

Kaderdocument grenstoezicht

Inhoud

- 1. Inleiding**
- 2. Uitgangspunten**
- 3. Ontwikkelingen**
 - 3.1 Rapport van de Algemene Rekenkamer
 - 3.2 Plan van Aanpak Grenscontroles
 - 3.3 Sterkte-zwakte analyse Nederlands grenscontrolesysteem
 - 3.4 Platform Beveiliging en Publieke Veiligheid Schiphol
 - 3.5 Europees Visa Informatiesysteem
 - 3.6 Snelle Actie Teams
 - 3.7 Pilot Biometrie Nigeria
 - 3.8 Onderzoek NCTb
 - 3.9 Frontex
- 4. Naar een effectiever Grenstoezicht**
 - 4.1 Informatiepositie
 - 4.2 Automatische grenspassage
 - 4.3 Integratie van controleprocessen
 - 4.4 Het Programma Vernieuwing Grensmanagement
 - 4.5 Financiële paragraaf

1. Inleiding

Hoewel het aantal vliegbewegingen als gevolg van de mondiale economische crisis is teruggelopen, is de verwachting dat in de aankomende tien tot vijftien jaar het aantal passagiers dat zich aan de Nederlandse buitengrens meldt aanzienlijk zal groeien door de globalisering en de daarmee gepaard gaande opmars van het internationale vervoer. Met die toename nemen mogelijk ook de risico's ten aanzien van illegale immigratie en georganiseerde criminaliteit, waaronder mensenhandel- en smokkel toe. Het continueren van de bestaande werkwijze en inzet van de bestaande capaciteit betekent bij een toename van het aantal passagiers dat het grenstoezichtproces, op lucht- en zeehavens, in tijdsduur zal toenemen. Het perspectief van meer controles, meer wachttijden en rijen op luchthavens kan reizigers ertoe bewegen om niet meer via de Nederlandse grens het Schengengebied in te reizen en kan er toe leiden dat Nederland als transitland minder aantrekkelijk wordt. Langere wachttijden in Nederlandse zeehavens kan rederijen ertoe bewegen om in het vervolg van buitenlandse zeehavens gebruik te maken.

Vóór 11 september 2001 was het primaire doel van het grenstoezicht het op een effectieve en efficiënte manier controleren van het Schengengebied inreizende personen en hun bagage ter voorkoming van illegale migratie en illegale invoer van goederen. De afgelopen jaren is echter steeds meer de nadruk komen te liggen op de rol van het grenstoezicht bij terrorisme- en criminaliteitsbestrijding. De aandacht is verschoven naar het belang van een goede beveiliging van de buitengrens mede als onderdeel van een breed veiligheidsconcept. Dit betekent dat grenstoezicht ook in het perspectief van beveiliging van en controle op personen wordt geplaatst. Dat het aantal passagiers de komende tien à vijftien jaar beduidend zal toenemen, wordt algemeen onderkend. Het grootste deel van de passagiers reist via de luchthaven Schiphol, echter met de opkomst van 'low cost' luchtvaartmaatschappijen die veelal op secundaire luchthavens vliegen, zal het aantal passagiers op die luchthavens eveneens toenemen. Daarnaast spelen hierin de nationale zeehavens, als onderdeel van de maritieme buitengrens, een belangrijke rol. Naast bemanning van zeeschepen zorgen vracht- en personenveerdiensten en de cruisevaart voor een constante stroom aan passagiers. Op veel plaatsen in Nederland wordt gewerkt aan verbetering en versterking van onderdelen van het grenstoezicht (verbetering samenwerking, afstemming wet- en regelgeving, harmonisatie in de context van de Europese Unie, etc).

Met dit document wordt beoogd om meer planmatige samenhang tussen al die activiteiten te brengen.

Gelet op het voorgaande rijst de vraag: hoe kan het grenstoezicht zo worden georganiseerd dat sprake is van een goede balans tussen het controlebelang en het economisch belang van Nederland bij een vlotte en klantgerichte afhandeling van passagiersstromen. Bij het vinden van die juiste balans tussen beide belangen heeft Nederland de volgende ambitie: het creëren van een effectief en efficiënt grenstoezichtproces dat ten goede komt aan de mobiliteit van bonafide reizigers, illegale migratie tegengaat en maximaal bijdraagt aan de veiligheid in Nederland en het Schengengebied. Daarbij wordt gebruik gemaakt van technologie en geïntegreerde risico-inventarisaties en -analyses. Om te bepalen hoe die ambitie de komende jaren kan worden verwezenlijkt (hoofdstuk 4), wordt eerst in hoofdstuk 3 inzichtelijk gemaakt waar we op het terrein van het grenstoezicht thans staan. In hoofdstuk 2 wordt eerst een aantal uitgangspunten en constatering naar voren gebracht.

De inrichting van het grenstoezicht op de toekomstige openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES) wordt in dit document buiten beschouwing gelaten. Dit is meegenomen in de beleids- en uitvoeringsplannen ten aanzien van de vreemdelingenketen op de BES.

2. Uitgangspunten

Bij het realiseren van bovengenoemde balans en ambitie geldt een aantal uitgangspunten en is een aantal constatering van belang.

In de eerste plaats is het zaak zich te realiseren dat grenstoezicht geen onderwerp meer is waar de Europese landen exclusief soeverein over beslissen. De afgelopen decennia is 'Brussel' steeds belangrijker geworden. Met de inwerkingtreding van het Akkoord van Schengen (1985) en de Schengenuitvoeringsovereenkomst (1990) zijn de personencontroles aan de gemeenschappelijke binnengrenzen van de Schengenlanden afgeschaft. In 1999 is het Schengenaquis geïntegreerd in het EU-verdrag. Er vinden sindsdien alleen nog personencontroles plaats aan de gemeenschappelijke buitengrenzen. De veiligheid en de integriteit van de gemeenschappelijke buitengrens is afhankelijk van de inzet van alle Schengenlanden op het gebied van de buitengrensbeveiliging.

