligheid heeft gepleegd of zal plegen, of

- de vreemdeling in het opsporingsregister (OPS) of het Schengen Informatiesysteem (SIS) ter fine van weigering staat gesignaleerd.

Voor wat betreft het tweede punt: de SUO biedt de mogelijkheid om vreemdelingen die een gevaar vormen voor de openbare orde of nationale veiligheid ter fine van toegangsweging te signaleren in het SIS. Signaleringen die opgenomen dienen te worden in het (N)SIS, moeten voldoen aan de voorwaarden die vermeld staan in artikelen 95 en 96 SUO. In het OPS staan signaleringen uit hoofde van de Vreemdelingenwet. Andere signaleringen in het OPS hebben betrekking op de tenuitvoerlegging van vonnissen en de aanhouding of voorgeleiding van personen die van een strafbaar feit verdacht worden.

In het geval dat de vreemdeling een gevaar vormt voor de nationale veiligheid geldt een signaleringstermijn van tien jaar. Deze signaleringsgrond is er met name op gericht vreemdelingen met banden met terroristische netwerken te weren. Hiermee wordt aangesloten bij de wens in verschillende resoluties van de VN om de bewegingsvrijheid van terroristen aan banden te leggen, met name in het kader van grensbewaking. De signaleringsgrond ziet op vreemdelingen aan wie op grond van artikel 5, lid 1, onder b Schengengrenscore de toegang moet worden geweigerd en aan wie op grond van artikel 12, eerste lid, onder d, Vreemdelingenwet geen verblijf in de vrije termijn is toegestaan. In deze gevallen dienen er concrete aanwijzingen te zijn dat de vreemdeling een gevaar vormt voor de nationale veiligheid. De signalering hoeft niet gerelateerd te zijn aan daadwerkelijk verblijf in Nederland van de vreemdeling in het verleden, noch aan een daadwerkelijke komst naar Nederland in de toekomst.

Bij het bestaan van concrete aanwijzingen dient in de eerste plaats te worden gedacht aan een ambtsbericht van de AIVD. In voorkomende gevallen kan echter ook worden uitgegaan van een ambtsbericht van onder andere (inter-)nationale ministeries of inlichtingendiensten.

In de toekomst wordt een grotere rol voorzien voor het visumverleningsproces bij het beperken van de veiligheidsrisico's. De ontwikkeling van moderne informatiesystemen en methoden voor identiteitsvaststelling zullen daaraan bijdragen. Zo wordt in EU-verband gewerkt aan de totstandkoming van een gemeenschappelijke databank voor visumaanvragen (EUVIS), waarin ook biometrische gegevens van visumaanvragers zullen worden opgeslagen.

Het opzetten van een systeem voor de uitwisseling van visumgegevens tussen de lidstaten, het visuminformatiesysteem (EU VIS) is één van de voornaamste initiatieven in het kader van het stabiliteits- en veiligheidsbeleid van de EU. Het EU VIS heeft onder meer de volgende doelstellingen:

1. Voorkomen van bedreigingen van de interne veiligheid van de lidstaten;
2. Het VIS als instrument om de grenscontroles aan de buitengrenzen en op het grondgebied van de lidstaten (bijv. Mobiel Toezicht Vreemdelingen) te verbeteren;
3. De bevordering van de terugkeer van niet-legaal verblijvende vreemdelingen;
4. Fraude bestrijding, incl. de vervalsing van documenten;
5. Mogelijk misbruik van de visumprocedures door derden wier aanwezigheid op het Schengen-grondgebied een gevaar kan vormen voor de openbare orde en de nationale veiligheid.

Deze databank moet in 2008 worden gerealiseerd. In het kader van de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de nationale veiligheid, zullen ook (via tussenkomst van de centrale beherende instantie) veiligheidsdiensten met opsporingstaken toegang hebben tot de gegevens van het EUVIS en politie- en

justitiediensten. Nederland werkt er hard aan om in mei 2008 de Schengenbrede uitrol van het systeem met biometrie op de consulaire posten te kunnen doorvoeren. Het EU VIS zal de informatiepositie op Europees niveau sterk doen toenemen. Biometrische gegevens van de visumaanvrager zullen in het EU VIS worden opgenomen, welke gegevens aan de grens kunnen worden geverifieerd.

