

Vergaderjaar 2008–2009

30 315

Gebruik van grenscontroles bij Terrorismebestrijding

Nr. 7

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE, VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, VAN DEFENSIE EN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 november 2008

Hierbij bieden wij u, namens het kabinet, de tweede voortgangsrapportage aan met betrekking tot de uitvoering van de maatregelen uit het Plan van aanpak Grenscontroles, behorende bij de brief aan uw Kamer, getiteld «Gebruik van grenscontroles bij Terrorismebestrijding»¹.

Sinds het verschijnen van de eerste voortgangsrapportage zijn er door het kabinet belangrijke stappen gezet om het grenstoezicht aan de buitengrens te verbeteren, mede met het oog op het tegengaan van terroristische activiteiten. Bij alle activiteiten die door het kabinet zijn geïnitieerd, is het uitgangspunt geweest om een goede balans te vinden tussen de mobiliteit van personen en goederen en de nationale veiligheid. Waar mogelijk wordt gebruik gemaakt van technologische ontwikkelingen en aangehaakt bij ontwikkelingen op Europees niveau.

In het plan van aanpak heeft het kabinet een aantal maatregelen genoemd dat tot een verbetering van het grenstoezicht moet leiden. Met de maatregelen heeft het Kabinet beoogd om:

1. zoveel mogelijk zicht te krijgen op de gehele vervoersstroom, zowel van personen als goederen, die de grens passeert;
2. het gewenste niveau van controle aan de buitengrenzen vast te stellen en te handhaven;
3. meer gericht toezicht te houden en te handhaven door de controles meer te coördineren en – waar zinvol – te combineren.

Sinds het uitbrengen van de eerste voortgangsrapportage is er verder gewerkt aan het realiseren van bovenstaande doelstellingen. Een van de ontwikkelingen daarbij is het omvormen van het eerder opgezette *pilot*-project «Gezamenlijke Patrouilles» tot een meer structurele werkwijze in het «*Geïntegreerd Toezicht Buitengrens*» (GTB). Dit houdt in dat de Koninklijke Marechaussee, de Zeehavenpolitie en de Douane de inzet

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 315, nr. 3.

afstemmen en informatie uitwisselen bij controles aan de buitengrenzen en op de luchthaventerreinen in Nederland.

Daarnaast heeft het kabinet, zoals toegezegd in zijn reactie op het terugblik-onderzoek van de Algemene Rekenkamer¹, de sterke en zwakke punten van het grenscontrolesysteem verder in kaart gebracht in een «sterkte/zwakte-analyse Nederlands grenstoezicht». Hierbij is op basis van bestaande documenten, zoals de risico-analyses per vervoerssegment en de evaluatie van de gezamenlijke patrouilles, inzichtelijk gemaakt welke onderdelen van het Nederlands grenstoezicht extra aandacht behoeven. Hierbij is onder andere gekeken naar wet- en regelgeving, beleid en organisatie, informatiepositie, risico-analyse, samenwerking, informatie-uitwisseling en handhaving. Op basis van deze analyse bezien de uitvoerende diensten in afstemming met de betrokken departementen, de gewenste prioritering en uitwerking van de te nemen maatregelen, met het oog op het verbeteren van het grenstoezicht.

Zoals reeds per brief aan uw Kamer is gemeld², brengt het Ministerie van Justitie thans op hoofdlijnen in beeld hoe in het grenstoezicht een goede balans kan worden gevonden tussen het controlebelang en het economisch belang van Nederland bij een vlotte en klantgerichte afhandeling van passagiersstromen. Het gaat hier uitdrukkelijk om maatregelen voor de middellange tot lange termijn. Anticiperend op Europese initiatieven wordt onder meer gekeken naar de mogelijkheid om door het gebruik van technologie het grenstoezichtproces op onderdelen verder te verbeteren, waarbij een goede balans tussen mobiliteit en veiligheid wordt geborgd. De Minister van Justitie streeft ernaar om uw Kamer daarover voor het einde van dit jaar nader te informeren.