Op 15 oktober 2006 is de Verordening inzake de Schengengrenscodes¹ in werking getreden en in februari 2008 heeft de Europese Commissie een pakket van voorstellen gepresenteerd gericht op het verbeteren van de veiligheid van de buitengrenzen van de Unie en het vergemakkelijken van het reizen voor burgers, toeristen en migranten. Het betreft de 'mededeling omtrent de voorbereiding van de volgende stappen in het grensbeheer in de Europese Unie'. De mededeling ziet op het gebruik van persoonsgegevens², de invoering op Europees niveau van een systeem van Electronische reisautorisaties (Electronic System for Travel Authorisation: ESTA), automatische grenspassage voor EU burgers en de

¹ Pb L105 14.04.2006

² Het gaat dan om Advanced Passenger Information, Passenger Name Records en visumgegevens.

ontwikkeling van een in- en uitreisregistratiesysteem voor onderdanen van derde landen. Op dit moment worden de onderwerpen in de mededelingen nader uitgewerkt. De (wetgevings)voorstellen van de Commissie worden begin 2010 verwacht.

Tevens heeft de Commissie in april 2008 een voorstel voor een Kaderbesluit omtrent het gebruik van Passenger Name Records (PNR) gepresenteerd. Dat voorstel ziet op het gebruik van persoonsgegevens primair voor strafrechtelijke doeleinden. De onderhandelingen hierover zijn thans gaande. Het Schengenaquis, de Mededeling en het concept Kaderbesluit vormen de Europese kaders waarbinnen de in hoofdstuk 4 beschreven voorstellen zullen worden uitgewerkt.

Grenstoezicht dient ter voorkoming en bestrijding van illegale migratie en van aanvoer van ongewenste goederen door passagiers, maar moet tevens bijdragen aan het voorkomen en bestrijden van terrorisme en criminaliteit.

Grenstoezicht begint al ver vóór de eigenlijke buitengrens zodat risico's zoveel mogelijk al voorafgaand aan grenspassage kunnen worden onderkend. In deze benadering wordt het begrip grens gezien als een reeks denkbeeldige opeenvolgende concentrische cirkels. De buitenste cirkel wordt in dit concept gevormd door activiteiten van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Verder kunnen achtereenvolgens cirkels worden onderscheiden waarin ambassades, consulaten, immigratie liaison officers, vervoerders en pre-boarding teams van de Koninklijke Marechaussee (KMar) in het buitenland actief zijn. De binnenste cirkels zien op de activiteiten van de grenstoezichtdiensten aan de fysieke grens en het binnenlands toezicht in Nederland.

Een goede regulering van migratie, facilitering van passagiers en - als onderdeel daarvan - van grenstoezicht is in het belang van de reiziger en daarmee in het belang van de Nederlandse (en Europese) economie. Er dient dan ook gezocht te worden naar een grensbewakingsconcept waarbij nog beter dan thans het geval is zowel het veiligheids- als het economische belang worden gediend. Initiatieven ten gunste van het economisch belang van Nederland mogen vanzelfsprekend nimmer ten koste gaan van de nationale en internationale veiligheid.

Van belang is het besef - mede door de geografische omstandigheden - dat het grenstoezicht Europees noch nationaal 100% fysiek sluitend zal zijn te maken en dat daardoor nimmer alle (veiligheids)risico's volledig af te dekken zullen zijn. Er kunnen nu eenmaal niet langs de hele fysieke buitengrens en op alle grensdoorlaatposten volcontinu ambtenaren worden geplaatst. Derhalve moeten keuzes worden gemaakt en prioriteiten worden gesteld. Die keuzes houden onder andere verband met de doelgroepen die te onderscheiden zijn in de reizigers en de mogelijke risico's die daarvan uitgaan, de verschillen tussen vervoerssegmenten en de te bestrijken gebieden alsmede de actuele trends met betrekking tot reisroutes. Geconstateerd kan worden dat veruit de meerderheid van de reizigers als bonafide kan worden bestempeld en dat het merendeel van de reizigers via (grote) doorlaatposten als de luchthaven Schiphol en de Rotterdamse haven de Nederlandse grens van het Schengengebied overschrijdt, maar ook dat de

maritieme buitengrens op tal van plaatsen in Nederland via onbewaakte en veelal lastig te bewaken waterwegen is in te reizen.

Er moeten dus keuzes worden gemaakt, en de omstandigheden laten het (tot op zekere hoogte) ook toe om zich te concentreren op de belangrijkste doelgroepen en terreinen. In het grenstoezichtproces zal veel meer informatiegestuurd worden opgetreden. Dit maakt dat gebruik kan en moet worden gemaakt van nieuwe technologieën en dat met de hulp van die technologieën, informatie (en dus risico's), sneller en eenduidiger in kaart moet worden gebracht zodat gericht kan worden gecontroleerd. Dit leidt tot het gericht controleren en afhandelen van een groter aantal passagiers binnen hetzelfde tijdsbestek en dezelfde fysieke ruimte. In plaats van steekproefsgewijze controles dienen informatiegestuurde grenscontroles de inzet te zijn. Bij de uitvoering van deze controles worden de privacywet- en regelgeving in acht genomen.

Een ander uitgangspunt is dat zo veel mogelijk dient te worden samengewerkt tussen betrokken (private en publieke) organisaties: internationaal - in ICAO-, IATA-, ECAC- en IMO-verband³ - Europees (onder coördinatie van FRONTEX) en nationaal.