De mogelijkheid zal worden gezien of in voorkomende gevallen op een aantal ambassades en consulaten de functionarissen van KLPD, AIVD en KMar, welke aldaar zijn gestationeerd, meer betrokken kunnen worden bij de beoordeling van individuele visumaanvragen, met name in die gevallen waar dit personen betreft die mogelijk banden hebben met radicaal-islamitische bewegingen.

In Beneluxverband zal vanuit het oogpunt van nationale veiligheid worden gekeken naar de mogelijkheden tot aanpassing van bijlage 5A van de gemeenschappelijke visuminstructies. Nederland ziet er op toe dat dit onderwerp nader besproken zal worden.

### *3.4 Gemeenschappelijke patrouilles*

- ***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.***
- ***Onderzoek of een meer centrale aansturing van de gecombineerde grenspatrouilles kan plaatsvinden, vergelijkbaar met de Kustwacht nieuwe stijl.***

De AR heeft in haar rapport over grensbewaking en terrorismebestrijding geconstateerd dat in de praktijk zowel bij goederen- als bij personencontrole sprake is van stromen die buiten het zicht blijven. Om meer zicht te krijgen op de zogenaamde 'blinde vlekken' langs de kustlijn, in de kleine havens en op kleine luchthavens is een pilot project gemeenschappelijke patrouilles van Douane, ZHP en KMar gestart. Deze pilot heeft vanaf 1 maart 2006 gedurende een periode van zes maanden plaatsgevonden. Gelet op de grote geografische spreiding van de locaties waarop gepatrouilleerd zou worden, is gekozen voor het uitvoeren van 20 patrouilles per 24 uur. De gecombineerde patrouilles van KMar, Douane en ZHP zijn gericht ingezet op locaties waar geen grensdoorlaatpost is gevestigd. In het bijzonder op die locaties waar geen structurele controle van goederen en/of passagiers van buiten de EU en of Schengen plaats vindt. De gecombineerde teams dienden op een "slimme" wijze (risicogericht, informatiegestuurd, onvoorspelbaar) de patrouilles uit te voeren.

Met de pilot gezamenlijke patrouilles werden de volgende doelstellingen beoogd:

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;
4. De informatiepositie ten aanzien van de zgn. 'blinde vlekken' te verbeteren;
5. Een preventieve werking met het oog op illegale immigratie en illegale invoer van goederen;
6. Het leveren van input voor risicoanalyses.

De pilot is inmiddels geëvalueerd. Op basis van de uitgevoerde controleopdrachten en uitgevoerde risicoanalyses zijn 'risicozones' benoemd: de belangrijke risicogebieden en locaties langs de kustlijn, in kleine havens en op kleine luchthavens zijn in beeld gebracht. Deze gebieden en locaties behoeven nauwelijks nog als 'blinde vlekken' te worden getypeerd, zowel wat betreft de goederen- als personenstromen. In dit kader vormen de segmenten visserij en (niet-geregistreerde) pleziervaart echter nog wel een 'blinde vlek'. Voor deze vervoersegmenten geldt dat de informatiepositie verdere versterking behoeft.

Gedurende de pilot zijn er geen aanwijzingen gevonden van grootschalige illegale migratiestromen, illegale goederenstromen of terrorismedreigingen. Kleinschaliger zijn er wel personen en goederen die buiten de grensdoorlaatposten de grens passeren. Bij de waargenomen incidenten ging het om diefstallen en strafbare feiten met betrekking tot de opiumwet en de wapens- en munitiewet, om verkeersovertredingen, om milieudelicten, om overtredingen van de visserijwet, om overtredingen van de Douanewetgeving, de Accijnswet en de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen en om illegale grensoverschrijding en migratiecriminaliteit.