In de bijlagen van deze brief treft u de tweede voortgangsrapportage van de uitvoering van de maatregelen uit het plan van aanpak aan, alsmede een annex, waarin in een helder overzicht de stand van zaken wordt gepresenteerd.

Gezien het feit dat de meeste maatregelen zijn afgerond en de resterende acties zijn aangevangen, zal er in de toekomst geen afzonderlijke voortgangsrapportage meer worden opgesteld.

In de komende periode zal, zo heeft de Algemene Rekenkamer reeds aangegeven, een vervolgonderzoek worden uitgevoerd naar het gebruik van grenscontroles bij terrorismebestrijding.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

De minister van Defensie,
E. van Middelkoop

De minister van Financiën,
W. J. Bos

¹ Reactie op conceptrapport «Gebruik van grenscontroles bij terrorismebestrijding – terugblik 2007», 6 maart 2007, 5471451/DAD/07.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 176, nr. 16.

Voortgangsrapportage Plan van aanpak Grenscontroles

De maatregelen die het kabinet in navolging van de bevindingen uit het rapport van de Algemene Rekenkamer (AR) in het Plan van aanpak Grenscontroles heeft geformuleerd, dragen bij aan:

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

Hieronder zal de voortgang van de uitvoering van de maatregelen uit het plan van aanpak per doel worden toegelicht. De maatregelen die ten tijde van de vorige voortgangsrapportage reeds waren gerealiseerd, worden niet opnieuw herhaald in deze tweede voortgangsrapportage.

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

- *Onderzoek naar de optimale realisatie van koppelingen tussen informatiesystemen voor grenscontroles, alsmede een onderzoek naar eventuele (juridische) bezwaren en in hoeverre deze kunnen worden weggenomen bij de koppeling van informatiesystemen.*

In 2007 is geïnventariseerd welke informatiebehoeften er zijn bij de met grenstoezicht belaste diensten en welke juridische en praktische mogelijkheden er zijn om de informatiedeling en informatieverwerking tussen deze diensten te verbeteren. Eind juni 2008 hebben de betrokken diensten samen met de Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding (NCTb) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) afspraken gemaakt over het opzetten van een «informatiehuis», een infrastructuur die het mogelijk maakt om zowel expertise als informatie op tactisch en operationeel niveau met elkaar te delen en in samenhang met elkaar te analyseren. Op korte termijn zal de Tweede Kamer worden geïnformeerd over de ontwikkelingen op dit vlak.

- *Koppelen ZUIS-systeem van de Zeehavenpolitie aan de Koninklijke Marechaussee-systemen.*

Na een intensief voorbereidingstraject, is het project gericht op het koppelen van het risicogestuurde informatiesysteem ZUIS van de Zeehavenpolitie aan de informatiesystemen van de Koninklijke Marechaussee (KMar) begin 2008 van start gegaan. In verband met de technische problemen bij het koppelen van de verschillende systemen zal realisatie van deze koppeling niet voor eind 2008 kunnen plaatsvinden.

- *Koppelen van bestaande radarbeelden en het beschikbaar stellen van die beelden om het statische beeld van de zeekaart aan te vullen met informatie uit diverse systemen, alsmede een onderzoek naar de meest kosteneffectieve aanpassing van de radar-systeemeisen (modificatie) en eventuele plaatsing van extra systemen.*

Op dit moment zijn radarbeelden met elkaar gekoppeld. Sinds 1 maart 2008 is met gebruikmaking van radarsystemen een actueel beeld van de Noordzee beschikbaar. Er zullen walradarstations worden ingezet bij Den Haag en Petten om het beeld verder te verbeteren.

- *Onderzoek in hoeverre het mogelijk is om bemannings- en passagierslijsten vroegtijdig en in digitale vorm voor aankomst en/of voor vertrek*

aan te laten leveren, alsmede een onderzoek naar mogelijkheden, nut en noodzaak van inname van door vervoerders verstrekte pre-arrival persoonsgegevens (o.m. Advanced Passenger Information).