Nationaal gaat het niet alleen om de samenwerking tussen de KMar en de Dienst Zeehavenpolitie (ZHP), maar ook tussen de KMar en ZHP enerzijds en de Douane anderzijds, alsmede de samenwerking met bijvoorbeeld de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), de Immigratie- en naturalisatiedienst (IND) en inlichtingen-, opsporings- en inspectiediensten. De vormen van samenwerking dienen door de desbetreffende gezagsdragers te worden gesteund. De samenwerking tussen Douane, KMar en ZHP in het kader van het Geïntegreerd Toezicht Buitengrens (voorheen de gemeenschappelijke patrouilles) langs de 'blauwe grens' heeft aantoonbaar laten zien dat operationele samenwerking leidt tot efficiencywinst en tot meer kennis van en begrip voor elkaars werkzaamheden. De samenwerking tussen Douane en KMar op Schiphol geeft op basis van de eerste ervaringen eenzelfde beeld. Tegelijkertijd is de tijd tot op heden nog niet rijp gebleken voor één nationale grenstoezichtsdiens. Conform berichtgeving aan de Tweede Kamer⁴ zal een verkenningsonderzoek worden verricht naar de wenselijkheid van en mogelijkheden omtrent één nationale grenstoezichtsorganisatie op Schiphol. Iedere vorm van samenwerking zal hoe dan ook gradueel moeten plaatsvinden met respect en begrip voor elkaars rollen en taken in het grenstoezicht.

Daarnaast is het bij het beter dienen van het veiligheidsbelang en het economische belang zaak om de samenwerking tussen de private en publieke sectoren te blijven bevorderen. Met verschillende initiatieven wordt hieraan al een paar jaar gestalte

³ ICAO: International Civil Aviation Organization; IATA: International Air Transport Association; ECAC: European Civil Aviation Conference; IMO: International Maritime Organization

⁴ TK 2007-2008, 30176, nr. 16

gegeven. Hierbij wordt onder andere bedoeld op de samenwerking tussen de overheid en luchthaven Schiphol in het Platform Beveiliging en Publieke Veiligheid Schiphol (BPVS, zie 3.4) en de samenwerking tussen de Rotterdamse haven en de ZHP bij het verkrijgen van gedetailleerde informatie omtrent scheepsbewegingen naar en van de haven door gebruikmaking van het Zeevaart Uitbreidbaar Integraal Systeem (ZUIS). Maar de samenwerking met de private sector blijft groeien. Het belang van een goede afstemming tussen de private en publieke sector wordt ook mondiaal (zowel door de IATA als door nationale overheden en luchtvaartbedrijven) in toenemende mate onderkend en bevorderd.

Ten slotte geldt dat door de Wet bescherming persoonsgegevens en de Wet politieële en justitiële gegevens de kaders worden gesteld waarbinnen het verzamelen en verwerken van persoonsgegevens plaatsvindt. De Nederlandse wet laat de overheid in dit opzicht minder ruimte dan bijvoorbeeld in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk het geval is, waar - mede door toedoen van de terrorismedreiging in de afgelopen jaren - meer mogelijk is op het gebied van het benutten en uitwisselen van persoonsgegevens.

3. Ontwikkelingen

3.1 Rapport van de Algemene Rekenkamer

In 2005 werd door de Algemene Rekenkamer (AR) onderzoek gedaan naar het functioneren van grenstoezicht bij de bestrijding van terrorisme. In haar rapport *Gebruik van grenscontroles bij terrorismebestrijding*⁵ concludeerde de Rekenkamer onder meer dat de wet- en regelgeving en de uitvoering van het grenstoezicht niet goed toegesneden bleken op een rol in terrorismebestrijding en dat het ontbrak aan een duidelijk beeld van de manier waarop grenstoezicht een bijdrage zou kunnen leveren aan terrorismebestrijding. Tevens werd geconcludeerd dat een risicogestuurde aanpak van personencontroles en de organisatie van de informatie-uitwisseling tussen de verschillende diensten verder ontwikkeld dienen te worden. De belangrijkste aanbevelingen in het rapport betreffen het vaststellen van een overheidsbreed handavingsniveau waarbij moet worden aangegeven hoe wordt omgegaan met de zwakke plekken in het systeem van grenstoezicht. Op uitvoeringsniveau zou gestreefd moeten worden naar het verbeteren van de informatiepositie en het verbeteren van het gebruik van risicoanalyses en evaluatiebevindingen.

3.2 Plan van Aanpak Grenscontroles

Naar aanleiding van het AR-rapport is in februari 2006 door het toenmalige kabinet een *Plan van Aanpak Grenscontroles* opgesteld en aan de Tweede Kamer aangeboden⁶. In lijn met de aanbevelingen van de AR strekt dat Plan van Aanpak ertoe om zoveel mogelijk zicht krijgen op de gehele vervoersstroom, zowel van

⁵ TK 2005-2006, 30315, nrs. 1-2

⁶ TK 2005-2006, 30315, nr. 3

personen als goederen, die de grens passeert alsook het vaststellen en handhaven van het gewenst niveau van controle aan de buitengrenzen. Tevens werd beoogd om het toezicht en de handhaving aan de grens gericht uit te voeren door controles meer te coördineren en - waar zinvol - te combineren. Hiertoe werd vervolgens een aantal maatregelen benoemd dat tot een verbetering van het grenstoezicht moet leiden. Die maatregelen waren in het bijzonder gericht op het verbeteren van het zicht op de zogenaamde 'blinde vlekken'. Als blinde vlekken werden onder andere beschouwd, de kustlijn tussen de doorlaatposten, de vervoerssegmenten pleziervaart en kustvisserij, de kleinere luchthavens en de overige luchthavens/landingsplaatsen niet zijnde doorlaatposten.

De voortgang van de implementatie van de maatregelen uit het *Plan van Aanpak Grenscontroles* is weergegeven in de twee voortgangsrapportages die respectievelijk op 30 november 2006 en 17 november 2008 aan uw Kamer zijn verzonden⁷. 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.

