STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 32716
25 september 2026

Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanpassing van de regels over het mobiel toezicht veiligheid ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding

Nader Rapport

7 september 2026,
Nr. 7988866,
Directie Wetgeving en Juridische Zaken,
Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanpassing van de regels over het mobiel toezicht veiligheid ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 12 augustus 2026 en het nader rapport d.d. 7 september 2026, aangeboden aan de Koning door de Minister van Asiel en Migratie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt. Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 24 juni 2026, no.2026001352, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 12 augustus 2026, nr. W03.26.00176/II, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief weergegeven aan, voorzien van mijn reactie per onderwerp.

Bij Kabinetsmissive van 24 juni 2026, no.2026001352, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Asiel en Migratie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanpassing van de regels over het mobiel toezicht veiligheid ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit verruimt de bevoegdheden van de Koninklijke Marechaussee om grenstoezicht uit te oefenen. De reden hiervoor is dat het huidige kader volgens de regering in de praktijk onvoldoende flexibel is gebleken.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft twee opmerkingen. In de eerste plaats merkt zij op dat er een regulier en een geïntensiveerd kader voor grenstoezicht bestaat, waaraan het ontwerpbesluit een soort tussenvariant toevoegt. Die tussenvariant is nauwelijks te onderscheiden van het geïntensiveerde kader. Het advies luidt daarom de toegevoegde waarde van de tussenvariant nader te motiveren. Als die toegevoegde waarde er niet is, adviseert de Afdeling de tussenvariant te schrappen.

In de tweede plaats maakt de Afdeling een opmerking over de formulering van een specifieke bepaling uit het ontwerpbesluit. Het is raadzaam de formulering aan te passen, zodat het ontwerpbesluit de werking heeft die de regering daaraan beoogt te geven.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing van het ontwerpbesluit en de nota van toelichting wenselijk.

1. Achtergrond en inhoud van het ontwerpbesluit

Binnen het Schengengebied kunnen landen grenscontroles uitvoeren ter bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit en illegaal verblijf na grensoverschrijding. In Nederland zijn deze controles – die niet systematisch van aard mogen zijn – ondergebracht in het Mobiel Toezicht Veiligheid, dat wordt

uitgeoefend door de Koninklijke Marechaussee (KMar).[1] In uitzonderlijke gevallen biedt de Schengengrenscode daarnaast de ruimte om tijdelijke binnengrenscontroles uit te voeren, die in tegenstelling tot de MTV-controles niet gebonden zijn aan enige beperkingen in frequentie. Sinds eind 2024 voert de KMar deze tijdelijke binnengrenscontroles uit aan de grenzen met België en Duitsland en op vluchten binnen het Schengengebied, maar de bevoegdheid hiertoe komt per 1 oktober 2026 te vervallen.[2] Vanaf dat moment zal de KMar weer controles uitvoeren in het kader van het MTV.

Met het ontwerpbesluit worden de bevoegdheden die de KMar in dat kader zijn toegekend verruimd, omdat het huidige kader in de praktijk onvoldoende flexibel is gebleken en daardoor onvoldoende mogelijkheden biedt voor een effectieve inzet van de KMar. Zo wordt het maximale aantal te controleren vliegtuigen en treinen van een absoluut getal gewijzigd in een percentage, en wordt het maximale aantal uren toezicht op weg- en vaarverkeer verhoogd. Ook kunnen vliegtuigen en treinen voortaan in hun geheel worden gecontroleerd, in plaats van alleen een gedeelte daarvan.

2. Toegevoegde waarde van nieuwe bevoegdheid

Het ontwerpbesluit bepaalt voor vliegverkeer dat het toezicht mag plaatsvinden op ten hoogste 25% van het aantal vliegroutes, met een maximum van 25% van het aantal geplande vluchten per maand per unieke vliegroute.[3] Dit laatste percentage kan bij ministerieel besluit worden verhoogd naar 50%, indien er concrete aanwijzingen zijn voor een aanzienlijke toename van illegaal verblijf na grensoverschrijding, dan wel dat op korte termijn een dergelijke toename kan worden verwacht.[4]

Los van deze twee kaders – het reguliere kader en het zogenoemde geïntensiveerde kader – introduceert het ontwerpbesluit in artikel 4.17a, achtste lid, Vreemdelingenbesluit 2000 een soort tussenvariant, op basis waarvan het percentage te controleren vluchten per maand per unieke vliegroute eveneens kan worden verhoogd naar 50%. Verschil met het hierboven beschreven geïntensiveerde kader is dat het van toepassing is op specifieke vliegroutes, dat de verhoging van de controleaantallen maximaal een maand mag voortduren, in plaats van zes maanden,[5] en dat nadere regels kunnen worden gesteld bij ministeriële regeling. De 'concrete aanwijzingen' voor een aanzienlijke toename van illegaal verblijf hoeven alleen aanwezig te zijn op specifieke vliegroutes.

De Afdeling merkt op dat de meerwaarde van deze tussenvariant niet wordt toegelicht. Mogelijk is die erin gelegen dat wanneer de genoemde 'concrete aanwijzingen' alleen aanwezig zijn 'op specifieke vliegroutes', het geïntensiveerde kader niet kan worden geactiveerd, terwijl daar op die specifieke vliegroutes wel behoefte aan is. Het is de vraag of die redenering klopt. De formulering van het geïntensiveerde kader sluit een toepassing ervan op specifieke vliegroutes niet uit. Vanuit een oogpunt van evenredigheid ligt een dergelijke toepassing integendeel juist voor de hand. De Afdeling wijst in dit verband op een ministerieel besluit uit 2018, waarmee het geïntensiveerde kader uitsluitend werd toegepast op vliegroutes vanuit Griekenland.[6]

De overige onderscheidende kenmerken van de tussenvariant – dat de bevoegdheid maximaal een maand kan worden toegepast en nadere regels bij ministeriële regeling kunnen worden gesteld – leiden er niet toe dat de tussenvariant sneller kan worden toegepast dan het geïntensiveerde kader. Ook hieruit kan op het eerste gezicht dus niet worden afgeleid, welke toegevoegde waarde de tussenvariant heeft.

De Afdeling adviseert om de toegevoegde waarde van artikel 4.17a, achtste lid, Vreemdelingenbesluit 2000 nader te motiveren. Als die toegevoegde waarde er niet is, adviseert de Afdeling dit onderdeel van het ontwerpbesluit te schrappen.

Het voorgestelde artikel 4.17a, achtste lid, Vreemdelingenbesluit 2000 is in lijn met het advies van de Afdeling geschrapt.

3. Formulering controle vlieg-/treinroutes

Ingevolge het ontwerpbesluit wordt het toezicht op 'ten hoogste 25% van het aantal unieke vlieg-/treinroutes uitgevoerd, met een maximum van 25% van het aantal geplande vluchten/treinen per maand per unieke vlieg-/treinroute'.[7]

---

1 Artikel 50, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 en artikelen 4.17a en 4.17b van het Vreemdelingenbesluit 2000.
2 Kamerstukken II 2025/26, 30 821, nr. 334.
3 Voorgesteld artikel 4.17a, derde lid, Vreemdelingenbesluit 2000.
4 Voorgesteld artikel 4.17b, eerste en derde lid, Vreemdelingenbesluit 2000.
5 Zie artikel 4.17b, tweede lid, Vreemdelingenbesluit 2000 voor dit maximum van zes maanden.
6 Stcrt. 2018, 57404.
7 Voorgesteld artikel 4.17a, derde en vijfde lid, Vreemdelingenbesluit 2000.

De Afdeling merkt op dat de temporele beperking tot een maand in deze tekst alleen is verbonden aan de tweede 25%. De tekst zou daarom zo kunnen worden begrepen, dat de eerste 25% slechts verwijst naar het aantal vlieg- en treinroutes dat tegelijkertijd kan worden gecontroleerd. Dit met als gevolg dat de KMar verspreid over, bijvoorbeeld, vier dagen 100% van de vlieg- en treinroutes kan controleren, mits het aantal gecontroleerde individuele vluchten/treinen maar niet hoger is dan 25% van het aantal geplande vluchten/treinen per maand.

Dit is vermoedelijk niet de bedoeling van de regering. Indien zij wil regelen dat de KMar slechts na een maand kan overschakelen naar een nieuwe 25% van het aantal unieke vlieg-/treinroutes is het raadzaam de woorden 'per maand' in het voorgestelde artikel 4.17a, derde en vijfde lid, naar voren te verplaatsen (voor 'op ten hoogste').

De Afdeling adviseert de tekst van het ontwerpbesluit in deze zin aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State,

Het ontwerpbesluit is in lijn met het advies van de Afdeling aangepast.

Ambtshalve wijzigingen

– Er is een paragraaf toegevoegd in de toelichting waarin de motivering wordt gegeven voor het afwijken van de vaste verandermomenten. Het besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad.
– In het voorgestelde zevende lid van artikel 4.17a is een per abuis opgenomen verwijzing naar een niet bestaand onderdeel geschrapt.
– In paragraaf 3.1 zijn enkele redactionele wijzigingen doorgevoerd.

Ik moge U hierbij het hierbij gevoegde gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting wederom doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister van Asiel en Migratie,
G. van den Brink.

Advies Raad van State

No. W03.26.00176/II
's-Gravenhage, 12 augustus 2026

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 24 juni 2026, no.2026001352, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Asiel en Migratie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanpassing van de regels over het mobiel toezicht veiligheid ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit verruimt de bevoegdheden van de Koninklijke Marechaussee om grenstoezicht uit te oefenen. De reden hiervoor is dat het huidige kader volgens de regering in de praktijk onvoldoende flexibel is gebleken.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft twee opmerkingen. In de eerste plaats merkt zij op dat er een regulier en een geïntensiveerd kader voor grenstoezicht bestaat, waaraan het ontwerpbesluit een soort tussenvariant toevoegt. Die tussenvariant is nauwelijks te onderscheiden van het geïntensiveerde kader. Het advies luidt daarom de toegevoegde waarde van de tussenvariant nader te motiveren. Als die toegevoegde waarde er niet is, adviseert de Afdeling de tussenvariant te schrappen.

In de tweede plaats maakt de Afdeling een opmerking over de formulering van een specifieke bepaling uit het ontwerpbesluit. Het is raadzaam de formulering aan te passen, zodat het ontwerpbesluit de werking heeft die de regering daaraan beoogt te geven.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing van het ontwerpbesluit en de nota van toelichting wenselijk.

1. Achtergrond en inhoud van het ontwerpbesluit

Binnen het Schengengebied kunnen landen grenscontroles uitvoeren ter bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit en illegaal verblijf na grensoverschrijding. In Nederland zijn deze controles – die niet systematisch van aard mogen zijn – ondergebracht in het Mobiel Toezicht Veiligheid, dat wordt uitgeoefend door de Koninklijke Marechaussee (KMar).[1] In uitzonderlijke gevallen biedt de Schengengrenscode daarnaast de ruimte om tijdelijke binnengrenscontroles uit te voeren, die in tegenstelling tot de MTV-controles niet gebonden zijn aan enige beperkingen in frequentie. Sinds eind 2024 voert de KMar deze tijdelijke binnengrenscontroles uit aan de grenzen met België en Duitsland en op vluchten binnen het Schengengebied, maar de bevoegdheid hiertoe komt per 1 oktober 2026 te vervallen.[2] Vanaf dat moment zal de KMar weer controles uitvoeren in het kader van het MTV.

Met het ontwerpbesluit worden de bevoegdheden die de KMar in dat kader zijn toegekend verruimd, omdat het huidige kader in de praktijk onvoldoende flexibel is gebleken en daardoor onvoldoende mogelijkheden biedt voor een effectieve inzet van de KMar. Zo wordt het maximale aantal te controleren vliegtuigen en treinen van een absoluut getal gewijzigd in een percentage, en wordt het maximale aantal uren toezicht op weg- en vaarverkeer verhoogd. Ook kunnen vliegtuigen en treinen voortaan in hun geheel worden gecontroleerd, in plaats van alleen een gedeelte daarvan.