In augustus 2007 is de richtlijn 2004/82/EG (richtlijn passagiersgegevens) aangenomen¹. Concreet betekent dit dat passagiersgegevens in de *luchtvaart* straks ruim vóór aankomst van het vliegtuig al door de KMar kunnen worden gevorderd en ontvangen. In 2009 wordt een pilot uitgevoerd waarbij deze gegevens worden opgevraagd. Het kabinet is van mening dat deze gegevens van nut zijn met het oog op het tegenhouden van illegale immigranten en risicovolle passagiers.

Voor de *cruisevaart* geldt het volgende: de grensautoriteiten ontvangen bemannings- en passagierslijsten tenminste 24 uur vóór de aankomst in de haven of, indien de excursie naar die haven minder dan 24 uur in beslag neemt, onmiddellijk nadat de instaprocedure in de vorige haven is voltooid. Voor de *zeescheepvaart* geldt dat bemannings- en passagierslijsten uiterlijk bij het binnenvaren van Nederland aan de grensautoriteiten worden verstrekt.

- *Onderzoek naar de mogelijkheid om gezagvoerders van schepen te verplichten om bij vertrek bemannings- en passagierslijsten te verstrekken aan de met grensbewaking belaste autoriteiten.*

Deze maatregel is niet nodig gebleken. De Schengengrenscodex (SGC) vereist dat gezagvoerders bij aankomst een lijst aanleveren van de bemanning en passagiers. Tevens dient de gezagvoerder zonder vertraging tussentijdse wijzigingen door te geven. Feitelijk wordt er hierdoor een beeld gerealiseerd van de bemanning en passagiers bij vertrek. In het onlangs aan de SGC aangepaste Vreemdelingenbesluit 2000, zijn onder andere nadere regels gesteld over de tijdstippen van kennisgeving.

- *Opleggen van een verplichting tot het voeren van een registratie aan (lucht)havenmeesters en onderzoek in hoeverre verhoging van boetes c.q. andere maatregelen bij kunnen dragen aan naleving.*

De SGC voorziet in een rol voor de havenmeesters bij het ontvangen en doormelden van informatie van opvarenden van grensoverschrijdende pleziervaart. Het toezicht op de uitvoering van de SGC (en sanctionering ingeval dit niet of onvoldoende wordt uitgevoerd) is met het onlangs aangepaste artikel 108 van de Vw 2000 voldoende gewaarborgd. De uitvoerende diensten werken aan het realiseren van een elektronische aanmeldfunctie, waarbij de in- en uitreis van opvarenden van (in eerste instantie) extra-Schengen pleziervaart op klantvriendelijke wijze wordt geregistreerd zodat de uitvoerende diensten meer informatie- en risico-gestuurd kunnen controleren.

- *Een onderzoek, op basis waarvan normen ontwikkeld kunnen worden voor het aantal te vestigen doorlaatposten voor personencontrole.*

In het kader van de kustlijnpatrouilles van het Geïntegreerd Toezicht Buitengrens (GTB) zijn gegevens verzameld ten aanzien van de risico's van illegale migratie aan de kustlijn en in de kleine (lucht)havens. Tevens zijn aantallen (illegale) persoonsbewegingen in beeld gebracht. De vooraanmelding via havenmeesters biedt aanvullend inzicht in het aantal grensoverschrijdingen buiten de reguliere doorlaatposten. De risico's en de omvang van het grensoverschrijdend verkeer buiten de reguliere doorlaatposten is niet van een omvang die ertoe noopt het huidige aantal doorlaatposten aan te passen en (nadere) normen voor het instellen van doorlaatposten vast te stellen. Mochten er signalen uit de patrouilles van het GTB komen dat een herziening van het aantal doorlaatposten mogelijk

¹ PB L 261 van 6.8.2004.

wenselijk is, dan zal worden onderzocht in hoeverre er daadwerkelijk sprake is van een gewijzigde situatie die een wijziging van het aantal doorlaatposten legitimeert.