3.3 Sterkte-zwakke analyse Nederlands grenscontrolesysteem

De AR heeft in 2007 in haar vervolgonderzoek 'Gebruik van grenscontroles bij terrorismebestrijding - terugblik 2007' in kaart gebracht hoe de eerder gedane aanbevelingen van de AR door het kabinet in de praktijk zijn gebracht. De Algemene Rekenkamer concludeert dat de meeste van haar aanbevelingen uit het rapport zijn opgepakt door de verantwoordelijke bewindspersonen. De AR stelt in dat rapport echter tevens "dat er tot op heden geen uitvoering is gegeven aan het inzichtelijk maken van de sterke en zwakke punten van het grenscontrolesysteem".

In reactie hierop is er aan de hand van bestaande informatie, waaronder de evaluatie van de gemeenschappelijke patrouilles en de risicoanalyses per vervoerssegment, een sterkte-zwakke analyse van het Nederlandse grenstoezichtsysteem opgesteld. Hierbij is onder andere gekeken naar wet- en regelgeving, beleid en organisatie, informatiepositie, risicoanalyse, samenwerking, informatie-uitwisseling en handhaving. Op basis van deze analyse werken de uitvoerende diensten, in afstemming met de betrokken departementen, aan de uitwerking van de te nemen maatregelen met het oog op het verbeteren van het grenstoezicht.

3.4 Platform Beveiliging en Publieke Veiligheid Schiphol (BPVS)

Naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie Toegangsbeheer Schiphol⁸ is onder meer het BPVS opgericht, een samenwerkingsverband tussen de overheid en de luchthaven Schiphol dat tot doel heeft de veiligheid en de publieke veiligheid op Schiphol te verbeteren. Vanuit de optiek van veiligheid en efficiency wordt gekeken naar alle relevante processen op de luchthaven Schiphol

⁷ TK 2006-2007, 30315, nr. 4 en TK 2008-2009, 30315, nr. 7

⁸ TK 2004-2005, 24804, nr. 30

waaronder het grenstoezichtproces. Beoogd wordt om het grenstoezicht- en veiligheidsproces meer risicogestuurd en efficiënter te laten plaatsvinden eveneens vanuit de gedachte om een juiste balans te vinden tussen het veiligheidsbelang en het economisch belang van Nederland. Binnen dit kader is een aantal activiteiten in gang gezet. Zo worden door de luchthaven Schiphol plannen uitgewerkt voor het herinrichten van de passagiersprocessen op de luchthaven met als doel een veiliger en snellere doorstroom van passagiers. In de beoogde situatie moet door een combinatie van techniek en stroomlijning van het passagiersproces het aantal controlemomenten voor de passagier worden teruggebracht. Men wil dit vormgeven door bijvoorbeeld de verschillende controles van de KMar, de Douane en de diensten belast met veiligheid zoveel mogelijk gelijktijdig te laten plaatsvinden. Tegelijkertijd is men voornemens het proces zo veel mogelijk geautomatiseerd en informatiegestuurd te laten plaatsvinden. Vooruitlopend hierop is in 2007 de pilot Self Service Grens uitgevoerd. Het betrof een pilot geïnitieerd door de luchthaven Schiphol en werd gezien als een eerste stap van de 'Redesign Passenger Process' van de Luchthaven Schiphol. Doelstelling van de pilot was het opdoen van ervaring met een geautomatiseerde oplossing waarbij de passagiers op een eerder moment in het grenspassageproces zelf zijn reisdocument scant ter ondersteuning van dit proces. Tevens beoogde de pilot inzicht te verkrijgen in de versnelling van het grenspassage proces en de betrouwbaarheid van de gebruikte techniek. De pilot is inmiddels geëvalueerd. Eén van de belangrijkste conclusies was dat de gebruikersvriendelijkheid (ergonomie) beter afgestemd dient te worden op het intuïtief gedrag van de passagier. Verder bleek uit de pilot dat de technische ondersteuning verder geoptimaliseerd dient te worden om een daadwerkelijke versnelling van het grenspassageproces te bewerkstelligen.

EU/EER onderdanen kunnen op de Luchthaven Schiphol overigens al sinds 2001 gebruik maken van de mogelijkheid om de grens, met behulp van biometrie (irisscan) automatisch te passeren. Ook Zwitserse onderdanen kunnen deelnemen. Dit programma, *Privium*, is ontstaan in 2001 en betreft een samenwerkingsverband tussen de overheid en luchthaven Schiphol.

Eveneens los van BPVS, maar vermeldenswaardig in dit verband is het *International Expedited Traveler* initiatief met de VS (IET). Het initiatief met de VS behelst een 'trusted traveler program' tussen de luchthavens Schiphol en meerdere Amerikaanse luchthavens. Op 19 mei 2008 hebben Nederland en de VS hierover een akkoord gesloten. In april 2009 hebben de minister van Justitie en de Amerikaanse minister van Homeland Security het startsein gegeven voor een pilotprogramma dat *FLUX* is genoemd. Dit programma beoogt het grenscontroleproces voor vooraf geregistreerde en gecontroleerde passagiers te versnellen. Personen met de Nederlandse of de Amerikaanse nationaliteit kunnen deelnemen aan het programma. Gebruik wordt gemaakt van bestaande grenspassagefaciliteiten zoals *Privium* in Nederland en *Global Entry* in de VS.

3.5 Europees Visum Informatiesysteem

In augustus 2008 is de verordening inzake het Europees Visum Informatiesysteem (EU

VIS) in werking getreden⁹. Eind 2007 is reeds begonnen met de implementatie van het EU VIS in Nederland. Hiertoe is door het ministerie van Justitie een plan van aanpak opgesteld. De planning is dat het systeem eind 2009 in Nederland operationeel is. Onder andere de autoriteiten die bevoegd zijn voor de controles aan de buitengrenzen zullen toegang krijgen tot het EU VIS om gegevens te raadplegen met het oog op de verificatie van de identiteit van de persoon en/of de echtheid van het visum. Door de introductie van het EU VIS in Nederland kan de identiteit van visumplichtige vreemdelingen, onder meer op basis van biometrische kenmerken, beter worden geverifieerd. Alle grensdoorlaatposten zullen worden uitgerust met verificatieapparatuur. Deze biometrische identificatie kan ook van meerwaarde zijn voor andere grenstoezichtsprocessen. Het is dus van belang dat de toepassingsmogelijkheden daarvan worden ingebracht in de samenwerking tussen de diensten die betrokken zijn bij het grenstoezichtsproces.