2. Toegevoegde waarde van nieuwe bevoegdheid

Het ontwerpbesluit bepaalt voor vliegverkeer dat het toezicht mag plaatsvinden op ten hoogste 25% van het aantal vliegroutes, met een maximum van 25% van het aantal geplande vluchten per maand per unieke vliegroute.[3] Dit laatste percentage kan bij ministerieel besluit worden verhoogd naar 50%, indien er concrete aanwijzingen zijn voor een aanzienlijke toename van illegaal verblijf na grensoverschrijding, dan wel dat op korte termijn een dergelijke toename kan worden verwacht.[4]

Los van deze twee kaders – het reguliere kader en het zogenoemde geïntensiveerde kader – introduceert het ontwerpbesluit in artikel 4.17a, achtste lid, Vreemdelingenbesluit 2000 een soort tussenvari-

[1] Artikel 50, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 en artikelen 4.17a en 4.17b van het Vreemdelingenbesluit 2000.
[2] Kamerstukken II 2025/26, 30 821, nr. 334.
[3] Voorgesteld artikel 4.17a, derde lid, Vreemdelingenbesluit 2000.
[4] Voorgesteld artikel 4.17b, eerste en derde lid, Vreemdelingenbesluit 2000.

ant, op basis waarvan het percentage te controleren vluchten per maand per unieke vliegroute eveneens kan worden verhoogd naar 50%. Verschil met het hierboven beschreven geïntensiveerde kader is dat het van toepassing is op specifieke vliegroutes, dat de verhoging van de controleaantallen maximaal een maand mag voortduren, in plaats van zes maanden,[5] en dat nadere regels kunnen worden gesteld bij ministeriële regeling. De 'concrete aanwijzingen' voor een aanzienlijke toename van illegaal verblijf hoeven alleen aanwezig te zijn op specifieke vliegroutes.

De Afdeling merkt op dat de meerwaarde van deze tussenvariant niet wordt toegelicht. Mogelijk is die erin gelegen dat wanneer de genoemde 'concrete aanwijzingen' alleen aanwezig zijn 'op specifieke vliegroutes', het geïntensiveerde kader niet kan worden geactiveerd, terwijl daar op die specifieke vliegroutes wel behoefte aan is. Het is de vraag of die redenering klopt. De formulering van het geïntensiveerde kader sluit een toepassing ervan op specifieke vliegroutes niet uit. Vanuit een oogpunt van evenredigheid ligt een dergelijke toepassing integendeel juist voor de hand. De Afdeling wijst in dit verband op een ministerieel besluit uit 2018, waarmee het geïntensiveerde kader uitsluitend werd toegepast op vliegroutes vanuit Griekenland.[6]

De overige onderscheidende kenmerken van de tussenvariant – dat de bevoegdheid maximaal een maand kan worden toegepast en nadere regels bij ministeriële regeling kunnen worden gesteld – leiden er niet toe dat de tussenvariant sneller kan worden toegepast dan het geïntensiveerde kader. Ook hieruit kan op het eerste gezicht dus niet worden afgeleid, welke toegevoegde waarde de tussenvariant heeft.

De Afdeling adviseert om de toegevoegde waarde van artikel 4.17a, achtste lid, Vreemdelingenbesluit 2000 nader te motiveren. Als die toegevoegde waarde er niet is, adviseert de Afdeling dit onderdeel van het ontwerpbesluit te schrappen.

3. Formulering controle vlieg-/treinroutes

Ingevolge het ontwerpbesluit wordt het toezicht op 'ten hoogste 25% van het aantal unieke vlieg-/treinroutes uitgevoerd, met een maximum van 25% van het aantal geplande vluchten/treinen per maand per unieke vlieg-/treinroute'.[7]

De Afdeling merkt op dat de temporele beperking tot een maand in deze tekst alleen is verbonden aan de tweede 25%. De tekst zou daarom zo kunnen worden begrepen, dat de eerste 25% slechts verwijst naar het aantal vlieg- en treinroutes dat tegelijkertijd kan worden gecontroleerd. Dit met als gevolg dat de KMar verspreid over, bijvoorbeeld, vier dagen 100% van de vlieg- en treinroutes kan controleren, mits het aantal gecontroleerde individuele vluchten/treinen maar niet hoger is dan 25% van het aantal geplande vluchten/treinen per maand.

Dit is vermoedelijk niet de bedoeling van de regering. Indien zij wil regelen dat de KMar slechts na een maand kan overschakelen naar een nieuwe 25% van het aantal unieke vlieg-/treinroutes is het raadzaam de woorden 'per maand' in het voorgestelde artikel 4.17a, derde en vijfde lid, naar voren te verplaatsen (voor 'op ten hoogste').

De Afdeling adviseert de tekst van het ontwerpbesluit in deze zin aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State,

[5] Zie artikel 4.17b, tweede lid, Vreemdelingenbesluit 2000 voor dit maximum van zes maanden.
[6] Stcrt. 2018, 57404.
[7] Voorgesteld artikel 4.17a, derde en vijfde lid, Vreemdelingenbesluit 2000.

Tekst zoals aangeboden aan de Raad van State: Besluit houdende tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanpassing van de regels over het mobiel toezicht veiligheid ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding [KetenID WGK028806]

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Justitie en Veiligheid van 19 juni 2026, directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. 7695579;

Gelet op artikel 50, zesde lid, van de Vreemdelingenwet 2000;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ....., nr. .....);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Justitie en Veiligheid van .. .. 2026, directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. .....;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Vreemdelingenbesluit 2000 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 4.17a wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid, onderdeel c, komt te luiden:

c. op wegen, vaarwegen en in havens in een gebied tot twintig kilometer vanaf de gemeenschappelijke landgrens met België of Duitsland.

2. In het tweede lid wordt ‘informatie of ervaringsgegevens’ vervangen door ‘algemene politie-informatie of ervaringsgegevens‘.

3. Het derde tot en met vijfde lid worden vervangen door zes nieuwe leden, luidende:

3. Het toezicht, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, wordt op ten hoogste 25% van het aantal unieke vliegroutes uitgevoerd, met een maximum van 25% van het aantal geplande vluchten per maand per unieke vliegroute.

4. Indien het aantal geplande vluchten per maand op een unieke vliegroute minder is dan vier, wordt in afwijking van het derde lid het toezicht op die unieke vliegroute op ten hoogste 25% van het aantal vluchten per halfjaar uitgevoerd.

5. Het toezicht, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, wordt op ten hoogste 25% van het aantal unieke treinroutes uitgevoerd, met een maximum van 25% van het aantal geplande treinen per maand per unieke treinroute.

6. Indien het aantal geplande treinen per maand op een unieke treinroute minder is dan vier, wordt in afwijking van het vijfde lid het toezicht op die unieke treinroute op ten hoogste 25% van het aantal treinen per halfjaar uitgevoerd.

7. Het toezicht, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c en d, wordt op eenzelfde weg, vaarweg of in een haven ten hoogste honderdtwintig uur per maand uitgevoerd. Gedurende het uitvoeren van dit toezicht wordt slechts een deel van de passerende vervoermiddelen stilgehouden.

8. Indien er concrete aanwijzingen zijn dat er sprake is van een aanzienlijke toename van illegaal verblijf na grensoverschrijding op specifieke vliegroutes, dan wel indien er concrete aanwijzingen zijn dat op korte termijn een dergelijke toename op specifieke vliegroutes wordt verwacht, kan, bij besluit van Onze Minister, in afwijking van het derde lid, gedurende een maand het maximum aantal vluchten dat gecontroleerd kan worden op deze specifieke vliegroutes verhoogd worden naar 50% van het aantal geplande vluchten per unieke vliegroute per maand. Bij ministeriële regeling kunnen hierover nadere regels worden gesteld.

B

Artikel 4.17b wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt ‘artikel 4.17a, derde, vierde en vijfde lid.’ vervangen door ‘artikel 4.17a, derde, vierde, vijfde, zesde of zevende lid.’

2. Het derde tot en met vijfde lid komen te luiden:

3. Indien een besluit als bedoeld in het eerste lid is genomen, wordt het toezicht, bedoeld in artikel 4.17a, eerste lid, onderdeel a, ten hoogste op 50% van het aantal geplande vluchten per unieke vliegroute per maand uitgevoerd.

4. Indien een besluit als bedoeld in het eerste lid is genomen, wordt het toezicht, bedoeld in artikel 4.17a, eerste lid, onderdeel b, in ten hoogste 50% van het totaal aantal geplande treinen per unieke treinroute per maand uitgevoerd.

5. Indien een besluit als bedoeld in het eerste lid is genomen, wordt het toezicht, bedoeld in artikel 4.17a, eerste lid, onderdeel c, op eenzelfde weg of vaarweg of in een haven ten hoogste 240 uur per maand. Gedurende dit toezicht wordt slechts een deel van de passerende vervoermiddelen stilgehouden.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de eerste dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Asiel en Migratie,

NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Artikel 50 eerste lid van de Vreemdelingenwet 2000 staat toe dat in de grensstreek toezicht wordt uitgeoefend ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding. Beleidsmatig is hieraan invulling gegeven in de kaders van het Mobiele Toezicht Veiligheid (hierna: MTV), een controletaak van de Koninklijke Marechaussee (hierna: KMar), gericht op het tegengaan van illegaal verblijf na grensoverschrijding en de bestrijding van grensoverschrijdende (migratie)criminaliteit, waaronder mensensmokkel in de binnengrensgebieden van Nederland. De KMar voert binnen het MTV-kader controles uit op inkomend trein-, weg-, vaar- en vluchtverkeer vanuit een Schengenlidstaat. Het MTV-kader is vastgelegd in de artikelen 4.17a en 4.17b van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vb 2000).

De beperkingen uit dit kader zijn in de praktijk echter te rigide gebleken. Het hiervoor geldende kader hanteerde absolute aantallen te controleren treinen en vliegtuigen. Het kader kon daarom niet meebewegen met de fluctuerende vervoersbewegingen op het spoor, in de lucht en op de weg. Zo is bijvoorbeeld het aantal passagiers met een herkomst of bestemming binnen de EU op een van de Nederlandse luchthavens tussen 2010 en 2024 toegenomen van 27,8 miljoen tot 40 miljoen passagiers.

Ook blijkt effectieve, informatie- en risicogestuurde inzet door de KMar onvoldoende mogelijk in verband met de beperkingen uit het voormalige kader. De KMar kan onvoldoende antwoord geven op de ontwikkelingen op het gebied van illegale migratie. Met het oog op de door de jaren fluctuerende illegale migratie naar de Europese Unie, secundaire migratiestromen binnen de Unie en de asielinstroom naar Nederland, en de druk die illegale migratie en grensoverschrijdende (migratie)criminaliteit op de migratie- en strafrechtketen legt, is een verruiming en flexibilisering van het MTV-kader noodzakelijk.

Met dit besluit wordt het reguliere MTV-kader aangescherpt. De absolute aantallen in het kader worden aangepast naar percentages om het kader toekomstbestendig te maken. Ook wordt het maximumaantal uren per maand waarbinnen toezicht kan worden uitgeoefend op eenzelfde weg of vaarweg verhoogd naar 120 uur. In paragraaf 3 wordt nader ingegaan op de inhoudelijke wijzigingen. Tegelijk is en blijft uitgangspunt dat de KMar haar operatie inricht op een manier die het reguliere grensverkeer zo min mogelijk hindert. Die opdracht verandert ook met deze verruiming niet. Hierop wordt in de gevolgenparagraaf nader ingegaan.

2. MTV-kader

2.1 Ontwikkeling van het MTV-kader

De Schengengrenscode (SGC) gaat uit van vrij verkeer van personen in het Schengengebied. Daartoe is het grenstoezicht aan de binnengrenzen afgeschaft. Het uitgangspunt bij de uitoefening van het toezicht ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding is dat de wijze waarop het wordt uitgevoerd niet in strijd komt met de Schengengrenscode. In artikel 23, onder a, van de Schengengrenscode is geregeld dat de afwezigheid van grenstoezicht aan de binnengrenzen evenwel – ook in grensgebieden – geen afbreuk doet aan de uitoefening van politiebevoegdheden of andere overheidsbevoegdheden door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten op hun grondgebied, overeenkomstig het nationale recht, voor zover de uitoefening van die bevoegdheden niet hetzelfde effect heeft als systematische grenscontroles zoals uitgevoerd aan de buitengrenzen van de Unie. Het MTV-kader draagt er zorg voor dat het MTV-toezicht voldoet aan de voorwaarden genoemd in artikel 23 van de SGC.

Het toezicht op vreemdelingen ter bestrijding van illegaal verblijf na overschrijding van de Schengenbinnengrens, bekend als het MTV, is erop gericht illegaal verblijf in Nederland, al dan niet in georganiseerd verband, in een zo vroeg mogelijk stadium te bestrijden. Dit toezicht is tevens gericht op preventie en ontmoediging van toekomstig illegaal verblijf en leidt tot de bestrijding van grensoverschrijdende (migratie)criminaliteit, waaronder mensensmokkel. De wettelijke grondslag voor het MTV-kader in de artikelen 4.17a en 4.17b van het Vb2000 is neergelegd in artikel 50, eerste lid van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000).

