

Vergaderjaar 2005–2006

30 315

Gebruik van grenscontroles bij terrorismebestrijding

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	5	3	De uitvoeringspraktijk	30
			3.1	Inleiding	30
1	Inleiding	9	3.2	Personencontroles	30
1.1	Aanleiding voor het onderzoek	9	3.2.1	Kwaliteit van de uitgevoerde controles	30
1.2	Europese context grenscontroles	9	3.2.2	Hoeveelheid uitgevoerde controles	34
1.3	Actoren	12	3.2.3	Resultaten	36
1.3.1	Actoren betrokken bij personencontrole	12	3.2.4	Toekomstige ontwikkelingen	37
1.3.2	Actoren betrokken bij goederencontrole	14	3.3	Goederencontroles	38
1.4	Het onderzoek	15	3.3.1	Kwaliteit van de uitgevoerde controles	38
1.4.1	Probleemstelling	15	3.3.2	Hoeveelheid uitgevoerde controles	41
1.4.2	Reikwijdte en aanpak	16	3.3.3	Resultaten	43
1.5	Leeswijzer	16	3.3.4	Toekomstige ontwikkelingen	44
			3.4	Samenwerking	44
2	Gebruik grenscontroles bij terrorismebestrijding	18	3.5	Samenvattend overzicht	45
2.1	Inleiding	18			
2.2	Terrorismebestrijding via personencontroles	18	4	Conclusies en aanbevelingen	47
2.2.1	Schengensysteem op hoofdlijnen	18	4.1	Conclusies	47
2.2.2	Nederlandse uitwerking van de Schengenregels	20	4.2	Aanbevelingen	48
2.2.3	Gebruik voor terrorismebestrijding	22			
2.3	Terrorismebestrijding via goederencontroles	24	5	Reactie en nawoord	50
2.3.1	Controlesysteem op hoofdlijnen	24	5.1	Reactie bewindspersonen	50
2.3.2	Gebruik voor terrorismebestrijding	28	5.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	54
2.4	Samenvattend overzicht	28			
			Bijlage 1	Overzicht van conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	55
			Bijlage 2	Begrippen- en afkortingenlijst	58

SAMENVATTING

Aanleiding voor onderzoek

De Algemene Rekenkamer heeft in 2004 een onderzoek uitgevoerd naar het gebruik van grenscontroles voor terrorismebestrijding. Het past binnen de strategie van de Algemene Rekenkamer om onderzoek te doen naar het presteren en functioneren van het openbaar bestuur. Het thema veiligheid, waaronder terrorismebestrijding, vormt daarbij een belangrijk aandachtspunt.

Betrokken bewindspersonen

De minister van Justitie is verantwoordelijk voor de coördinatie van het terrorismebeleid. Bij de uitvoering van personencontroles en goederencontroles aan de grenzen zijn tal van departementen en uitvoeringsorganisaties betrokken. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie is beleidsverantwoordelijk voor de personencontroles. De minister van Defensie is verantwoordelijk voor de Koninklijke Marechaussee, die de personencontroles op de meeste locaties uitvoert. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is systeemverantwoordelijk voor de Zeehavenpolitie, die in de politieregio Rotterdam-Rijnmond de personencontroles uitvoert. De minister van Financiën is verantwoordelijk voor de Douane. De Douane voert mede ten behoeve van andere departementen zoals Economische Zaken en Justitie, goederencontroles uit. Laatstgenoemde departementen hebben een beleidsverantwoordelijkheid voor de controle op wapens, munitie en strategische goederen.

Probleemstelling

De Algemene Rekenkamer hanteerde in haar onderzoek de volgende probleemstelling:

Is er sprake van een, in het licht van terrorismebestrijding, in opzet en werking sluitende controle aan de Nederlandse buitengrenzen?

Hierbij werd zowel gekeken naar de controles van personen als van goederen. De minister van Justitie heeft als uitgangspunt geformuleerd dat grenscontroles gezien kunnen worden als instrument om terroristische aanslagen te voorkomen.

Conclusies

De belangrijkste conclusie uit het onderzoek is:

De wet- en regelgeving op het terrein van grenscontroles, alsmede de uitvoering, lijken ingegeven door een historisch onderscheid tussen controle van goederen en personen. Bovendien zijn deze niet toegesneden op terrorismebestrijding. Daardoor is er geen sluitende controle aan de Nederlandse buitengrenzen.

De Algemene Rekenkamer is tot deze conclusie gekomen doordat zij meent dat de betrokken bewindspersonen nog niet goed hebben uitgewerkt op welke wijze de grenscontroles een bijdrage kunnen leveren aan terrorismebestrijding. Ook meent de Algemene Rekenkamer dat het controlesysteem zoals dat is vastgelegd in Europese regels, en de uitwerking daarvan door de Nederlandse regering, niet in alle opzichten geschikt is voor terrorismebestrijding. Diverse groepen reizigers en goederen worden niet gecontroleerd en niet alle beschikbare informatie

(zoals opsporingsinformatie) wordt bij de controles betrokken. Verder concludeert de Algemene Rekenkamer dat op diverse punten een sturend kader ontbreekt, dat de risicogerichte aanpak bij grenscontroles onvoldoende is ontwikkeld (personencontroles) of voor verbetering vatbaar is (goederencontroles). In de praktijk is er geen zicht op de totale vervoersstroom. Bovendien staat, met name bij de Koninklijke Marechaussee, door personele en materiële knelpunten de kwaliteit en de hoeveelheid uitgevoerde controles onder druk. Dit laatste geldt vooral voor de controle van het gebied buiten de doorlaatposten.