De door de patrouilles opgedane bevindingen werden gemuteerd en geregistreerd in de bedrijfsprocessensystemen van de Douane, ZHP en KMar. Een eenduidige registratie van bevindingen en incidenten in de systemen van de participerende diensten bleek niet eenvoudig te zijn en behoeft optimalisering.

In de pilot is een vorm van centrale coördinatie toegepast. De resultaten van de gezamenlijke controles werden bijeengebracht in het (Douane) Coördinatie Centrum Kust (CCK). Daar werd een integraal beeld samengesteld. Op basis van deze informatie omtrent risico's werden voorstellen gedaan voor de inzet van patrouilles.

Bij een structurele voortzetting van de gezamenlijke patrouilles zal een vorm van centrale en integrale coördinatie nodig zijn. De pilot leert dat er meer behoefte is aan een risicogerichte regionale coördinatie, waarbij gebruik gemaakt wordt van de input van de landelijke informatie van de verschillende diensten. De in te zetten patrouilles worden dan primair regionaal ingepland en aangestuurd. De specifieke kennis van lokale en regionale situaties en omstandigheden kan effectiever worden benut bij een regionale aansturing.

Gebleken is dat het controleniveau van 20 gemeenschappelijke patrouilles per 24 uur te hoog was. Deze grootschalige inzet zorgde onder andere voor een te groot aanbod aan controle-activiteiten in verhouding tot de af te dekken risico's. In samenhang hiermee geldt dat de werkwijze van de gemeenschappelijke patrouilles een intelligenter opzet behoeft. De nadruk dient vooral te liggen op de gemeenschappelijke, informatiegestuurde handhaving en flexibele inzet op basis van afgestemde risicoanalyse, en dient minder te liggen op de gemeenschappelijke uitvoering van een bepaald aantal patrouilles per 24 uur.

Verder heeft de pilot geleerd dat een adequaat niveau van toezicht en handhaving aan de kustlijn en in de kleine zee- en luchthavens is gediend met de samenwerking tussen KMar, ZHP en Douane. Deze samenwerking, alsmede de samenwerking met het Kustwachtcentrum en de Kustwachteenheden, is over het algemeen als goed, vruchtbaar en effectief ervaren. Dit neemt echter niet weg dat geconstateerd kan worden dat de samenwerking tussen de diensten waar het gaat om de praktische operationele uitvoering van de patrouilles en de informatie-uitwisseling omtrent inzet, resultaten en risico's, efficiënter kan. Voorts hebben bij aanvang van de pilot de verschillen tussen de diensten met betrekking tot de bevoegdheden en hun respectievelijke rechtspositie tot onduidelijkheden geleid. Om dit knelpunt op te lossen zijn er tijdens de pilot praktische afspraken gemaakt. Bij voortzetting van het gezamenlijk patrouilleren zullen hierover nader afspraken moeten worden gemaakt.



Omtrent het gecombineerd inzetten van de patrouilles is gebleken dat niet altijd flexibel kan worden opgetreden. In bepaalde situaties hebben monodisciplinaire patrouilles de voorkeur. Voorts is geconcludeerd dat herkenbare patrouilles de preventie ten goede komen, terwijl onherkenbaar ingezette patrouilles vooral nuttig zijn voor informatie-inwinning. Het inzetten van al dan niet gecombineerde en/of herkenbare patrouilles dient op basis van risico-informatie te geschieden.

Tot slot wordt omtrent de evaluatie van de pilot opgemerkt dat, hoewel dit niet is gemeten, de indruk is ontstaan dat van de zichtbare aanwezigheid en het informatiegestuurd optreden van de gemeenschappelijke patrouilles een preventieve werking is uitgegaan en dat het veiligheidsgevoel van de mensen die leven en werken aan de kust is toegenomen.