3.6 Snelle Actie Teams (SAT's)

In 2008 is een pilot uitgevoerd met Snelle Actie Teams in Nigeria. De pilot had tot doel te voorkomen dat mogelijke slachtoffers van mensenhandel/-mensensmokkel, alsmede (overige) niet of onjuist gedocumenteerden, vanuit Nigeria per vliegtuig naar Nederland reizen. In de illegalenbrief van 20 juni 2008¹⁰ bent u over de uitvoering van de SAT's in Nigeria geïnformeerd.

Uit de evaluatie van de pilot is naar voren gekomen dat het resultaat vooral in de preventiesfeer ligt. Op de vluchten die door de SAT's aan controle zijn onderworpen zijn geen (potentiële) slachtoffers van mensenhandel aangetroffen. Het aantal geconstateerde pogingen tot illegale inreis vanuit Nigeria op Schiphol is gedurende de pilot gedaald. De inzet van de SAT's en de inzet van strafrechtelijke opsporing en vervolging, waardoor een groot deel van een crimineel netwerk met betrekking tot mensenhandel/-smokkel uit Nigeria op non-actief is gesteld, hebben bijgedragen aan een vermindering van de illegale inreis vanuit Nigeria. Op basis van deze conclusie is besloten dat ook in de toekomst SAT's zullen worden ingezet als knelpunten daartoe aanleiding geven. Daarbij zal steeds goed naar de verwachte effectiviteit van de SAT's worden gekeken.

3.7 Pilot biometrie in het afschriftproces

De pilot 'biometrie in combinatie met de afschriftplicht' werd in 2005 en 2006 uitgevoerd in Lagos, Abuja en Kano. De pilot hield in dat op vrijwillige basis biometrische kenmerken van passagiers werden afgenomen en tijdelijk op een cd-rom werden opgeslagen tezamen met de afschriften van de reis- en identiteitsdocumenten van de passagier. In het geval dat op Schiphol een ongedocumenteerde persoon werd aangetroffen, kon een biometrisch kenmerk worden genomen en vergeleken met het bestand van biometrische kenmerken genomen tijdens de incheckprocedure op de luchthaven van vertrek. Werd de persoon aangetroffen op de cd-rom, dan kon worden vastgesteld waar de persoon vandaan is vertrokken en op welke personalia hij of zij heeft gereisd en kon een afschrift van het reisdocument worden verkregen. Daarmee kon een claim worden gelegd op de

⁹ Pb L 218 van 13.08.2008

¹⁰ TK 2007-2008, 19637, nr.1207

aanvoerende luchtvaartmaatschappij, waardoor de geweigerde vreemdeling door deze luchtvaartmaatschappij terugvervoerd kon worden naar (in de meeste gevallen) de luchthaven van vertrek. Beoogd wordt om deze systematiek op structurele basis toe te passen ten aanzien van risicolanden.

3.8 NCTb-onderzoek

In september 2007 is door de NCTb een overheidsbrede conferentie georganiseerd met als doel het inventariseren van de informatiebehoefte van alle bij het grenstoezicht betrokken diensten en instanties. Deze conferentie diende als sluitstuk van een in 2006 door de NCTb geïnitieerd onderzoek naar de wenselijkheid voor een breed gebruik van passagiersgegevens. Naast verschillende overheidsdiensten waren ook luchthaven Schiphol en de KLM op de conferentie vertegenwoordigd. Tijdens de conferentie werd algemeen geconstateerd dat er in het kader van het grenstoezicht momenteel al veel informatie door de verschillende diensten en instanties verkregen kan worden dan wel aanwezig is, maar dat er nog meer gebruik zou kunnen worden gemaakt van elkaars informatie en analyses om zo tot een totaalbeeld te komen. Geconcludeerd werd dat er op dit punt nog verbetermogelijkheden zijn die de veiligheid en het grenstoezicht ten goede zullen komen. Hierbij werd met name gedacht aan vormen van systematische samenwerking en wederzijdse allertering. Ten aanzien van het gebruik van passagiersinformatie werd algemeen benadrukt dat het van groot belang is om eerst heel helder te hebben wat het doel is van het gebruik van de informatie en dat op basis van het beschreven doel vervolgens bepaald moet worden welke informatie ter beschikking moet komen, aan welke voorwaarden die moet voldoen, en hoe dat georganiseerd moet worden. Vervolgens moet dan in kaart worden gebracht hoe dit technisch kan worden ondersteund. De private sector toonde tijdens de conferentie bereidheid om samen met de overheid te werken aan een efficiënter en veiliger grenstoezichtconcept waarbij het belang van standaardisatie en eenduidigheid van gegevenssets werd onderstreept. De NCTb heeft mede op basis van de resultaten van de conferentie bevindingen en aanbevelingen opgesteld die op hoofdlijnen zijn verwerkt in hoofdstuk 4 van onderhavig document.

3.9 FRONTEX

FRONTEX, het Europees Agentschap dat in 2004 is opgericht voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie,¹¹ zal zich de komende jaren richten op het realiseren van een effectiever grenstoezicht aan de buitengrenzen van de EU. Hiertoe zal FRONTEX, samen met de lidstaten en de Europese Commissie, werken aan de realisatie van een Europees patrouillenetwerk (EPN) en een Europees Surveillance Systeem (EUROSUR) aan de zuidelijke en oostelijke buitengrenzen van de EU. Bij de ontwikkeling van het EPN en EUROSUR zal worden uitgegaan van bestaande technische infrastructuur en samenwerkingsverbanden in de betrokken lidstaten. De kracht van het EPN en EUROSUR zal dus vooral moeten voortkomen uit het aan elkaar verbinden van bestaande nationale activiteiten.