Bij besluit van 30 mei 2011[1] zijn in artikel 4.17a van het Vb 2000 regels neergelegd die het toezicht inkaderen. Aanleiding hiervoor was het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (verder te

[1] 1 Stb. 2011, 262.

noemen: het Hof van Justitie) van 22 juni 2010 (arrest Melki en Abdeli)[2] en de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder te noemen: ABRvS) van 28 december 2010[3]. De ABRvS heeft in deze uitspraak geoordeeld dat de regulering van het MTV moet plaatsvinden bij wettelijk voorschrift en dat de controlebevoegdheid zodanig moet worden gereguleerd dat gewaarborgd is dat het toezicht niet hetzelfde effect heeft als systematische grenscontroles zoals uitgevoerd aan de buitengrenzen van de Europese Unie. Deze en andere voorwaarden aan nationaal binnengrenstoezicht vloeien voort uit artikel 23 van de Schengengrenscode.

Het MTV-kader geeft de bevoegdheid om ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding personen staande te houden ter vaststelling van hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie. Het toezicht kan plaatsvinden op luchthavens bij aankomst van vluchten vanuit het Schengengebied, in treinen gedurende ten hoogste dertig minuten na het passeren van de gemeenschappelijke landgrens met België of Duitsland en op wegen en vaarwegen in een gebied tot twintig kilometer vanaf de gemeenschappelijke landgrens met België of Duitsland.

In 2014 is het MTV-kader herzien. De belangrijkste aanpassing was de opname van bevoegdheden tot intensivering van het MTV-kader in artikel 4.17b van het Vb 2000. Deze bevoegdheden kunnen uitsluitend worden toegepast bij besluit van de Minister. Er moet hiervoor sprake zijn van een aanzienlijke stijging van na grensoverschrijding illegaal verblijvende vreemdelingen of er moeten concrete aanwijzingen zijn dat dit op korte termijn kan worden verwacht. In beide gevallen moet er informatie voorhanden zijn die een tijdelijk strikter kader rechtvaardigt.

2.2 Toezicht binnen het MTV-kader

De Koninklijke Marechaussee (KMar) treedt aan de binnengrenzen van Nederland informatie- en risicogestuurd op. Dit betekent dat controles niet willekeurig plaatsvinden, maar gebaseerd zijn op vooraf verzamelde en geanalyseerde informatie en risico's. Hierbij kan gedacht worden aan irreguliere migratieroutes of informatie over mogelijke mensensmokkel. Deze informatie komt onder meer voort uit (inter)nationale databanken, inlichtingen en trends/analyses van migratiestromen en criminele netwerken die zich bijvoorbeeld bezighouden met mensensmokkel, fraude met reisdocumenten en identiteitsfraude. Daarnaast ontvangt en deelt de KMar informatie met partners, denk aan de politie, en buurlanden.

De voornoemde informatie wordt vervolgens samengebracht in risicoanalyses. Er wordt bijvoorbeeld gekeken naar actuele modi operandi die middels een profiel onderkend kunnen worden. Dit gebeurt door, voor zover mogelijk, het vertalen van modi operandi naar mogelijk rijgedrag van voertuigen in bepaalde gebieden. Dit wordt altijd gedaan in overleg met en na verkregen toestemming van een Officier van Justitie en de data-jurist van stafafdeling van de KMar. Hierbij wordt de rechtmatigheid van het profiel getoetst en wordt zorgvuldig vastgelegd op basis van welke grondslag een profiel mee mag draaien, hoe lang het profiel meedraait en welke kenmerken het profiel heeft.

Kentekens van voertuigen die op basis van ANPR-passages aan het specifieke rijgedrag en daarmee het profiel voldoen, worden eerst aangeboden ter nadere analyse. Bij deze nadere analyse wordt gecontroleerd of een kenteken inderdaad voldoet aan alle kenmerken van een profiel. Indien dat het geval is wordt het kenteken op een zogeheten Automatic Number Plate Recognition (hierna: ANPR) referentielijst geplaatst. Deze referentielijsten kunnen desgewenst meedraaien in ANPR ter ondersteuning bij de voertuigselectie tijdens geplande MTV-controles. Selectie van een voertuig dat een ANPR-hit heeft opgeleverd, vindt enkel plaats op basis van de ANPR-registratie en het eerder vertoond rijgedrag en nooit aan de hand van feitelijke kenmerken of gedrag van inzittenden van het voertuig. Hiermee wordt het risico op discriminatie weggenomen dan wel gemitigeerd.

Naast controles op basis van risicoanalyses, voert de KMar steekproefsgewijs controles uit om de informatiepositie te versterken en mogelijke blinde vlekken in nieuwe modi operandi van mensensmokkelnetwerken te kunnen onderkennen.

Handelingskader Professioneel Selecteren en Controleren

In de basisopleidingen van de KMar is in verschillende modules aandacht voor het voorkomen van discriminatie en wordt het Handelingskader Professioneel Selecteren en Controleren behandeld. In de basisopleidingen komt professioneel selecteren en controleren terug in zowel de theorie als in praktijkmomenten. Voor goede toepassing in de operatie is het handelingskader vertaald in een werkinstructie waarin de te volgen stappen voorafgaand, tijdens en na een controle uiteen zijn gezet.

---

[2] C-188/10 en C-189/10, ECLI:EU:C:2010:363.
[3] 201010789/1/V3, LJN nr. BP0427, ECLI:NL:RVS:2010:BP0427.

Het Handelingskader Professioneel Selecteren schrijft voor dat selectie: 1) objectief en uitlegbaar moet zijn, 2) gebaseerd moet zijn op gedrag, informatie en concrete indicatoren, niet op afkomst of uiterlijk, 3) proportioneel en subsidiair moet zijn en 4) controleerbaar en transparant moet zijn binnen de organisatie.

Concreet betekent dit dat bij een controlebeslissing moet kunnen worden onderbouwd waarom iemand wordt geselecteerd (bijv. afwijkend reisgedrag, bekende smokkelroutes), gebruikmakend van vooraf vastgestelde risicoprofielen. Het handelingskader heeft een aantal belangrijke basisprincipes die in acht dienen te worden genomen. Deze principes houden in dat de KMar altijd selecteert op rechtvaardige en objectieve gronden en uitlegt waarom een controle plaatsvindt. Ook bejegent de KMar iedereen respectvol en wordt binnen brigades gereflecteerd op controles die hebben plaatsgevonden.

2.3 Problemen binnen het MTV-kader

In de uitoefening van haar toezichtsbevoegdheden staat de KMar voor een aantal problemen. De KMar is niet in staat om haar toezichtscapaciteit voldoende flexibel in te zetten. Op basis van het huidige kader kan de KMar per dag bijvoorbeeld slechts in ten hoogste drie treinen per traject en ten hoogste twintig treinen in totaal toezicht uitoefenen en slechts in bepaalde gedeelten van de trein. De KMar heeft niet de mogelijkheid haar capaciteit maandelijks te verdelen op een wijze die in lijn is met de beschikbare informatie en ervaringsgegevens over wanneer het risico op illegale grensoverschrijding het hoogst is. Ook is het op grond van het huidige kader niet mogelijk voor de KMar om een gehele trein te controleren om te voorkomen dat personen zich verplaatsen tussen coupés om zich aan het toezicht te onttrekken. Daarbij speelt mee dat het ontwerp van treinen in de loop der jaren sterk is veranderd, waardoor het in de praktijk niet altijd duidelijk is wat als een coupé wordt aangemerkt.

Ook blijkt uit informatie van de KMar, over de modus operandi van criminele organisaties, waaronder mensensmokkelnetwerken, en andere gegevens ten aanzien van illegaal verblijf na grensoverschrijding dat het kader tekortschiet om in te spelen op deze informatie. De huidige beperkingen voor de duur en frequentie maken dat in slechts zeer beperkte mate ruimte is om op willekeurige routes te controleren om zogenaamde 'blinde vlekken' van routes van illegale migratie en, in het verlengde daarvan, de modi operandi van mensensmokkelnetwerken te onderkennen. Dit beperkt de informatiepositie van de KMar en de mate waarin de KMar informatiegestuurd kan optreden. Zo wordt onvoldoende antwoord gegeven op de uitdagingen van illegale migratie en mensensmokkel. Georganiseerde criminele netwerken ontwikkelen hun modi operandi continue door om illegale migratie als verdienmodel te faciliteren en toezicht van de KMar te omzeilen.

De beperkingen binnen het huidige MTV-kader voor de toezichtsmogelijkheden van de KMar bieden onvoldoende ruimte voor de KMar om de voornoemde problemen aan te pakken. Met het oog op de door de jaren fluctuerende illegale migratie naar de Europese Unie, secundaire migratiestromen binnen de Unie en de asielinstroom naar Nederland, en de druk die illegale migratie en grensoverschrijdende (migratie)criminaliteit op de migratie- en strafrechtketen legt, is een verruiming en flexibilisering van het MTV-kader noodzakelijk. De toename van inkomende intra-Schengen verkeers- en passagiersstromen en de verwachting dat deze de komende jaren nog verder zullen toenemen, draagt bij aan deze noodzaak.

3. Hoofdlijnen van het besluit

3.1 Aanpassing van het reguliere MTV-kader

Het reguliere MTV-kader, vastgelegd in artikel 4.17a Vb2000, wordt verruimd. De absolute aantallen in het MTV-kader zullen worden gewijzigd naar percentages. Hiermee wordt het MTV-kader toekomstbestendig gemaakt en gelinkt aan de reizigersaantallen. Ook wordt geüniformeerd dat de KMar bij het toezicht op trein-, weg-, vaar- en vluchtverkeer houdt op een percentage van het aantal voertuigen *per maand* in plaats van *per dag*. Verder wordt de beperking ten aanzien van de duur van het toezicht op autowegen geschrapt, wordt het mogelijk gemaakt om een gehele trein te controleren in plaats van slechts een aantal wagons en wordt het mogelijk om alle passagiers in een vliegtuig te controleren in plaats van steekproefsgewijs. Ten slotte worden de kaders over vaarwegen verruimd zodat het ook mogelijk wordt om toezicht te houden in havens. Hieronder worden de wijzigingen per modaliteit toegelicht.

Luchtvaart

Met dit besluit wordt het kader voor luchtvaarttoezicht verruimd en kan het toezicht op ten hoogste 25% van het aantal unieke vliegroutes worden uitgevoerd, met een maximum van 25% van het aantal geplande vluchten per maand per unieke vliegroute. Als het aantal vluchten per maand op een unieke

vliegroute minder is dan 4, wordt het toezicht op die unieke vliegroute op ten hoogste 25% van het aantal vluchten per halfjaar uitgevoerd. Hiermee wordt gegarandeerd dat ook op minder bevlogen vliegroutes toezicht kan worden uitgeoefend. De voorwaarde dat bij het toezicht slechts een deel van de passagiers wordt gecontroleerd, komt te vervallen.

De onderbouwing van de aanpassingen van de absolute aantallen naar percentages is onder andere de gestegen reizigersaantallen. Het CBS houdt bij hoeveel passagiers er op de zes grote Nederlandse luchthavens binnenkomen en vertrekken.[4] Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen Schengen en niet Schengen, maar tussen EU-landen en niet EU landen. In 2010 passeerden 27,8 miljoen passagiers met een herkomst of bestemming binnen de EU op een van de Nederlandse luchthavens.[5] In 2019, het hoogtepunt voor de COVID-pandemie waren dat 51 miljoen passagiers en in 2020, een dieptepunt waren dat 15.2 miljoen passagiers. Sindsdien is het aantal in 2024 hersteld naar 40 miljoen passagiers. Van 2010 tot 2019 ging het om een toename van 80% of ongeveer 9% op jaarbasis. Als de COVID periode en de laatste cijfers worden meegenomen, van 2010 tot 2024, gaat het om een toename van 44% of ongeveer 3% op jaarbasis. Geconcludeerd kan worden dat de passagiersaantallen in 15 jaar tijd gestaag zijn gestegen.