Op grond van de bevindingen van de pilot hebben de KMar, de ZHP en Douane besloten dat continuering van de gezamenlijke patrouilles wenselijk is. Om de gezamenlijke patrouilles structureel voor te zetten is een uitbreiding van personele en materiele middelen noodzakelijk. Verder zullen de patrouilles op een andere wijze worden ingezet. De patrouilles zullen meer op basis van risico's en minder op basis van vaststaande tijdschema's plaatsvinden. Dat kan omdat gedurende de pilot een goed zicht is verkregen op de risicovolle gebieden langs de buitengrens. Naast gecombineerde patrouilles zullen ook monodisciplinaire patrouilles worden uitgevoerd en naast de herkenbare zullen ook onherkenbare patrouilles worden uitgevoerd. De patrouilles worden flexibeler ingezet en minder frequent. De patrouillecapaciteit wordt gereduceerd tot 50 procent van de originele inzetcapaciteit tijdens de pilot.

Voor een integrale aanpak van grenscontrole is het van belang dat de patrouilles nauw blijven samenwerken en informatie blijven delen met de Kustwacht. Het is van belang dat de ontwikkelingen van de gemeenschappelijke patrouilles aansluiten bij de ontwikkelingen van de Kustwacht Nieuwe Stijl.

Het eerdergenoemde SAG wordt verantwoordelijk voor operationele uitvoering van de gemeenschappelijke patrouilles.

### *3.5 Nieuwe ontwikkelingen bij de Koninklijke Marechaussee*

- ***Onderzoek naar kwaliteits- en efficiencyverbetering bij controles op Schiphol en mogelijk in een latere fase op andere luchthavens en in zeehavens.***
- ***Invoering van een nieuw, multidisciplinair uitvoeringsconcept maritieme grensbewaking bij de KMar.***
- ***Ontwikkeling nieuw uitvoeringsconcept voor personencontrole op Schiphol.***
- ***Plaatsing aanvullende geautomatiseerde paspoortleesapparatuur.***

Mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie Toegangsbeheer Schiphol (Commissie Oord) zijn er verschillende initiatieven ontwikkeld ter verbetering van de samenwerking, integratie van activiteiten en de beheersbaarheid van risico's op de luchthaven Schiphol op het gebied van terrorismebestrijding, orde en veiligheid, criminaliteit en grensbewaking.

Zo is er een nieuw centraal besturingsmodel ingesteld: het Besturingsmodel Beveiliging en Publieke Veiligheid Schiphol (BVPS). Onder dit besturingsmodel bevinden zich een Platform, een Stuurgroep en diverse werk- en projectgroepen, waaronder de werkgroep Grens, Personen en Bagage. Deze werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van het ministerie van Financiën, het ministerie van Justitie, de Douane, de KMar, de KLM, Amsterdam Airport Schiphol, het NCTb (Beveiliging Burgerluchtvaart) en Schiphol Airline Operators Committee. De werkgroep richt zich op de proceslogistiek van grenscontroles en beveiligingscontroles op personen en hun bagage. Daarbij worden voor de korte en de langere termijn de mogelijkheden onderzocht om, door samenwerking en integratie van activiteiten, de kwaliteit en efficiency van grens- en beveiligingscontroles te vergroten.

Inmiddels is voor de korte termijn reeds een aantal *quick wins* geformuleerd die thans nader worden onderzocht. Voor de lange termijn wordt eveneens aangesloten bij nieuwe technologische ontwikkelingen en mogelijkheden. Onder meer het concept '*Redesign Passenger Process*', de (lange termijn) toekomstvisie van Amsterdam Airport Schiphol, wordt door zowel de publieke als private partners nader bestudeerd.

Daarnaast is in het beleidsplan KMar 2010 de invoering van een nieuw operationeel concept voor personencontrole op Schiphol per 2008 opgenomen. Basis voor dit nieuwe concept is een gemeenschappelijk beeld van de omstandigheden waaronder de grensbewaking in de periode vanaf 2008 plaatsvindt en de te stellen eisen aan de uitvoering van deze taak. Deze eisen betreffen zowel de effectiviteit als de efficiëntie van de grensbewaking. Effectiviteit heeft betrekking op de daadwerkelijke verbetering van de veiligheid van de Nederlandse samenleving door het tegenhouden van illegale vreemdelingen en het stoppen van mogelijke terroristen. Efficiëntie betekent dat alleen de risicogroepen uitgebreid worden gecontroleerd en dat het logistieke proces zo snel mogelijk plaatsvindt. De wijze waarop grensbewaking wordt uitgevoerd op de luchthaven Schiphol maakt deel uit van deze bredere exercitie.