¹¹ PB L 349 van 25.11.2004

Daarnaast zal er naar aanleiding van de JBZ-Raadsconclusies van 5 en 6 juni 2008 over de korte en lange termijn prioriteiten van FRONTEX en de evaluatie van het agentschap - zoals deze conform artikel 33 van de FRONTEX-verordening thans plaatsvindt - verder gewerkt worden aan de professionalisering en ontwikkeling van het agentschap. De prioriteiten uit de JBZ-Raadsconclusies zien onder andere op de eventuele aankoop/inhuur van materieel door het agentschap, de samenwerking met douanediensden, de eventuele oprichting van decentrale FRONTEX-kantoren en de rol van FRONTEX bij de samenwerking met derde landen.

4. Naar een effectiever grenstoezicht

De Nederlandse buitengrens maakt gedeeltelijk deel uit van de buitengrens van het Schengengebied. Zoals blijkt uit de initiatieven van de Europese Commissie en de ontwikkelingen aangaande FRONTEX, lijkt het wenselijk dat in de toekomst op enigerlei wijze sprake zal zijn van een communautair gestuurd grenstoezicht. De Europese Commissie heeft in haar mededeling over de toekomst van FRONTEX aangegeven dat een discussie over een EU-grenswacht geïnitieerd zou kunnen worden als meer ervaring is opgedaan met de inzet van snelle grensinterventieteams bestaande uit grensambtenaren van verschillende EU-lidstaten. Ook nationaal komt bij de discussies omtrent de organisatie van het grenstoezicht in Nederland de vraag wel naar boven of uit oogpunt van efficiency en effectiviteit de goederen- en personencontroles niet in handen van één dienst zouden moeten worden gebracht. Zo ver is het echter nog niet, maar het is voor dit document wel van belang om het onderzoek daarnaar als vergezicht in ogenschouw te houden, want verdergaande samenwerking - Europees en nationaal -, alsmede een noodzaak voor regie over het grenstoezicht in Nederland, zullen sowieso belangrijke aandachtspunten vormen bij het verbeteren van het grenstoezicht in Nederland¹².

Zoals aangegeven in hoofdstuk 1, heeft Nederland de volgende ambitie: het creëren van een effectief en efficiënt grenstoezichtproces dat ten goede komt aan de mobiliteit van de reizigers met een laag risico, illegale migratie tegengaat en maximaal bijdraagt aan de veiligheid in Nederland en het Schengengebied.

De concentrische benadering, zoals die eerder in hoofdstuk 2 werd toegelicht, is nu reeds het uitgangspunt van het grenstoezicht. Dit blijkt ook uit de initiatieven genoemd in hoofdstuk 3. Deze benadering blijft bij een verbetering van het grenstoezicht in Nederland het uitgangspunt. Het begint allemaal bij de buitenste schil, dus in de landen van herkomst. Dat betekent onder andere dat onverminderd aandacht moet blijven voor capaciteitsopbouw in de landen van herkomst en transit, teneinde te voorkomen dat illegale migranten naar Nederland en het Schengengebied komen. Dat alles begint bij die buitenste schil betekent ook dat grenstoezicht in Nederland (de binnenste schil) zoveel mogelijk moet plaatsvinden op basis van vooraf - bij vertrek uit het land van herkomst (de buitenste schil) - verkregen informatie.

4.1 Informatiepositie

Er bestaan momenteel mogelijkheden om voorafgaand aan de aankomst van een reiziger in Nederland informatie over die reiziger te verkrijgen. Te denken valt aan gegevens die in het kader van een visumaanvraag, Advanced Passenger Information (API) ten behoeve van de persoonscontroles, PNR ten behoeve van goederencontroles en informatie die op basis van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten kan worden verkregen. Echter, deze gegevens worden

¹² TK 2007-2008, 30176, nr. 16

momenteel niet systematisch met elkaar in verband gebracht. Er ontstaat zo geen geïntegreerd risicobeeld. Bij een verbetering van het grenstoezicht zal dus onder andere een focus worden gelegd op informatievergaring, -analyse en -uitwisseling en, bovenal, een goede regie hierop, opdat een integraal risicobeeld kan ontstaan en gerichte, informatiegestuurde persoonscontroles kunnen worden uitgevoerd. De bestaande expertisecentra zullen hierbij worden betrokken.

Waar het de informatievergaring betreft, gaat het niet alleen om bovenstaande typen informatie, maar ook om informatie die wordt aangeleverd door liaison officieren van EU-lidstaten in het buitenland (bijvoorbeeld via de SAT's zoals in 3.4 staat beschreven), alsmede om informatie die beschikbaar is in Europese informatiesystemen, zoals het Schengeninformatiesysteem, het toekomstige EU VIS (paragraaf 3.5), een mogelijk Europees PNR-systeem, alsook een Europees in- en uitreisysteem, een Electronic System for Travel Authorisation en informatie in nationale opsporingssystemen.

Vervolgens dient een analyse van de vooraf verkregen informatie een integraal risicobeeld te schetsen, zodat op basis daarvan gerichter controles kunnen worden uitgevoerd. Stelselmatige maar ook steekproefsgewijze controles alleen zijn immers niet meer van deze tijd; informatiegestuurd dient het te gebeuren. We moeten er meer en meer naar toe dat de grensautoriteiten zich bij de controles meer kunnen richten op de met een als hoog risico bestempelde reizigers en hun bagage, terwijl de reizigers met een laag risico met minimaal oponthoud de grens vbt kunnen passeren.