Ook had de controlebeperking in het oude kader van maximaal zeven keer per week ten aanzien van een vliegroute tot gevolg dat op een grote luchthaven relatief minder toezicht kon worden gehouden dan op een kleinere luchthaven. Een grote luchthaven heeft zowel significant meer vliegroutes, als significant meer vluchten op die routes in vergelijking met de overige luchthavens in Nederland. Omdat de oude beperking deels was uitgedrukt in een absoluut aantal (zeven keer per week), maakte dat de mate aan toezicht op de verschillende luchthavens in algemene zin onevenwichtig. Ook wijzen ervaringsgegevens van de KMar uit dat maximaal zeven keer per week op een specifieke vliegroute controleren niet in verhouding staat tot de illegale migratie-incidenten die worden geregistreerd op een aantal specifieke vliegroutes. Ten slotte vraagt het nieuwe kader niet meer van de KMar dat zij hun inzet per maand, week – en in het geval van geïntensiveerd toezicht – per dag berekenen, maar slechts nog per maand.

Om voornoemde redenen zijn de absolute aantallen in het MTV-kader aangepast naar percentages zodat het kader aansluit bij toekomstige ontwikkelingen in passagiersaantallen.

Naast de algemene verruiming van het reguliere MTV-kader is het wenselijk om in het kader een specifieke, tijdelijke verruiming van het MTV-kader op te nemen voor specifieke vliegroutes. Ervaringsgegevens van de KMar wijzen namelijk uit dat illegale migratie zich soms concentreert op specifieke vliegroutes en dat deze concentratie zich kan verplaatsen van één specifieke vliegroute naar een andere. Het is van belang dat het MTV-kader voldoende ruimte biedt om in te spelen op zulke ontwikkelingen in illegale migratiestromen. In het reguliere MTV-kader wordt daarom opgenomen dat het maximum aantal vluchten op specifieke vliegroutes waarop kan worden gecontroleerd gedurende een maand verhoogd kan worden naar 50% van het aantal geplande vluchten per unieke vliegroute per maand. De verruiming doet niet af aan de maximumgrens van het toezichtskader op vluchten. Er kan dus niet op meer dan 25% van het aantal unieke vliegroutes worden gecontroleerd.

De Minister van Asiel en Migratie kan dit besluit tot gedeeltelijke, tijdelijke verruiming nemen indien er concrete aanwijzingen zijn dat er sprake is van een aanzienlijke toename van illegaal verblijf na grensoverschrijding op specifieke vliegroutes, dan wel indien er concrete aanwijzingen zijn dat op korte termijn een dergelijke toename op specifieke vliegroutes wordt verwacht. Toepassing van deze bevoegdheid is bedoeld voor acute gevallen. Het is dan ook aangewezen dat als de KMar deze aanwijzingen constateert het besluit van de Minister snel kan worden genomen en dat hiertoe een passend proces wordt ingericht.

Het is van belang hier te verduidelijken wat onder een unieke vliegroute wordt verstaan. Een unieke vliegroute is een vliegroute van een luchthaven in een Schengenlidstaat naar een luchthaven in Nederland. Hieruit volgt dat bijvoorbeeld Rome Fiumicino naar Amsterdam Schiphol Airport een andere route is dan Rome Ciampino naar Amsterdam Schiphol Airport. Ook is Athene naar Amsterdam Schiphol Airport een andere route dan Athene naar Eindhoven Airport. Het toezicht per luchthaven in Nederland is dus van vergelijkbare intensiteit, ondanks de grote verschillen in omvang.

De beperking dat slechts ‘een deel van de passagiers’ mag worden gecontroleerd komt te vervallen. Daardoor neemt het totaal aantal passagiers dat gecontroleerd kan worden toe. Daartegenover staat

[4] CBS, Luchtvaart; maandcijfers Nederlandse luchthavens van nationaal belang, geraadpleegd op: 24 december 2025, zie: https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/37478hvv/table.

[5] Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen Schengen en niet Schengen, maar tussen EU-landen en niet EU-landen. Deze aantallen betreft zowel binnenkomende als vertrekkende passagiers.

dat het kader eenduidig wordt en alle passagiers van een geselecteerd voertuig – ondanks de verkeersmodaliteit – gecontroleerd kunnen worden. Dit verkleint de uitvoeringslasten voor de KMar en schept duidelijkheid voor de personen die kunnen worden gecontroleerd. De KMar hoeft immers niet meer altijd te verantwoorden waarom een bepaalde passagier wel of niet gecontroleerd wordt, als zij alle of een groot deel van de passagiers controleren. In paragraaf 5 wordt ingegaan op de verhouding met de SGC.

Ten slotte wordt opgemerkt dat 25% van het aantal vliegroutes en 25% van het aantal vluchten op die routes een maximum is voor het aantal MTV-controles. Het is geen streefwaarde. Door deze dubbele beperking op te nemen wordt uitgesloten dat het toezicht het effect van een volledige en systematische grenscontrole heeft. De wijziging van het MTV-kader is in het licht van de ontwikkelingen in illegale migratie en verkeers- en vervoersstromen sinds de invoering van het MTV-kader, daarom evenwichtig, proportioneel en doelmatig.

Treinverkeer

Met dit besluit wordt het kader verruimd en kan het toezicht op ten hoogste 25% van het aantal geplande treinen per unieke treinroute per maand worden uitgevoerd. De voorwaarde dat het toezicht slechts in een deel van de coupés van de trein kan worden uitgeoefend, komt te vervallen.

De onderbouwing van deze aanpassingen ligt in de stijging van de reizigersaantallen in het treinvervoer. Het aantal reizigerskilometers is sinds 2010 toegenomen met 16,4% van 14,6 miljard kilometer naar 17 miljard kilometer in 2024.[6] Op jaarbasis is dit een groei van ongeveer 1%. Dit betreft echter binnenlandse groei. Het CBS onderzoekt sinds 2024 het aantal passagiers op internationale treinen. Dit betreft treinverbindingen met België en Duitsland, maar ook passagiers in treinen die niet afkomstig zijn uit Schengenlidstaten. In 2024 ging het om 9 miljoen passagiers. Van deze gegevens zijn geen historische gegevens, zodat er geen groei vast te stellen is. Opgevraagde statistieken over reizigersaantallen bij vervoerders geven een stijging van 40% weer tussen 2018 en 2025. Dat is ongeveer 6% op jaarbasis. Daaruit blijkt dat ontwikkelingen per unieke treinroute uit elkaar kunnen lopen. Uit al deze gegevens en de algemene stijging van de reizigersaantallen in het spoorvervoer kan geconcludeerd worden dat het aantal reizigers op intra-Schengentreinverkeer waarschijnlijk is toegenomen sinds 2010.

De hierboven genoemde ontwikkelingen in de reizigersaantallen alsmede de wens om het MTV-kader toekomstbestendig te maken, hebben geleid tot de keuze om de absolute aantallen in het kader te vervangen door percentages. Zo groeien of krimpen de kaders mee met de ontwikkelingen in de verkeers- en passagiersstromen op het spoor.

De beperking dat slechts vier coupés gecontroleerd konden worden, komt te vervallen. Het wordt daarmee mogelijk voor de KMar om indien gewenst alle inzittenden van een trein te controleren. De redenen hiervoor zijn onder meer dat deze beperking de efficiënte inzet van de KMar niet ten goede komt. In de praktijk is er geregeld voldoende tijd en ruimte om een groter deel, dan wel de gehele trein te controleren. Het komt geregeld voor dat KMar ambtenaren na controle van vier coupés dienen te wachten totdat zij op een volgend station kunnen uitstappen om hun werk te vervolgen. De capaciteit van de KMar wordt zinvoller ingezet als zij een gehele trein kunnen controleren.

Ook is het ontwerp van treinen in de loop der jaren sterk veranderd waardoor het in de praktijk niet altijd duidelijk is wat als een coupé wordt aangemerkt. Waar een coupé in regelgeving wordt aangemerkt als een deel van een trein dat tussen twee buitendeuren ligt, is er in de praktijk regelmatig geen sprake (meer) van buitendeuren en kan men zonder een enkele deur aan te treffen een gehele trein doorlopen. Het feit dat deze beperking niet direct vertaalbaar is naar de praktijk, creëert onnodige regeldruk voor de KMar om het selectieproces te verantwoorden.

Ten slotte voorkomt het de situatie dat illegale migranten, mogelijk op instructie van mensensmokkelnetwerken, zich bij het aandienen van een controle verplaatsen naar een andere coupé in een poging om aan controle te ontkomen. Dit ondermijnt de effectiviteit van het toezicht. Het is onwenselijk dat de ruimte hiervoor bestaat.

Bij controle op het treinverkeer geldt eveneens dat het percentage 25% van het aantal geplande treinen per unieke treinroute per maand geen streefgetal is. De wijziging van het MTV-kader is in het licht van de ontwikkelingen in illegale migratie en verkeers- en vervoersstromen sinds de invoering

[6] Het CBS houdt geen passagiersaantallen bij voor spoorvervoer. Het CBS houdt wel bij hoeveel reizigerskilometers er worden afgelegd. Dit is de combinatie van het aantal reizigers en de door hen afgelegde afstand. Vanuit het oogpunt van de beheerder is dat een betere indicatie van het gebruik van de treindiensten dan passagiersaantallen.

van het MTV-kader, daarom evenwichtig, proportioneel en doelmatig.

Wegverkeer

Het aantal uren waarop het toezicht op wegen kan worden uitgeoefend wordt met dit besluit verruimd. Het maximale aantal uren waarop de KMar op eenzelfde weg toezicht kan houden wordt verhoogd naar 120 uur per maand. Daarbij komt het maximum aantal uren waarop per dag toezicht kan worden gehouden te vervallen.

Het maximum aantal toezichturen wordt afgeschaft om te voorkomen dat personen en mensensmokkelnetwerken kunnen inspelen op de gaten in het toezicht. Uit ervaringsgegevens van de KMar blijkt dat mensensmokkelnetwerken actief gebruik maken van de beperkingen in de toezichtmogelijkheden van de KMar. Zo worden zogenoemde voorrijders ingezet om te verkennen of de KMar op bepaalde wegen een toezichtoperatie uitvoert. Wanneer een MTV-controle gedurende enkele uren op een specifieke weg wordt uitgevoerd, kunnen smokkelaars hun routes en planning hier relatief eenvoudig op aanpassen. Zij kiezen er bijvoorbeeld voor om de controlelocatie te mijden, alternatieve wegen te gebruiken of te wachten tot de maximale controleduur is verstreken. De effectiviteit van het toezicht wordt aantoonbaar versterkt door het loslaten van het maximum aantal toezichturen per dag. Zo wordt het voor de KMar mogelijk om flexibel in te spelen op aanwijzingen van aanhoudende of toenemende smokkelactiviteiten op specifieke routes. Ook hier geldt dat het loslaten van het maximum aantal uren waarop toezicht kan worden gehouden de flexibiliteit en effectiviteit van de KMar versterkt.

Verder vraagt het nieuwe kader, net als bij het toezicht op vliegroutes, niet meer van de KMar dat zij hun inzet per maand, week – en in het geval van geïntensiveerd toezicht – per dag berekenen, maar slechts nog per maand.

De onderbouwing van deze aanpassingen ligt in de stijging van de reizigersaantallen in het wegverkeer. Volgens het ministerie van IenW, Rijkswaterstaat, kwamen er in 2014 op werkdagen gemiddeld 91,5 duizend voertuigen via de vijf hoofdwegen[7] vanuit België Nederland binnen. In 2023 waren dit 93,5 duizend voertuigen. Een totale toename van 2%. Op jaarbasis is dit ongeveer 0,2%. In 2014 waren er op werkdagen gemiddeld 91 duizend voertuigen die Nederland vanuit de 9 hoofdwegen[8] Duitsland binnenkwamen. In 2024 waren dit 106 duizend voertuigen. Een totale toename van 17%. Op jaarbasis is dit ongeveer 1,8%.

Tot slot is het wegverkeer in de afgelopen jaren toegenomen. Berekend met de huidige, maximale capaciteit van de KMar en bovengenoemde informatie van Rijkswaterstaat over de verkeerstromen vanuit België en Duitsland op de hoofdwegen, wordt op dit moment slechts 1% van het verkeer gecontroleerd. Een berekening ten aanzien van passagiersbussen van het bedrijf Flixbus in de maand september van 2025 geeft het volgende beeld. In die maand zijn in totaal 4651 Flixbussen de binnengrens gepasseerd. Hiervan zijn 142 bussen met daarin 4061 personen gecontroleerd. Hier zijn 14 geregistreerde incidenten (zowel vreemdelingrecht als strafrecht) uit voortgekomen. Dit betekent dat circa 3% van de Flixbussen zijn gecontroleerd. Deze berekeningen tonen aan dat met deze beperkingen, ook als de capaciteit van de KMar in de toekomst zal toenemen, ver weg wordt gebleven van een 100% grenscontrole. Daarmee is de verruiming van 90 uur naar 120 uur per maand proportioneel. De beperking dat altijd enkel een deel van het passerende verkeer stilgehouden wordt voor controle blijft onverminderd van kracht.