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

- *Onderzoeken in hoeverre het inkomend voorzitterschap en de andere lidstaten van de EU een voorstel voor uitbreiding van de voorgescreven minimale controlevereisten bij grenscontrole voor EU-onderdanen ondersteunen.*

In navolging van eerdere initiatieven om de eventuele uitbreiding van de controlevereisten van EU-onderdanen met andere EU-lidstaten te bespreken, is in 2007 en 2008 door Nederland in verschillende Europese gremia dit onderwerp ter sprake gebracht. Gebleken is, dat er onder de lidstaten op dit moment geen draagvlak is voor een systematische controle van EU-burgers.

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

- *Opstellen van een risicoanalyse per vervoerssegment over een periode van zes maanden en nadien periodiek.*

De risicoanalyses van de geïdentificeerde vervoerssegmenten cruisevaart, pleziervaart, kleine burgerluchtvaart, vrachtvaart, personenferry's en visserij zijn afgerond. De periodieke bijstelling van de analyses zal onder verantwoordelijkheid van de met grenstoezicht belaste diensten worden uitgevoerd. Op basis van de risico-analyses, alsmede overige relevante documenten, is een sterkte/zwakte-analyse van het Nederlandse grenstoezicht opgesteld.

- *Vanuit het oogpunt van nationale veiligheid de mogelijkheden bezien tot aanpassing van bijlage 5A van de gemeenschappelijke visuminstructies.*

De AIVD heeft een evaluatie uitgevoerd naar de mate van relevantie (in relatie tot zijn taakuitvoering) van de lijst van landen die thans zijn opgevoerd in bijlage 5A (niet openbaar) van de gemeenschappelijke visuminstructies. Op basis van deze evaluatie is besloten dat de lijst met landen waarbij de AIVD onderzoek naar visumaanvragen verricht, wordt aangepast.

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

Met het creëren van een gemeenschappelijke backoffice per 1 januari 2007 voor de liaisons van de KMar en van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), is de samenwerking tussen deze diensten verder geïntensiveerd. Voorts is er regelmatige afstemming tussen de IND en het backoffice. Daar waar de KMar en het KLPD opsporingsinstanties zijn, is de IND dat niet. Dit bepaalt voor een groot deel de grenzen aan informatie-uitwisseling en samenwerking.

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

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 26 106, nr. 6.

Anders dan op 18 juli 2002 in een brief aan de Tweede Kamer¹, alsmede in eerdere voortgangsrapportages, als voornemen is aangekondigd, bestaan

er naar oordeel van betrokken bewindspersonen onvoldoende gronden om tot een ingrijpende herordening van bevoegdheden over te gaan. Een aanpassing van de huidige bevoegdheidsverdeling wordt voorzien. Het voorstel van wet gericht op wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met nationale visa, is op 31 juli 2008 aan de Tweede Kamer gezonden¹.

- *Invoering van een nieuw, multidisciplinair uitvoeringsconcept maritieme grensbewaking bij de KMar.*

De KMar gaat in haar nieuwe uitvoeringsconcept «Maritieme grensbewaking» uit van informatiegestuurd optreden (IGO). De implementatie van dit concept is nog niet volledig afgerond omdat bepaalde benodigde instrumenten, zoals het ZUIS-informatiesysteem, nog niet volledig beschikbaar zijn. Wel wordt momenteel waar mogelijk het grenstoezicht informatiegestuurd uitgevoerd.

- *Onderzoek naar kwaliteits- en efficiencyverbetering bij controles op Schiphol en mogelijk in een latere fase op andere luchthavens en in zeehavens.*

Er zijn verschillende initiatieven ontwikkeld ter verbetering van de samenwerking en integratie van activiteiten van de KMar en Douane. Dit betreft onder andere pilots gericht op de samenwerking bij de gate, de transferlounge en de eindbalie alsook op Schiphol-Oost. Een verkenning vindt plaats naar de mogelijkheden te komen tot een geïntegreerde dienst voor grenstoezicht, opsporing en de fiscale taak. Hierover is de Tweede Kamer reeds op 15 juli 2008 geïnformeerd².