Daar waar het de verspreiding/ontsluiting van informatie betreft, is het ten behoeve van een effectief en efficiënt grenstoezicht vooral van belang dat informatie binnen een kort tijdsbestek voor de uitvoerende grenstoezichtautoriteiten beschikbaar is.

Dit alles - het vergaren, analyseren en verspreiden van informatie - moet goed gecoördineerd plaatsvinden 'over' de verschillende betrokken diensten heen. Dit kan bijvoorbeeld via een goed werkend 'informatieknooppunt'. Voor een dergelijk 1-loket-concept is het van belang dat er een vorm wordt gekozen die het mogelijk maakt om als één partij gestandaardiseerde informatie afkomstig van verschillende 'informatieleveranciers' beschikbaar te krijgen.

Tactisch en operationeel wordt gezamenlijke expertise ingezet en informatie gedeeld en in samenhang met elkaar geanalyseerd. Het informatieknooppunt omvat zowel de organisatie-elementen, mensen en processen waarmee de informatie moet worden veredeld, als de ICT-infrastructuur die dit technisch mogelijk moet maken. Hierbij zal zo veel mogelijk gebruik worden gemaakt van biometrische gegevens en zal aansluiting worden gezocht bij Europese informatiesystemen. Ook kan naar andere landen worden gekeken die reeds ervaring hebben met een dergelijke manier van werken, zoals het Verenigd Koninkrijk met hun *Joint Border Operation Centre* (JBOC).

Bij de verbetering van het grenstoezicht in Nederland kan toegewerkt worden naar een dergelijk informatieknooppunt. Eerst op kleine, experimentele schaal en geleidelijk opbouwen naar een meeromvattende en structurelere vorm. Bij elke stap die wordt genomen dienen uiteraard de privacybepalingen in acht te worden genomen. Dat betekent dat de gegevenssets die de verschillende diensten op basis van hun eigen bevoegdheden ontvangen niet zondermeer en onverkort mogen worden doorgegeven aan collega-diensten als - of: zolang - daarvoor geen juridische basis bestaat.

4.2 Automatische grenspassage

Hierboven werd het al aangestipt: informatiegestuurde controles uitvoeren betekent ook dat er ruimte bestaat om passagiers in verschillende banen, met van elkaar afwijkende behandelprocessen in het grenstoezichtproces te leiden. Bij een verbetering van het grensproces is ook dát een belangrijk aspect: het differentiëren van passagiers. Met uitzondering van de havens van Rotterdam waar met behulp van het ZUIS al differentiatie van passagiers plaatsvindt, wordt thans iedere passagier die het Schengengebied in- of uitreist gecontroleerd, ook frequente reizigers worden herhaald gecontroleerd. Dit proces vindt plaats terwijl de meerderheid als reizigers met een laag risico kan worden aangemerkt. Desondanks wordt iedere passagier in een zelfde mate gecontroleerd om die enkele reizigers met een hoog risico te detecteren. Het grenstoezicht is met andere woorden hoofdzakelijk zo ingericht, dat er, binnen het bereik van de mogelijkheden, alles aan wordt gedaan om te voorkomen dat de reiziger met een hoog risico ongedetecteerd de grens passeert en is veel minder ingericht en toegerust om omvangrijke lage risico passagiersstromen snel de grens te laten passeren. Dit is ontstaan in een tijd dat het reizigersverkeer nog relatief beperkt en overzichtelijk was. Met zogenaamd 'positive profiling' kan dit proces echter aanzienlijk sneller en doelmatiger plaatsvinden zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de veiligheidsaspecten. De aandacht kan zich dan concentreren op dat kleine aantal passagiers met een hoog risico. Voorwaarde voor 'positive profiling' is wel dat systematisch wordt samengewerkt en voortdurend informatie wordt uitgewisseld tussen de betrokken diensten en dat daarbij gebruik wordt gemaakt van verschillende technologieën en de toepassingsmogelijkheden van biometrie. Bij het opstellen van een profielschets zal gebruik worden gemaakt van een combinatie van (passagiers)gegevens en niet van een enkel gegeven als nationaliteit of land van herkomst. Zo wordt ongewenste discriminatie voorkomen. Het logistieke proces zal vervolgens zo moeten worden ingericht dat risicovolle passagiers direct worden herkend en kunnen worden onderschept en dat de overige passagiers snel en ongehinderd de grens kunnen passeren.

In lijn met 'positive profiling' kunnen stapsgewijs verschillende vormen van automatisch grenstoezicht verder worden uitgebouwd. Door het gebruik van biometrische kenmerken en technologie in het grensproces, kan het identiteitsdocument van de reiziger automatisch worden uitgelezen en

gecontroleerd op echtheid en kan worden vastgesteld of het ID-bewijs en de drager bij elkaar horen. Deze verificatie kan sluitender worden gemaakt als het ID-bewijs één of meer unieke biometrische kenmerken van de persoon bevat. Voorbeelden zijn de vingerafdruk, de irisscan (zoals bij 'Privium') en de gelaatsscan. Tijdens het proces van automatische grensoverschrijding, kunnen tevens de benodigde opsporingssystemen worden geraadpleegd.

Automatische grenspassage, in een vorm zoals hierboven beschreven, bestaat inmiddels in vijf Europese landen (Duitsland, Frankrijk, Portugal, Nederland, Verenigd Koninkrijk en Finland). De Europese Commissie heeft februari 2008 een mededeling gepresenteerd waarin voorstellen worden gedaan voor het ontwikkelen van een in- en uitreisysteem voor derdelanders en automatische grenspassage voor EU-onderdanen en bepaalde categorieën derdelanders. Ook stelt de Commissie voor een studie te verrichten naar de potentiële toegevoegde waarde van een eerdergenoemd Europees Electronic System for Travel Authorisation. De verdere Europese ontwikkelingen op deze onderwerpen zullen uiteraard worden betrokken in het traject van de verbetering van het grenstoezicht in Nederland.