Scheepvaart

Het aantal uren waarop het toezicht op vaarwegen kan worden uitgeoefend wordt met dit besluit verruimd. Het maximale aantal uren waarop de KMar op eenzelfde vaarweg toezicht kan houden wordt verhoogd naar 120 uur per maand. Daarbij komt het maximum aantal uren waarop per dag toezicht kan worden gehouden te vervallen. Verder wordt het kader verruimd zodat wordt verduidelijkt dat ook havens en vaarwegen vanaf zee onder de reikwijdte van het besluit vallen. De beperking dat altijd enkel een deel van het passerende verkeer stilgehouden wordt voor controle blijft onverminderd van kracht.

De verruiming van het kader over scheepvaart vult de lacunes in de effectiviteit van het toezicht op illegale migratie op vaarroutes en in havens. Het gebrek aan voldoende toezichtsmogelijkheden te water is onwenselijk gelet op het feit dat Nederland via vele waterwegen bereikt kan worden. Gelukstreffers van mensensmokkelincidenten – in de jaren 2020–2024 circa 120 incidenten – laten zien

[7] A4, A16, A67, A76, A2.
[8] A76, A74, A67, A77, A12, N35, A1, A37, A7.

dat illegale migratie onder meer via pleziervaart plaatsvindt. Het beperkte toezicht in met name de kleinere jachthavens, de beperkte registratieplicht voor de pleziervaartboten, de wendbaarheid van plezierboten, en de vele, onopvallende aanleg- en afmeerplaatsen, maakt dat deze modus operandi aantrekkelijk is voor mensensmokkelnetwerken.

Het ontbreken van een grondslag voor MTV-controles in havens binnen de grensstreek nabij Duitsland en België is onwenselijk. Het toezicht door en de informatiepositie van de KMar ten aanzien van illegale migratie die via vaarwegen plaatsvindt moet versterkt worden. Het wordt daarom mogelijk om intra Schengen vaarverkeer dat zich in havens bevindt binnen de grensstreek nabij Duitsland en België te controleren.

Deze wijzigingen dragen bij aan een versterkt MTV-toezicht op de scheepvaart, in het bijzonder de pleziervaart. Zoals reeds toegelicht, blijkt uit ervaringsgegevens van de KMar dat mensensmokkelnetwerken ook deze vervoersmodaliteit benutten. Deze uitbreiding van het kader is daarmee doelmatig en proportioneel.

3.2 Aanpassingen van het geïntensiveerde MTV-kader

Het geïntensiveerde MTV-kader wordt in lijn met de verruimingen van het reguliere MTV-kader verruimd. Ook worden de absolute aantallen in de artikelleden over treinen en vliegtuigen aangepast naar percentages. Ten slotte wordt geregeld dat de minister ook kan besluiten om het toezicht slechts te intensiveren ten aanzien van het treinverkeer, vluchtverkeer, vaarverkeer of wegverkeer. Het blijft echter mogelijk om het toezicht ten aanzien van meerdere of alle verkeersmodaliteiten te intensiveren.

Het geïntensiveerde kader houdt in dat indien er concrete aanwijzingen zijn dat er sprake is van een aanzienlijke toename van illegaal verblijf na grensoverschrijding, dan wel indien er concrete aanwijzingen zijn dat op korte termijn een dergelijke toename kan worden verwacht, tijdelijk gebruik kan worden gemaakt van de ruimere MTV-kaders. In dergelijke uitzonderlijke situaties wordt het kader dat de KMar bij de uitvoering hanteert verruimd. Door het juridisch kader voor geïntensiveerde MTV te verruimen kan de KMar illegale migratie en illegaal verblijf in Nederland effectiever bestrijden. Dit zal er tevens aan bijdragen dat er minder snel noodzaak wordt gevoeld om de binnengrenscontroles tijdelijk te herinvoeren. Zoals reeds beschreven, is deze bevoegdheid sinds de invoering ervan in 2014, vijftien keer voor de duur van een half jaar gebruikt. Hieronder worden de wijzigingen van het geïntensiveerde MTV per modaliteit toegelicht.

Luchtvaart

Conform de aanpassingen van het reguliere MTV-kader wordt het kader flexibeler gemaakt door op te nemen dat op ten hoogste 50% van het aantal geplande vluchten per unieke vliegroute per maand toezicht kan worden gehouden in plaats van per dag. Hiermee wordt het voor de KMar mogelijk om de toezichtcapaciteit flexibel en efficiënt in te zetten. Het vereiste dat slechts een deel van de passagiers gecontroleerd kan worden, komt te vervallen.

Treinverkeer

Het aantal treinen dat gecontroleerd kan worden wordt conform de aanpassingen van het reguliere MTV-kader verhoogd naar 50% van het totaal aantal geplande treinen per unieke treinroute per maand. Dit is een verdubbeling van het percentage in het reguliere MTV-kader. Hiermee wordt het maximumpercentage in het geïntensiveerde MTV-kader gekoppeld aan het reguliere MTV-kader. Het vereiste dat slechts een deel van de passagiers gecontroleerd kan worden, komt te vervallen.

Wegverkeer

Het aantal uren waarop het toezicht op wegen kan worden uitgeoefend wordt met dit besluit verruimd. Er wordt aangesloten bij het reguliere MTV-kader ten aanzien van wegverkeer. De KMar kan op basis van het geïntensiveerde kader twee keer zoveel toezicht uitoefenen op wegverkeer. Het maximale aantal uren waarop de KMar op eenzelfde weg toezicht kan houden wordt verhoogd naar 240 uur per maand. Daarbij komt het maximum aantal uren waarop per dag toezicht kan worden gehouden te vervallen.

Scheepvaart

Het aantal uren waarop het toezicht op vaarwegen kan worden uitgeoefend wordt met dit besluit verruimd. Er wordt aangesloten bij het reguliere MTV-kader ten aanzien van scheepvaart. De KMar kan op basis van het geïntensiveerde kader twee keer zoveel toezicht uitoefenen op vaarwegen. Het

maximale aantal uren waarop de KMar op eenzelfde vaarweg toezicht kan houden wordt verhoogd naar 240 uur per maand.
Daarbij komt het maximum aantal uren waarop per dag toezicht kan worden gehouden te vervallen.

4. Binnengrenstoezicht in België, Duitsland en Frankrijk

Ter voorbereiding van deze wijziging is onderzoek gedaan naar de stelsels van binnengrenstoezicht in de ons omringende landen. België is als Benelux partner en buurland een voor de hand liggende toetssteen. Ten aanzien van Duitsland en Frankrijk is relevant dat juist de juridische kaders van deze landen in een aantal procedures door het Hof van Justitie zijn beoordeeld.

4.1 België

In België zijn de politiecontroles aan de binnengrenzen reguliere politionele controles die hun grondslag vinden in de Wet op het Politieambt (WPA). De operationele inzet gebeurt steeds op basis van objectieve criteria zoals verkeersstromen, criminaliteitsfenomenen en risicobeoordelingen. De locatie, duur en frequentie van de controles worden daarbij afgestemd op het politionele doel. Er zijn geen beperkingen gekwantificeerd met betrekking tot de maximale duur en het maximale aantal controles. Er is slechts bepaald dat de controles niet systematisch of permanent van aard mogen zijn. Binnen bovenstaand kader wordt gewerkt met het principe van professioneel profileren. Dit betekent dat controles gestuurd worden op basis van concrete informatie-elementen zoals: reizen langs gekende binnenkomst- of smokkelroutes, ontwijkend of nerveus gedrag, geen geldig reisdocument, reizen onder omstandigheden die typisch zijn voor illegale migratie (bijvoorbeeld zonder bagage of duidelijk reisdoel).

Wanneer echter het algemeen karakter van een controle aan bod komt (bijvoorbeeld controle van een volledige treinwagon zonder onderscheid), kan bijkomende legitimatie worden gevonden in de ministeriële richtlijn. De richtlijn preciseert dat de politiediensten in het kader van bestuurlijke (=preventieve) politietaken gemachtigd zijn om, op risicogebaseerde wijze, identiteitscontroles en veiligheidsfouilleringen uit te voeren in kritieke infrastructuren of op drukke vervoersassen. De infrastructuur en vervoermiddelen worden in deze context dus beschouwd als ‘plaatsen waar de openbare orde wordt bedreigd’. Het gaat dan om toepassing van artikel 34, §3 WPA, en dit laat bestuurlijke overheden (in dit geval de minister) toe om identiteitscontroles voor te schrijven in omstandigheden waarin zij dit nodig achten, uitgevoerd door de politie. De controles gebeuren daarbij regelmatig en algemeen, maar nog steeds variabel in tijd en ruimte, en dus niet systematisch.

4.2 Duitsland

In Duitsland worden de politiecontroles aan de binnengrenzen uitgevoerd door de Bundespolizei. De Bundespolizei mag in het grensgebied tot 30 kilometer landinwaarts (Grenznahzone) de identiteit vaststellen met als doel om illegale binnenkomst op het grondgebied van Duitsland te voorkomen of te bestrijden en bepaalde strafbare feiten te voorkomen.[9] Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat EU-regels zich verzetten tegen een nationale regeling die algemene bevoegdheden voor identiteitscontrole biedt in een grensgebied van 30 kilometer landinwaarts, zonder dat er voldoende specifieke regels en beperkingen zijn om te waarborgen dat de feitelijke uitoefening van deze bevoegdheden niet dezelfde effecten heeft als grenscontroles.[10] Het is aan de nationale rechter om te bepalen of de controles daadwerkelijk het effect van grenscontroles hebben, rekening houdend met de wetgeving en de feitelijke uitvoering. Het vereiste kader moet zodanig nauwkeurig en gedetailleerd zijn dat ook de noodzaak van de controles en de concreet toegestane controlemaatregelen aan controles kunnen worden onderworpen.

In Duitsland is het kader voor binnengrenscontroles vastgelegd in een decreet.[11] Het decreet, dat nog geen deel uitmaakte van het Duitse regelgevende kader toen het Hof van Justitie zich hier in het voornoemde arrest over uitliet, waarborgt dat de politiecontroles niet systematisch kunnen worden uitgevoerd.[12] Maatregelen voor de identificatie van personen in het grensgebied zijn volgens het decreet alleen toegestaan als zij onregelmatig plaatsvinden op verschillende tijdstippen, op verschillende plaatsen en op willekeurige basis op basis van voortdurend bijgewerkte situatiekennis en bevindingen van de grenspolitie. Ook moeten de federale politiediensten deze bevindingen ontwikkelen op basis van hun eigen situatiegegevens of die van andere autoriteiten om op basis daarvan

[9] Paragraaf 23, lid 1, sub 3, van de Bundespolizeigesetz.
[10] Hof van Justitie, 21 juni 2017, C-9/16.
[11] Discretionaire besluit van het federale ministerie van Binnenlandse Zaken van 7 maart 2016.
[12] Bundesverwaltungsgericht, 12 december 2019, ECLI:DE:BVerwG:2019:131219B6B30.19.0.

tijdelijke en plaatselijk onregelmatige steekproefsgewijze controles uit te voeren.[13] Het decreet bevat geen absolute aantallen of percentage voor de uit te voeren controles.

Het Hof van Justitie heeft zich in 2020 opnieuw uitgelaten over de inkadering van de Duitse politiecontroles, ditmaal met inbegrip van het decreet.[14] Onder voorbehoud van een toetsing van de feitelijke toepassing door de nationale rechter, oordeelt het Hof dat de uitoefening van deze politiële controlebevoegdheden niet hetzelfde effect heeft als grenscontroles om de volgende redenen:

- De controles hebben geen objectief grenstoezicht als doelstelling.
- De controles worden verricht op basis van voortdurend geactualiseerd situationeel bewustzijn en/of de ervaring die de federale politie (grenspolitie) heeft opgebouwd uit haar eigen informatie of die van andere autoriteiten.
- De controles vinden niet uitsluitend plaats bij grensoverschrijding, maar worden ook uitgevoerd met het doel grensoverschrijdende criminaliteit te voorkomen of te beëindigen, gebaseerd op concrete informatie over de situatie, zoals veelgebruikte vervoermiddelen, routes, kenmerkend gedrag en andere relevante informatie uit politiebronnen.
- De controles zijn ontworpen en worden uitgevoerd op een wijze die duidelijk verschilt van de systematische personencontroles aan de buitengrenzen. Het ministerieel decreet stelt expliciet dat de controles niet systematisch mogen zijn en dat ze, gelet op hun intensiteit en frequentie, niet vergelijkbaar mogen zijn met grenscontroles. Ze moeten onregelmatig, op verschillende tijdstippen, op verschillende locaties en willekeurig plaatsvinden, rekening houdend met de omvang van het verkeer. De controles worden onaangekondigd uitgevoerd.