- *Ontwikkeling nieuw uitvoeringsconcept voor personencontrole op Schiphol.*

Ten behoeve van de doorontwikkeling van het concept «*Redesign Passenger Process*» (RPP) voor de (lange termijn) toekomstvisie van Amsterdam Airport Schiphol, zijn publieke en private wensen en mogelijkheden in een taskforce besproken en uitgewerkt met als doel het efficiënt kunnen blijven verwerken van het groeiend aantal passagiers.

- *Plaatsing aanvullende geautomatiseerde paspoortleesapparatuur.*

In de tweede helft van 2006 is de KMar gestart met de plaatsing van elektronische paspoortleesapparatuur. Met ingang van maart 2008 is men in staat om de chip in paspoorten elektronisch uit te lezen zoals door EU-regelgeving is voorgeschreven.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 549, nr. 3.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 176, nr. 16.

Annex: overzicht voortgang implementatie maatregelen

Maatregelen	Aangevangen	Doorlopend proces	Afgerond
<p>Onderzoek naar de meest optimale realisatie van koppelingen tussen informatiesystemen voor grenscontroles, alsmede een onderzoek naar eventuele (juridische) bezwaren en in hoeverre deze kunnen worden weggenomen bij de koppeling van informatiesystemen.</p> <p>In afwachting van nieuwe koppelingen: voortzetten initiatieven inzake koppelen van systemen; ZUIS-systeem aan KMar-systemen.</p> <p>Koppelen bestaande radarbeelden en beschikbaar stellen om het statische beeld van de zeekaart aan te vullen met informatie uit diverse systemen, alsmede een onderzoek naar de meest kosteneffectieve aanpassing van de radarsysteem-eisen (modificatie) en eventuele plaatsing van extra systemen.</p> <p>Onderzoek in hoeverre het mogelijk is om bemannings- en passagierslijsten vroegtijdig en in digitale vorm voor aankomst of vertrek aan te laten leveren, alsmede een onderzoek naar de mogelijkheden, nut en noodzaak van inname van door vervoerders verstrekte pre-arrival persoonsgegevens (o.m. Advanced Passenger Information).</p> <p>Onderzoek naar de mogelijkheid om gezagvoerders van schepen te verplichten om bij vertrek bemannings- en passagierslijsten te verstrekken aan de met grensbewaking belaste autoriteiten.</p> <p>Opleggen van een verplichting tot het voeren van een registratie aan (lucht)havenmeesters en onderzoek in hoeverre verhoging van boetes c.q. andere maatregelen bij kunnen dragen aan naleving.</p> <p>Onderzoek, op basis waarvan normen ontwikkeld kunnen worden voor het aantal te vestigen doorlaatposten voor personencontrole.</p> <p>Onderzoeken in hoeverre het inkomend voorzitterschap en de andere lidstaten van de EU een voorstel voor uitbreiding van de voorgeschreven minimale controlevereisten bij grenscontrole voor EU-onderdanen ondersteunen.</p> <p>Opstellen van een risicoanalyse per vervoerssegment over een periode van zes maanden en nadien periodiek.</p>			

Maatregelen	Aangevangen	Doorlopend proces	Afgerond
<p>Vanuit het oogpunt van nationale veiligheid de mogelijkheden bezien tot aanpassing van bijlage 5A van de gemeenschappelijke visuminstructie.</p>			
<p>Intensivering van de samenwerking tussen en ten behoeve van in het buitenland gestationeerde ambtenaren van Politie, KMar en IND.</p>			
<p>De Visumwet, die naar verwachting in 2007 zal worden geïmplementeerd, ziet onder andere op een stroomlijning van de procedure.</p>			
<p>Invoering van een nieuw, multidisciplinair uitvoeringsconcept maritieme grensbewaking bij de KMar.</p>			
<p>Onderzoek naar kwaliteits- en efficiencyverbetering bij controles op Schiphol en mogelijk in een latere fase op andere luchthavens en in zeehavens.</p>			
<p>Ontwikkeling nieuw uitvoeringsconcept voor personencontrole op Schiphol.</p>			
<p>Plaatsing aanvullende geautomatiseerde paspoortleesapparatuur.</p>			