Het project inzake een nieuw operationeel concept voor grensbewaking wordt door de KMar uitgevoerd in samenwerking met TNO Defensie&Veiligheid in de periode tot en met 2009. Het project loopt conform planning. In de huidige fase van het project worden voornamelijk onderzoeksactiviteiten ontplooid in het segment Lucht, onder andere op het gebied van visieontwikkeling en internationale benchmark. In een later stadium zullen de segmenten Maritiem en Land nader worden uitgewerkt. De activiteiten die plaatsvinden binnen de hierbovengenoemde BVPS-structuur worden nauwlettend gevolgd en betrokken in dit project.

Verder was, om in de toekomst passagiers veiliger en sneller te kunnen controleren, een aanpassing van de huidige paspoortleesapparatuur bij de balies nodig. Vanwege nieuwe ontwikkelingen (zoals de opkomst van biometrie) is uiteindelijk gekozen voor vervanging in plaats van aanpassing van de bestaande readers. Met behulp van onder andere de terreurgelden is inmiddels tot volledige aanschaf overgegaan. Slechts in de mobiele apparatuur is technisch nog niet te voorzien. De nieuwe elektronische paspoortleesapparatuur kunnen tevens chips lezen en automatisch databases controleren. Voor de balies is alle benodigde apparatuur ontvangen. De software is inmiddels ontwikkeld door de leverancier en wordt momenteel getest en geoptimaliseerd. In september 2006 zijn pilots begonnen op zowel Luchthaven Schiphol als zeehavenbrigade Hoek van Holland, waarna tot uitrol van de apparatuur wordt overgegaan. De verwachting is dat alle balies op Schiphol in medio 2007 zijn voorzien van de nieuwe apparatuur en software.

Naast de ontwikkelingen ten behoeve van de grenscontrole op Schiphol zijn er andere processen in gang gezet die een effectievere en efficiënte controle van personen- en goederen beogen. De implementatie van het nieuw,

multidisciplinair uitvoeringsconcept maritieme grensbewaking, het genaamde "Zee-Land-concept", is in 2005 van start gegaan en is als project ondergebracht in het Beleidsplan KMar 2010. Het concept is gebaseerd op informatiegestuurde multidisciplinaire en geïntegreerde samenwerking binnen de KMar en van de KMar met andere diensten, met zowel maritieme- als landeenheden. Er wordt daarbij uitgegaan van een operationeel optreden in een drietal opeenvolgende zones, conform het concept van de concentrische cirkels in het blauwe grensgebied en maatregelen in de (laatste) haven van vertrek van het schip.

Het concept omvat onder andere het Kustwacht domein (de zee), het toezicht door de gezamenlijke patrouilles (aan de kust en in de kleine havens) en de bediening van doorlaatposten (aan land). Ook maatregelen uit het Plan van Aanpak Grenscontroles, zoals intensivering van de internationale samenwerking tussen liaisons (in de buitenste concentrische cirkel) en koppeling van het systeem 'ZUIS' met radarbeelden, worden betrokken in de implementatie van het nieuwe concept. In de implementatie wordt toegewerkt naar een optimale mix van instrumenten en activiteiten om te komen tot een effectieve en efficiënte uitvoering van de maritieme grensbewaking.

Het project verloopt conform planning en duurt tot eind 2007

In oktober 2006 wordt de Maritieme Regiekamer KMar in het gebouw van de Kustwacht gefaseerd operationeel gesteld. Binnen de informatieorganisatie van de KMar heeft de Maritieme Regiekamer de centrale regiefunctie op operationele maritieme informatie.