4.3 Frankrijk

In Franse wetgeving zijn kaders opgenomen waarmee de controles aan de binnengrenzen beperkt worden zodat deze niet hetzelfde effect kunnen hebben als systematische grenscontroles.[15] De Franse rechter heeft als eerste vragen gesteld over het juridische kader voor politiecontroles aan de binnengrenzen.[16] Dit heeft geleid tot aanpassingen in de Franse (en overigens ook Nederlandse) regelgeving. In het aangepaste Franse kader staat dat de politiecontroles aan de binnengrenzen:

- maximaal 6 opeenvolgende uren op dezelfde plaats mogen worden uitgevoerd;
- geen systematische controle mogen omvatten van personen die zich op die plaats bevinden of zich daar verplaatsen;
- maximaal tot 20 kilometer landinwaarts mogen worden uitgevoerd;
- mogen worden uitgevoerd in departementen die bij ministerieel besluit zijn aangewezen vanwege de bijzondere migratiedruk die daar wordt uitgeoefend;
- mogen worden uitgevoerd binnen een straal van maximaal 10 kilometer rond havens en luchthavens die als grensdoorlaatposten zijn aangewezen; en
- mogen worden uitgevoerd op parkeerterreinen op autosnelweggedeelten die beginnen binnen 20 kilometer van de grens tot en met het eerste tolhuisje wanneer dit zich buiten de 20 kilometer grens bevindt, alsmede ter plaatse van dit tolhuisje aangrenzende parkeerterreinen.

Het Franse Cour de cassation heeft in een zaak in 2016 uitleg gegeven aan het vereiste van ‘caractère aléatoire’ (willekeurig karakter), zoals neergelegd in artikel 78-2, lid 8, van de CPP.[17] Een eerdere rechter leidde uit dit vereiste af dat een controle niet alleen niet-systematisch moet zijn, maar dat ook uitsluitend het toeval de keuze van de gecontroleerde personen mocht bepalen. Hierdoor werd feitelijk geëist dat elke vorm van gerichte selectie van personen uitgesloten was. Het Cour de cassation benadrukte echter dat een dergelijk vereiste niet uit de wettelijke bepaling volgt. Een gerichte, in tijd en ruimte begrensde controle, uitgevoerd ter bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit, volstaat om het niet-systematische karakter te waarborgen.

In 2020 heeft voorts het Franse Cour d’appel de Douai overwogen dat de enkele omstandigheid dat in het controleverslag geen gegevens zijn opgenomen over het aantal gecontroleerde personen onvoldoende is om te spreken van een systematische controle.[18] Daarnaast maakt het Cour d’appel de Douai onderscheid tussen discriminerende controles enerzijds en doelgerichte controles anderzijds. Een identiteitscontrole is discriminerend wanneer zij wordt uitgevoerd ‘volgens criteria die zijn gebaseerd op fysieke kenmerken die verband houden met een werkelijke of veronderstelde oorsprong of nationaliteit (..) zonder enige voorafgaande objectieve rechtvaardiging’. Daartegenover stelt het Cour d’appel de Douai dat een identiteitscontrole doelgericht en niet-willekeurig mag zijn, ‘zolang deze niet systematisch of discriminerend is’ en ‘wordt ingegeven door specifieke bestendigheid waardoor

[13] Bundesverwaltungsgericht, 12 december 2019, ECLI:DE:BVerwG:2019:131219B6B30.19.0, pt. 214.
[14] Hof van Justitie, 4 juni 2020, C-554/19.
[15] Artikel 78-2 en 78-2-2 van de CCP en artikel L.812, lid 1 en 2, van de CESEDA.
[16] Hof van Justitie, 22 juni 2010, C-188/10 en C-189/10 Melki c.s.
[17] Cour de cassation, 25 mei 2016, nr. 15-50.063.
[18] Cour d’appel de Douai, 10 mei 2022, N° RG 22/00777 – N° Portalis DBVT-V-B7G-UIOO.

het redelijk is om personen vanaf een bepaalde plaats te controleren.'

4.4 Conclusie

De nationale regelingen van Duitsland, België en Frankrijk schetsen een minder gedetailleerd kader voor politiecontroles aan de binnengrenzen, dat niet goed vergelijkbaar is met het Nederlandse kader voor MTV-controles. In de nationale regelingen van België, Duitsland en Frankrijk zijn weinig tot geen kwantitatieve preciseringen en beperkingen neergelegd die als randvoorwaarden gelden voor de intensiteit, de frequentie en de selectiviteit van de politiecontroles in het grensgebied. Frankrijk is de enige van de drie landen die een tijdslimiet heeft opgenomen in de wet, namelijk dat één controle niet langer dan zes uur achtereenvolgend op dezelfde plaats mag plaatsvinden. Dit is waarschijnlijk een reactie op eerdere prejudiciële vragen die door de Franse rechter in 2010 zijn gesteld. Duitsland heeft in 2016 een ministerieel decreet geïntroduceerd dat de wijze van politiecontroles verder inkadert. Dit decreet waarborgt dat de politiecontroles niet systematisch kunnen worden uitgevoerd door de controles alleen toe te staan als zij onregelmatig plaatsvinden op verschillende tijdstippen, op verschillende plaatsen en op willekeurige basis op basis van voortdurend bijgewerkte situatiekennis en bevindingen van de grenspolitie.

Volgens jurisprudentie van het Hof van Justitie moeten de preciseringen en beperkingen in de nationale wet- en regelgeving het kader vormen voor de feitelijke uitoefening van de politiebevoegdheden en moeten deze zodanig gedetailleerd zijn dat wordt gewaarborgd dat de feitelijke uitvoering van deze bevoegdheden niet hetzelfde effect kan hebben als grenscontroles. Hoe meer aanwijzingen voor dit effect bestaan, des te strikter de nadere regels en beperkingen moeten zijn. Het Hof heeft overwogen dat alleen een territoriale beperking (feitelijk zoals België heeft opgenomen) hiervoor onvoldoende is. Echter vrij algemene doelstellingen, zoals opgenomen in de Duitse en Franse wetgeving, zijn door het Hof van Justitie beoordeeld als een afdoende invulling van de norm volgend uit artikel 23 van de Schengengrenscode. Het overzicht van deze jurisprudentie ondersteunt de conclusie dat de door Nederland in 2011 geïntroduceerde normen kunnen worden verruimd zonder dat de sedertdien gegroeide normen uit Europese regelgeving en jurisprudentie worden overschreden. Dit wordt in de volgende paragraaf onderbouwd.

5. Verhouding tot de Schengengrenscode

Zoals in paragraaf 1.2 gesteld gaat de Schengengrenscode (SGC) uit van vrij verkeer van personen in het Schengengebied. Daartoe is het grenstoezicht aan de binnengrenzen afgeschaft. Het uitgangspunt bij de uitoefening van het toezicht ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding is dat de wijze waarop het wordt uitgevoerd niet in strijd komt met de SGC. In artikel 23, onder a, van de SGC is geregeld dat de afwezigheid van grenstoezicht aan de binnengrenzen evenwel – ook in grensgebieden – geen afbreuk doet aan de uitoefening van politiebevoegdheden of andere overheidsbevoegdheden door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten op hun grondgebied, overeenkomstig het nationale recht, voor zover de uitoefening van die bevoegdheden niet hetzelfde effect heeft als systematische grenscontroles zoals uitgevoerd aan de buitengrenzen van de Unie. Het MTV-kader draagt er zorg voor dat het MTV-toezicht voldoet aan de voorwaarden genoemd in artikel 23 van de SGC. Hieronder wordt eerst ingegaan op de wijzigingen van de SGC en de relevante jurisprudentie. De Schengengrenscode is namelijk recentelijk – in 2025 – gewijzigd. Daarna wordt de verhouding van het besluit met de SGC besproken.

Wijzigingen Schengengrenscode

In 2014 zijn de mogelijkheden in de SGC voor lidstaten om toezicht aan de binnengrenzen uit te voeren verruimd. In dit kader zijn artikelen 23 (controles binnen het grondgebied) en 25 (Algemeen kader voor de tijdelijke herinvoering of verlenging van het grenstoezicht aan de binnengrenzen) van de SGC gewijzigd.[19] In artikel 23 is toegevoegd dat de uitoefening van politie- en andere overheidsbevoegdheden ter controle, waar passend, gepaard mag gaan met het gebruik van technologieën voor toezicht en bewaking die doorgaans op het grondgebied worden gebruikt bij bedreigingen van de openbare veiligheid of de openbare orde.

Ook zijn bestrijding van infectieziekten en bescherming van de openbare orde opgenomen als mogelijke doeleinden van binnengrenstoezicht. De doelen zijn tevens gespecificeerd. Waar eerst slechts werd genoemd dat de politiële maatregelen met name bedoeld zijn voor de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit, zijn in het bijzonder daarnaast de doeleinden: het terugdringen van illegale immigratie en de indamming van de verspreiding van een potentieel epidemische infectie-

[19] VERORDENING (EU) 2024/1717 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 13 juni 2024 tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen.

ziekte toegevoegd aan de lijst. De MTV strekte onder de oude SGC al hoofdzakelijk tot bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding. Dat artikel 23 van de SGC (oud) niet uitdrukkelijk op deze doelstelling zag, betekende niet dat de MTV een met deze bepaling strijdige doelstelling van grenstoezicht nastreefde. Artikel 23 SGC (oud) hanteerde namelijk geen uitputtende lijst van doelstellingen die de MTV mocht nastreven. Deze uitlegging werd bevestigd door het gebruik in die bepaling van de woorden 'met name'.[20]

De SGC specificeert in de nieuwe versie ook dat controles niet slechts gepland en uitgevoerd moeten worden op een manier die duidelijk verschilt van stelselmatige persoonscontroles aan de buitengrenzen, maar dat dit ook vereist is wanneer die worden verricht op vervoersknooppunten of aan boord van personenvervoerdiensten zelf en mits zij op een risicobeoordeling zijn gebaseerd.

Verder noemt het huidige art 23 SGC niet meer als voorwaarde dat politiebevoegdheden op basis van controles ter plaatse moeten worden uitgevoerd. Controles moeten nu, teneinde niet eenzelfde effect als grenscontrole te hebben, 'aan elk van de voorwaarden' genoemd in artikel 23, sub a, voldoen. Dit in afwijking van de eerdere versies van artikel 23, waarin de voorwaarden onder a niet cumulatief golden. Het Europeesrechtelijke kader dat daarmee door lidstaten dient te worden gehanteerd, is dus aangepast.

Ten slotte is een nieuw artikel 23a toegevoegd over overdracht van personen die in de binnengrensgebieden worden aangetroffen. Deze wijzigingen zijn met name erop gericht om uitvoering van binnengrenstoezicht, anders dan herinvoering van binnengrenscontroles, door lidstaten verder te versterken, inclusief overdracht van illegaal verblijvende migranten die hierbij worden aangetroffen. Versterking van (politie)controles aan de binnengrenzen en de bepalingen hiervoor in de SGC moeten eraan bijdragen dat lidstaten minder snel de noodzaak voelen om binnengrenscontroles te herinvoeren of het makkelijker maken om deze weer af te schalen.

Jurisprudentie

In het arrest Adil uit 2012 heeft het Hof van Justitie[21] naar aanleiding van prejudiciële vragen van de ABRvS[22] overwogen dat de preciseringen en beperkingen die in artikel 4.17a van het Vb 2000 zijn ingevoerd als randvoorwaarden voor de intensiteit, de frequentie en de selectiviteit van de MTV-controles die mogen worden verricht, dusdanig zijn dat wordt voorkomen dat de feitelijke uitoefening van deze in het Nederlandse recht toegekende politiebevoegdheid leidt tot controles die eenzelfde effect hebben als grenscontroles. Ook is in dit arrest benadrukt dat hoe meer aanwijzingen er voor een mogelijk zelfde effect als grenscontroles zijn, hoe strikter de preciseringen en beperkingen rond de uitoefening van de politiebevoegdheid van de lidstaten in een grensgebied moeten zijn en hoe strikter deze moeten worden nageleefd. Dergelijke aanwijzingen kunnen voortvloeien uit de doelstelling die door de in een grensgebied verrichte controles wordt nagestreefd, de territoriale werkingssfeer van deze controles en het bestaan van een verschillende grondslag voor genoemde controles en die welke op de rest van het grondgebied worden verricht. Het in dat verband vereiste kader moet, zo overweegt het Hof, voldoende nauwkeurig en gedetailleerd zijn, zodat zowel de noodzaak van de controles als de concreet toegestane controlemaatregelen zelf ook aan controles kunnen worden onderworpen.