4.3 Integratie van controleprocessen

Een ander aspect van een herinrichting zal zijn om daar waar het mogelijk is, verschillende soorten controles van personen en goederen tegelijk te laten plaatsvinden, dat wil zeggen te integreren naar moment en locatie. Voor de maritieme grens en kleine (lucht)havens gebeurt dit al met de gezamenlijke grenspatrouilles. Hetzelfde geldt voor de Kustwacht op de Noordzee en voor de werkwijze van de ZHP en Douane in de Rotterdamse havens, waar op basis van gezamenlijke risicoanalyses controles worden uitgevoerd. Hiervoor is belangrijk dat de coördinatie over de operaties goed geregeld wordt. Duidelijk dient te zijn bij wie (welke dienst), welke verantwoordelijkheden liggen en van waaruit (locatie) wordt gewerkt. Voor wat betreft de locatie(s) zou zo veel mogelijk moeten worden gekeken naar bestaande centra waar meerdere diensten reeds medewerkers geplaatst hebben.

Voorts zou net als in Kustwachtverband geschiedt, ook voor de controles op Schiphol in bepaalde gevallen de inzet van BOA's kunnen worden overwogen. In dit verband moet bedacht worden dat naast overheidspartijen ook private partijen betrokken zijn bij het (controle) proces. Voor de middellange termijn zouden dergelijke maatregelen - mits juridisch realiseerbaar - kunnen bijdragen aan het vergroten van de effectiviteit en efficiency van het grenstoezicht.

4.4 Het Programma Vernieuwing Grensmanagement (VGM)

Het programma VGM is medio 2008 van start gegaan met als doelstelling de in deze notitie uiteengezette ambitie van de Nederlandse overheid op het gebied van de vernieuwing van het grensmanagement vorm te geven en tegelijkertijd invulling te geven aan het kabinetsbeleid voor het behoud van de positie van Schiphol als één van de belangrijkste 'hubs' (knooppunten van verbindingen) in Noordwest Europa.

Onder het programma VGM zijn thans vier projecten ingericht, te weten:

1. Passenger Related Data Exchange (Project PARDEX)

Het project PARDEX heeft als doelstelling gezamenlijk voorstellen te ontwikkelen waardoor de bij het programma betrokken organisaties in staat zijn om in onderlinge samenwerking sneller, slimmer en beter passagiergerelateerde informatie te verzamelen, te analyseren en te verspreiden, teneinde de veiligheid en mobiliteit in en rond het passagiersverkeer te vergroten. De verzamelde informatie, afkomstig van verschillende diensten, moet leiden tot een eenduidig beeld van personen die Nederland inreizen op basis waarvan profiling van personen kan plaatsvinden.

2. Advanced Passenger Information (Project API)

Het project API betreft een pilot voor het gebruik van Advanced Passenger Information. Het gaat hier om implementatie van Richtlijn 2004/82/EG, betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven. Het is de bedoeling dat in het najaar van 2009 wordt gestart met de pilot. Dit betekent overigens dat niet kan worden voldaan aan de toezegging aan de Kamer om eind 2009 de evaluatie van de pilot af te ronden en met de Kamer te delen. Wel kan aan de Kamer eind 2009 een tussenstand worden gemeld.

3. Automatische Grenspassage (Project No-Q)

Het project No-Q heeft als doel het realiseren van een snel en integer concept voor automatische grenspassage. Het primaire doel is om in 2010 aan EU-onderdanen (inclusief Zwitserland) die het Schengengebied via Schiphol verlaten de mogelijkheid te bieden om zelf, geholpen door innovatieve ICT-oplossingen, de grenspassage te verzorgen zonder actieve tussenkomst van een ambtenaar belast met grensbewaking. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van biometrie. Vooraf zal worden onderzocht welke vorm van biometrie, of combinatie van biometrievormen, voldoende betrouwbaar is voor automatische grenspassage.

4. Registered Travellers Programs

In het grensmanagement is het van belang dat de grensbewakingsautoriteiten in een zo vroeg mogelijk stadium beschikken over passagiersinformatie. Eén van de manieren om dat te bereiken is door het creëren van bekende reizigersgroepen. Hierbij valt te denken aan zakelijke reizigers die frequent heen en weer reizen tussen bepaalde bestemmingen. Door middel van een registratie op basis van persoonsgegevens en een biometrische kenmerk en een antecedentenonderzoek kunnen zij deelnemen aan een programma op basis waarvan zijn geautomatiseerd de grens kunnen passeren. In dit vierde project zullen reeds bestaande registered traveller programma's worden doorontwikkeld dan wel nieuwe programma's voor specifieke doelgroepen worden ingericht.

De vier beschreven projecten onder het programma VGM zullen worden ontwikkeld en uitgewerkt in samenhang met de Europese initiatieven op het gebied van het buitengrensbeheer en het verzamelen van persoonsgegevens.

4.5 *Financiële paragraaf*

De financiering van het programma VGM is voor de duur van de uitvoering van de projecten in de periode 2009-2011 gedekt. Tot en met 2011 zit het programma in een pilotfase, op de langere termijn vanaf 2012 zal het programma mogelijk baten opleveren als gevolg van vermindere inzet van capaciteit op de grens. Een en ander is pas indiceerbaar als de start en ontwikkelfase van het programma is afgesloten. De financiering van het programma is als volgt: € 16 mln. is afkomstig van de Schiphol Groep, € 10 mln. vanuit het investeringsfonds van het ministerie van Economische Zaken en € 2,5 mln. wordt door het ministerie van Justitie bekostigd. Mocht in de toekomst worden besloten het project te continueren dan zal de financiering daar worden belegd waar ook de revenuen worden behaald. Overige uit deze notitie voortvloeiende activiteiten betekenen een bestendiging van de huidige uitvoeringspraktijk of zijn opgenomen in lopende trajecten. Deze activiteiten hebben geen noemenswaardige financiële consequenties en leiden hooguit tot de verschuiving van gelden.