De ABRvS heeft in de uitspraak van 19 september 2012 bevestigd dat een met toepassing van artikel 4.17a van het Vb 2000 uitgevoerde MTV-controle verenigbaar is met de voorwaarden genoemd in de SGC.[23] Ook de geïntensiveerde MTV-controles op grond van artikel 4.17b Vb 2000 zijn volgens de ABRvS verenigbaar met de SGC.[24] Zo overweegt de ABRvS dat hoewel de verscherping van de MTV-controles in deze bepalingen een verdubbeling is van de controles bedoeld in artikel 4.17a van het Vb 2000, dit niet betekent dat de verscherpte controles niet meer voldoen aan de door het Hof van Justitie in het arrest Adil uiteengezette kenmerken.[25] Daarbij is, naar het oordeel van de ABRvS, met name van belang dat de controles altijd moeten worden uitgevoerd op een wijze die duidelijk verschilt van systematische controles van personen aan de buitengrenzen van de Unie.

Beoordeling aanpassing MTV-kader

De SGC stelt dat de uitoefening door de bevoegde autoriteiten van hun bevoegdheden ten aanzien van binnengrenstoezicht met name niet als gelijkwaardig aan de uitoefening van grenscontroles

[20] Hof van Justitie, 19 juli 2012, C-278/12 PPU, pt. 64,65 en 85.
[21] Hof van Justitie, 19 juli 2012, C-278/12 PPU.
[22] ABRvS, 4 juni 2012, zaak nr. 201204130/1/T1.
[23] ABRvS 19 september 2012, 201206080/1/V4, ECLI:NL:RVS:2012:BX7970.
[24] ABRvS 24 december 2015, 201508832/1/V3, ECLI:NL:RVS:2015:4064, r.o. 8.3.
[25] Hof van Justitie, 19 juli 2012, C-278/12 PPU, ro. 77–87.

beschouwd wordt wanneer de maatregelen aan alle voorwaarden onder 23, onder a, SGC voldoen.[26] Voorts geld dat niet alleen de kaders, maar ook de feitelijke uitoefening van het binnengrenstoezicht moet voldoen aan de voorwaarden. Het MTV-kader is dus slechts een inkadering van de bevoegdheidsuitoefening van de KMar. De bevoegdheidsuitoefening van de KMar moet *in concreto* ook voldoen aan de voorwaarden genoemd in de SGC en kan dus ook door de rechter worden getoetst.

Deze verduidelijking is relevant omdat het oude Nederlandse MTV-kader en het aangepaste Nederlandse MTV-kader de bevoegdheidsuitoefening van de KMar relatief gedetailleerd inkadert ten opzichte van onze buurlanden.[27] Een gedetailleerde kader voor de wijze waarop de KMar het binnengrenstoezicht uitvoert, heeft als voordeel dat feitelijke binnengrenscontroles en het bijbehorende kader eerder de toets van artikel 23, onder a van de SGC zullen doorstaan dan bij soortgelijke binnengrenscontroles waarvan de uitvoering overeenkomstig een kader geschiedt dat weinig gedetailleerd is en veel overlaat aan de bevoegde autoriteiten die het toezicht in de praktijk uitoefenen. Ook biedt een gedetailleerd kader het voordeel dat de bevoegde autoriteiten een houvast hebben bij het uitoefenen van hun toezichtsbevoegdheden en hiernaar kunnen verwijzen indien er vragen rijzen over de proportionaliteit en frequentie van het toezicht.

De Nederlandse inkadering zoals deze gold leidt, zoals eerder gesteld, echter tot problemen bij de organisatie van de uitoefening van het toezicht in de praktijk, met name op het gebied van flexibiliteit en effectiviteit. De regering is van oordeel dat er voldoende ruimte bestaat om het MTV-kader te verruimen en het kader tegelijkertijd voldoende gedetailleerd te houden om te voldoen aan de SGC en bijbehorende jurisprudentie. Hieronder wordt per voorwaarde onderbouwd dat het MTV-kader voldoet aan de voorwaarden van artikel 23, onder a van de SGC.

i) *zij hebben geen grenstoezicht tot doel;*

In de Schengengrenscode wordt grenstoezicht gedefinieerd als: '*de overeenkomstig en voor het doel van deze verordening aan een grens uitgevoerde activiteit die uitsluitend wegens de voorgenomen of daadwerkelijke grensoverschrijding en dus niet om andere redenen wordt verricht, en die bestaat in controle en bewaking van de grens.*'[28] Het MTV-kader en de daaruit voortvloeiende controles heeft geen grenstoezicht tot doel. In het besluit is expliciet opgenomen dat de bevoegdheidsuitoefening ziet op de bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding. Het gaat hier dus expliciet om andere redenen dan het uitsluitend verrichten van controle wegens voorgenomen of daadwerkelijke grensoverschrijding.

ii) *zij zijn gebaseerd op algemene politie-informatie of, wanneer zij bedoeld zijn om de verspreiding van een infectieziekte in te dammen, op volksgezondheidsinformatie, en de ervaring van de bevoegde autoriteiten inzake mogelijke bedreigingen voor de openbare veiligheid of de openbare orde en, in het bijzonder, zijn bedoeld om:*
   - *grensoverschrijdende criminaliteit te bestrijden;*
   - *illegale immigratie terug te dringen, of*
   - *de verspreiding in te dammen van een potentieel epidemische infectieziekte die is vastgesteld door het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding;*

De KMar baseert de inzet van zijn bevoegdheidsuitoefening op algemene politie-informatie, de ervaringsgegevens over grensoverschrijdende criminaliteit en illegale immigratie en de ervaring van de bevoegde autoriteiten inzake mogelijke bedreigingen voor de openbare veiligheid of de openbare orde. In paragraaf 2.2 van deze toelichting is ingegaan op de informatiestromen waarop de KMar haar toezicht baseert. Het toezicht is in het bijzonder bedoeld om illegaal verblijf na overschrijding van de Schengen-binnengrens tegen te gaan. Dit toezicht is ook gericht op preventie en ontmoediging van toekomstig illegaal verblijf en leidt tot de bestrijding van grensoverschrijdende (migratie)criminaliteit, waaronder mensensmokkel.

iii) *zij worden gepland en uitgevoerd op een manier die duidelijk verschilt van stelselmatige persoonscontroles aan de buitengrenzen, ook wanneer die worden verricht op vervoersknooppunten of aan boord van personenvervoerdiensten zelf en mits zij op een risicobeoordeling zijn gebaseerd;*

Het toezicht, uitgeoefend door de KMar, wordt in de praktijk gepland en uitgevoerd op een manier die duidelijk verschilt van stelselmatige persoonscontroles aan de buitengrenzen. Het toezicht kan niet worden uitgeoefend op al het trein-, weg-, vaar- en vluchtverkeer. Het reguliere en het geïntensiveerde

[26] Zie artikel 23, onder a van de SGC.
[27] In paragraaf 2 van de Nota van toelichting is dit uitvoerig besproken.
[28] Zie artikel 2, onder 10 van de Schengengrenscode.

MTV-kader stelt duidelijke grenzen in plaats en tijd ten aanzien van de toezichtmogelijkheden. Zo kan het toezicht bijvoorbeeld slechts op vaarwegen in een gebied tot twintig kilometer van de Nederlandse grens plaatsvinden en kunnen slechts een deel van de passerende voertuigen worden stilgehouden bij de uitoefening van toezicht op wegverkeer.

Dat de absolute aantallen worden aangepast naar percentages maakt niet dat er meer aanwijzingen zijn om het toezicht aan te merken als stelselmatige persoonscontroles aan de buitengrenzen, als bedoeld onder ii. De KMar verkrijgt slechts meer ruimte om iedere maand te bepalen waar de toezichtsbevoegdheden zullen worden ingezet. Het kader bevat met de percentages voldoende strikte preciseringen en beperkingen rond de uitoefening van het toezicht. Het kader biedt dus, ook met de percentuele beperkingen van de toezichtsbevoegdheden, voldoende garantie om te oordelen dat het toezicht, bij strikte naleving van het kader, duidelijk verschilt van stelselmatige persoonscontroles aan de buitengrenzen.

Ook maakt de KMar bij het uitoefenen van zijn toezichtsbevoegdheden waar nodig gebruik van risicoanalyses. Er wordt hoofdzakelijk gebruik gemaakt van risicoanalyses om te beoordelen welke treinen, vliegtuigen, auto's en schepen gecontroleerd zouden kunnen worden. Hiermee wordt zo veel mogelijk voorkomen dat meer voertuigen dan nodig worden gecontroleerd. Het kan echter niet volledig worden voorkomen dat treinen, schepen en vliegtuigen worden gecontroleerd. De KMar heeft de mogelijkheid om een alle personen in een trein of vliegtuig te controleren. Ook voor de controle van autoverkeer en kleine scheepvaart wordt een voorafgaande risicoanalyse gemaakt. Na selectie van een auto, schip, trein of vliegtuig zullen in beginsel alle inzittenden worden gecontroleerd. Hiermee wordt voorkomen dat er een tweede risicoanalyse en risicoselectie vereist is.

Bij de beoordeling van proportionaliteit kijkt de KMar of de MTV controles in de praktijk hetzelfde effect kunnen hebben als systematische binnengrenscontroles. Wanneer de KMar langdurig op eenzelfde weg MTV controles uitvoert, zal dit alsnog niet leiden tot het effect van een systematische grenscontrole. De controle wordt immers selectief uitgevoerd op basis van een risicoanalyse: motorrijders halen specifieke voertuigen van de weg voor een nadere controle. Daardoor ontstaat nooit het effect van een grensdoorlaatpost waar iedere passant of het merendeel wordt gecontroleerd, enkel en alleen omdat ze de grens passeren. Waarborgen die ervoor zorgen dat de proportionaliteit wordt bewaakt, zijn onder andere het feit dat de KMar informatie- en risico gestuurd optreedt – en dus ook op basis van informatie en risico's een selectie maakt wie er door een motorrijder van de weg wordt gehaald.

Het registratiesysteem ANPR draagt hier aan bij. Het systeem kan kentekens scannen en heeft meerdere toepassingen die allemaal een belangrijk onderdeel zijn van informatie gestuurd optreden. Zo worden verkeersbewegingen geanonimiseerd ingewonnen en geanalyseerd. De niet naar een persoon herleidbare, ingewonnen passagegegevens kunnen worden gebruikt om risicoprofielen op te stellen en trends en ontwikkelingen in de vervoersbewegingen te onderkennen. Ook kan het systeem hits creëren op basis van risicoprofielen. Een voertuig dat op basis van ingewonnen passagegegevens (eventueel in combinatie met andere beschikbare informatie) voldoet aan het profiel kan worden geselecteerd voor controle.

6 Gevolgen

Zoals eerder toegelicht, is het uitgangspunt dat de KMar haar operatie inricht op een manier die het reguliere grensverkeer in de binnengrensstreek en de dienstregelingen van treinvervoerders en luchtvaartmaatschappijen zo min mogelijk hindert. Dit is ook terug te voeren naar het uitgangspunt dat controles in de grensstreek niet het effect van grenscontroles mogen hebben, een uitgangspunt dat volgt uit artikel 23 van de Schengengrenscode. Hieronder worden de gevolgen nader toegelicht.

Treinverkeer en luchtverkeer

Voor het trein- en vluchtverkeer geldt dat de treinvervoerders en luchtvaartmaatschappijen hun dienstregelingen en de planning van materieel en faciliteiten, zoals perrons, treinstellen, luchtvaartuigen, gates, terminals en dergelijke, zeer nauwkeurig en veelal ruim van tevoren vaststellen. Vertragingen veroorzaakt door MTV controles kunnen daardoor een grotere economische impact hebben dan de controle van particulieren. Vervoerders kunnen in hun planning geen rekening houden met MTV controles op een van hun voertuigen. Dat brengt mee dat deze controles vormgegeven dienen te worden op een wijze die nodeloze vertraging voorkomt en de duur van de eventuele vertraging tot het uiterst noodzakelijke beperkt. Dat betekent bijvoorbeeld dat er voldoende personeel ingezet zal worden om een controle efficiënt te laten verlopen.

Wegverkeer

Het uitgangspunt dat het reguliere grensverkeer zo min mogelijk wordt gehinderd, brengt mee dat deze controles weinig tot geen impact op het reguliere grensverkeer in brede zin dienen te hebben. In het concrete geval (van de gecontroleerde persoon of voertuig) is dat effect er natuurlijk wel: bijvoorbeeld omdat een geselecteerd voertuig door de motorrijder naar een controleplek wordt begeleid en moet stilstaan voor de controle, of omdat iemand staande wordt gehouden voor de controle van de identiteit en verblijfsrechtelijke positie. In brede zin is er echter geen fuik waar het gehele grensverkeer door moet met bijvoorbeeld filevorming. Enkel voor het waarborgen van de veiligheid van het KMar personeel op en langs de wegen, kunnen snelheidsbeperkende maatregelen worden getroffen. Deze maatregelen worden tot het uiterst noodzakelijke beperkt. De gevolgen voor reizigers en vervoerders zullen dan ook tot een minimum worden beperkt.

7 Financiële gevolgen

De inzet van de capaciteit van de KMar valt binnen de huidige financiële kaders. Deze wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 heeft daarom geen financiële gevolgen.

8 Advies en consultatie

Er is één internetconsultatiereactie binnengekomen. Ook zijn er adviezen binnengekomen van de ATR (brief van 15 mei 2026) en de Adviesraad Migratie (brief van 30 april 2026). Hieronder wordt een reactie op de verschillende adviezen gegeven.

ATR

De ATR adviseert om de nut en noodzaak van de verruiming van de binnengrenscontroles op de weg te onderbouwen en daarbij specifiek in te gaan op de proportionaliteit van de voorgestelde wijzigingen. Paragraaf 5, over de verhouding van het voorstel tot de Schengengrenscode, is n.a.v. de aanbevelingen van de ATR en de Adviesraad Migratie aangevuld met een nadere onderbouwing. De aanbeveling om naar analogie van de evaluatieverplichting uit de Schengengrenscode het MTV-kader periodiek te evalueren is niet overgenomen. De ATR geeft ook aan dat niet wordt benoemd waarom effectieve, informatie- en risicogestuurde inzet door de KMar nu niet mogelijk is. De reden hiervoor is dat het MTV-kader met absolute aantallen onvoldoende mogelijkheden biedt om de toezichtsbevoegdheden effectief en informatiegestuurd in te zetten. Er is niet gekozen voor een ander alternatief, zoals het verruimen van de absolute aantallen in het MTV-kader, omdat het onvoldoende mogelijkheden biedt om flexibel, effectief en informatiegestuurd toezicht te houden.

Ten slotte adviseert de ATR om in de toelichting in te gaan op de ervaren regeldruk effecten voor ondernemers en bewoners in grensregio's. Vooropgesteld wordt dat het huidige besluit niet tot doel heeft om de inzet van de KMar in het binnengrensgebied te verruimen. De aanpassing van de regels strekt tot wijziging van het kader waarbinnen de KMar toezicht uitoefent. Daarmee heeft het besluit, in tegenstelling tot bijvoorbeeld een besluit dat de capaciteit van de KMar uitbreidt, weinig tot geen gevolgen voor ondernemers, bewoners en anderen in de grensregio's. Op de gevolgen voor deze groepen wordt in de paragraaf over de gevolgen van het besluit ingegaan.

Adviesraad Migratie

In het advies van de Adviesraad wordt positief gereageerd op het voornemen om de absolute aantallen om te zetten naar percentages. De nieuwe systematiek sluit zo beter aan bij schommelingen in grensoverschrijdende vervoersstromen. De Adviesraad heeft er ook begrip voor dat de beperking van het aantal passagiers dat per geselecteerde trein of vlucht mag worden gecontroleerd, komt te vervallen, zolang het toezicht binnen de grenzen van de SGC blijft. De Adviesraad adviseert wel om duidelijk te maken hoe wordt gewaarborgd dat de verruimde maxima in de praktijk niet het effect van systematische grenscontroles hebben, transparant te zijn over het gebruik van politie-informatie, ervaringsgegevens en risicoprofielen en te verduidelijken hoe discriminatoire selectie wordt voorkomen en hoe het Handelingskader Professioneel Selecteren en Controleren binnen het MTV wordt toegepast, gemonitord en geëvalueerd. Ten slotte adviseert de Adviesraad om explicieter te onderbouwen waarom de langdurige en frequente inzet van het geïntensiveerde MTV-kader niet wijst op normalisering van een uitzonderingsregime.

Met de wijziging van het MTV-kader middels dit besluit worden de toezichtbevoegdheden van de KMar ingekaderd. De KMar moet in de praktijk waarborgen dat de feitelijke uitoefening van de toezichtsbevoegdheden niet in strijd komt met de bepalingen uit de SGC. In paragraaf 2.2 is nader toegelicht hoe de KMar in de praktijk invulling geeft aan het MTV-kader bij de feitelijke uitoefening van het toezicht. Ook is ingegaan op de waarborgen binnen de organisatie van de KMar.

De inzet van het geïntensiveerde MTV-kader is alleen mogelijk op grond van een besluit van de minister. Afwijking is slechts tijdelijk en moet iedere keer worden gemotiveerd op grond van het bepaalde in artikel 4.17b van het besluit. Naar aanleiding van de consultatie en adviesreacties is de voorgestelde verruiming van de toezichtsbevoegdheden in 4.17a, achtste lid, geschrapt. In 4.17b is opgenomen dat het ook mogelijk is om het geïntensiveerde MTV-kader alleen in te zetten ten aanzien van één of meer vervoersmodaliteiten. Dat wil bijvoorbeeld zeggen dat het geïntensiveerde kader kan worden toegepast op het treinverkeer en het vluchtverkeer, maar dat gelijktijdig voor vaarverkeer en wegverkeer het reguliere kader blijft gelden.

Internetconsultatie

Er is één internetconsultatiereactie binnengekomen. In de reactie wordt gesteld dat het besluit zal leiden tot een toename van etnisch profileren, eerdere grenscontroles weinig effectief zijn en migranten Nederland juist veel welvaart opleveren.

De stelling dat het besluit zal leiden tot een toename van etnisch profileren, snijdt geen hout. Zoals eerder in de toelichting aan bod is gekomen, is het uitgangspunt dat de KMar in beginsel eenieder in een vervoersmiddel controleert. Daarmee wordt geen selectie gemaakt van te controleren personen en neemt het risico op een mogelijke schending van het discriminatieverbod af. Ten aanzien van de stelling dat eerdere grenscontroles weinig effectief zijn en toekomstig MTV-toezicht daarom ook weinig effectief zal zijn, wordt opgemerkt dat de flexibilisering van het kader ertoe bij zal dragen dat de KMar haar capaciteit gerichter kan inzetten. Daarmee worden nodeloze controles voorkomen en zal het toezicht in de praktijk effectiever zijn. Ten slotte wordt opgemerkt dat het MTV-toezicht niet ten doel heeft om migratie an sich te voorkomen. Het MTV-toezicht beoogt onder andere illegaal verblijf na grensoverschrijding en mensensmokkel te voorkomen.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

Artikel 4.17a, eerste lid

In dit artikellid wordt in onderdeel c toegevoegd dat de toezichtsbevoegdheid ook uitgeoefend kan worden in havens in een gebied tot twintig kilometer vanaf de gemeenschappelijke landgrens met België of Duitsland.

Artikel 4.17a, tweede lid

In het tweede lid wordt verduidelijkt dat de informatie op basis waarvan het toezicht wordt uitgevoerd algemene politie-informatie of ervaringsgegevens over illegaal verblijf na grensoverschrijding is. Hiermee wordt het artikellid in lijn gebracht met de tekst van artikel 23, onder a, (ii) van de SGC waarin staat dat de uitoefening van de toezichtsbevoegdheden door de nationaal bevoegde autoriteiten moeten zijn gebaseerd op algemene politie-informatie.

Artikel 4.17a, derde lid

In het derde lid wordt het kader voor luchtvaarttoezicht verruimd. De absolute aantallen worden aangepast naar een percentage. De voorwaarde dat bij het toezicht slechts een deel van de passagiers wordt gecontroleerd, komt te vervallen.

Artikel 4.17a, vierde lid

In dit artikellid wordt een uitzondering opgenomen voor vliegroutes met minder dan 4 vluchten per maand. Hiermee wordt gegarandeerd dat ook op minder bevlogen vliegroutes toezicht kan worden uitgeoefend.

Artikel 4.17a, vijfde lid

In het vijfde lid (voorheen het vierde lid) wordt het kader voor toezicht op spoorwegen verruimd. De absolute aantallen worden aangepast naar een percentage. De voorwaarde dat bij het toezicht slechts een deel van de passagiers wordt gecontroleerd, komt te vervallen.

Een unieke treinroute betreft een specifieke treinverbinding van een vertrekstation uit een Schengen-

lidstaat naar een aankomststation in Nederland. Om die reden wordt hier treinroute opgenomen in plaats van traject.

Voorbeelden van unieke treinroutes:
van Brussel-Zuid naar Amsterdam Centraal (intercity)
Parijs-Gare du Nord naar Amsterdam Centraal (intercity)
van Antwerpen Centraal naar Roosendaal (stoptrein)

Artikel 4.17a, zesde lid

In dit artikellid wordt – in lijn met het vierde lid – een uitzondering opgenomen voor unieke treinroutes met minder dan 4 treinen per maand. Hiermee wordt gegarandeerd dat ook op minder bereisde unieke treinroutes toezicht kan worden uitgeoefend.

Artikel 4.17a, zevende lid

In het zevende lid (voorheen het vijfde lid) wordt bepaald dat de duur van het toezicht op eenzelfde weg, vaarweg of in een haven maximaal 120 uur per maand kan worden uitgevoerd. Hiermee wordt verduidelijkt dat het toezicht ook in havens plaats kan vinden. Ook wordt hiermee de maximale duur van het toezicht verhoogd van 90 uur naar 120 uur.

Het vereiste dat het toezicht ten hoogste 6 uur per dag wordt uitgevoerd, komt te vervallen.

Artikel 4.17a, achtste lid

In dit artikellid wordt een specifieke, tijdelijke verruiming van het kader in de voorgaande artikelleden opgenomen. De verruiming van het kader op basis van dit artikellid doet niet af aan de maximumgrens van het toezichtskader op vluchten uit het derde lid. Er kan dus niet op meer dan 25% van het aantal unieke vliegroutes toezicht worden uitgeoefend als het kader op basis van het achtste lid wordt verruimd.

Onze Minister kan dit besluit nemen op voorspraak van de Commandant Koninklijke Marechaussee. Indien de noodzaak daartoe bestaat, kan een besluit als bedoeld in dit artikellid met grote snelheid worden genomen. Hiertoe zal een proces worden ingericht.

Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de toepassing van de bevoegdheid als bedoeld in dit artikellid. Daarbij zullen in ieder geval regels worden gesteld die waarborgen dat het besluitvormingsproces indien nodig snel kan verlopen.

Onderdeel B

Artikel 4.17b, eerste lid

Het eerste lid wordt zo aangepast dat bij besluit van Onze Minister kan worden afgeweken van een of meer leden van artikel 4.17a. Hiermee wordt het mogelijk om bijvoorbeeld slechts het kader voor luchtvaarttoezicht te verruimen als blijkt dat er alleen sprake is van een aanzienlijke toename van illegaal verblijf na grensoverschrijding via het luchtverkeer. Het blijft mogelijk om van alle artikelleden van artikel 4.17a af te wijken.

Artikel 4.17b, derde lid

In het derde lid wordt het kader voor luchtvaarttoezicht verruimd. De absolute aantallen worden aangepast naar een percentage, het dubbele percentage van het percentage in het reguliere kader in 4.17a, derde lid. De voorwaarde dat bij het toezicht slechts een deel van de passagiers wordt gecontroleerd, komt te vervallen.

Artikel 4.17b, vierde lid

In het vierde lid wordt het kader voor toezicht op spoorwegen verruimd. De absolute aantallen worden aangepast naar een percentage, het dubbele percentage van het percentage in artikel 4.17a, vijfde lid. De voorwaarde dat bij het toezicht slechts een deel van de passagiers wordt gecontroleerd, komt te vervallen.

Artikel 4.17b, vijfde lid

De duur van het toezicht in het geïntensiveerde kader wordt in lijn met het reguliere kader aangepast naar 240 uur per maand.

Het vereiste dat het toezicht ten hoogste 12 uur per dag wordt uitgevoerd, komt te vervallen.

ARTIKEL II

Het besluit treedt in werking met ingang van de eerste dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

De Minister van Asiel en Migratie,