De verschillende departementen en uitvoeringsorganisaties die betrokken zijn bij de aansturing en uitvoering van de grenscontroles op personen en goederen voeren geen periodiek overleg, noch is sprake van structurele informatie-uitwisseling. Ook in de praktijk wordt er niet veel samenwerkt door de uitvoeringsorganisaties.

De bijdrage die de grenscontrole voor terrorismebestrijding heeft, blijft grotendeels onbekend. Aangenomen mag worden dat het feit dat er gecontroleerd wordt een preventieve werking heeft. Er wordt echter niet structureel informatie bijgehouden over gevallen of bevindingen waarbij er (mogelijk) een relatie was met terrorisme.

Aanbevelingen

De minister van Justitie en de andere betrokken bewindspersonen zouden gecoördineerd en gemotiveerd aan dienen te geven welk handhavingsniveau zij passend vinden voor de Nederlandse grenzen en hoe zij willen omgaan met de zwakke plekken in het systeem van grenscontroles. De staatssecretaris van Financiën wordt aanbevolen dat hij met de verantwoordelijke bewindspersonen afspraken maakt over de verantwoording van de handhaving van de taken van de Douane op het terrein van veiligheid, gezondheid, economie en milieu (VGEM-taken). Er is behoefte aan een duidelijke vindplaats van de handhavingsinformatie.

De betrokken bewindspersonen zouden naar de mening van de Algemene Rekenkamer samen met de uitvoeringsorganisaties dienen te streven naar:

- het verbeteren van hun informatiepositie;
- het verbeteren van het gebruik van risicoanalyses en evaluatiebevindingen.

De minister van Defensie zou moeten nagaan of de personele capaciteit en beschikbaarheid van materieel bij de Koninklijke Marechaussee toereikend is. De bij de personen- en goederencontrole betrokken departementen en uitvoeringsorganisaties zouden op dit terrein, mede door onderling overleg, hun controles dienen te optimaliseren.

Reactie bewindspersonen

De minister voor Vreemdelingenzaken & Integratie, de minister van Justitie en de staatssecretaris van Financiën hebben, mede namens de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie en de staatssecretaris van Economische Zaken, op 9 september 2005 gereageerd op het rapport van de Algemene Rekenkamer.

De bewindspersonen herkennen veel van hetgeen er in het rapport gesteld wordt. Zij onderschrijven de conclusie dat op veel punten een

gerichte sturing ontbreekt en dat de risicogerichte aanpak van de personencontroles in de praktijk nog niet volledig is ontwikkeld. Wel menen zij dat het lastig is om te bepalen welk handhavingsniveau zij passend vinden voor de Nederlandse grenzen omdat terrorismebestrijding geen afzonderlijke taak is van de grensbewakingsautoriteiten. Ook benadrukken zij dat een volledig beschermde samenleving niet kan worden gerealiseerd en dat het verbeteren van grenscontroles geen garantie vormt voor het voorkomen van terroristische activiteiten. De bewindspersonen geven aan dat tijdens en na het onderzoek al veel acties ondernomen zijn op dit terrein en dat het rapport kan helpen bij het in gang zetten van verdere verbeteringen. Welke verbeteringen de bewindspersonen precies bedoelen, blijkt niet duidelijk uit hun reactie.

Nawoord Algemene Rekenkamer

In haar nawoord gaat de Algemene Rekenkamer vooral in op het ontbreken van concrete toezeggingen. Zij spreekt de hoop uit dat de bewindspersonen er alsnog voor kiezen plannen van aanpak op te stellen met maatregelen op alle terreinen en alle bestuurlijke niveaus.

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

De Algemene Rekenkamer werkt sinds 2004 aan de uitvoering van haar strategie «Presteren en functioneren van het openbaar bestuur». Eén van de thema's hierin is veiligheid. Binnen dit thema doet de Algemene Rekenkamer onderzoek naar de aanpak van terrorismebestrijding. Het onderkende risico op terroristische aanslagen heeft er na 11 september 2001 toe geleid dat de minister van Justitie, die verantwoordelijk is voor terrorismebestrijding, op dit terrein beleid heeft ontwikkeld. Grenscontroles zijn hierin één van de instrumenten die worden ingezet om terrorisme te bestrijden.¹ Aan de grens worden controles uitgevoerd op de daar binnenkomende personen en goederen.

Betekenis grenscontroles voor terrorismebestrijding*

De vraag hoe het mogelijk was dat de aanslagen van 11 september 2001 op het World Trade Centre en het Pentagon in de Verenigde Staten uitgevoerd konden worden, is aan de orde geweest in een onafhankelijke onderzoekscommissie. De commissie concludeerde dat een aantal gijzelnemers door de mand had kunnen vallen als beter gelet was op het gebruik van valse paspoorten bij de grenscontrole. De commissie geeft verder aan dat door analyse van reisdocumenten en reispatronen, de autoriteiten 4 tot 15 van de gijzelnemers hadden kunnen onderscheppen. Door meer gebruik te maken van informatie in de aanwezige opsporingsregisters had men 3 gijzelnemers kunnen identificeren.

* 9/11 Commission Report, 22 juli 2004.

Uiteraard ziet de minister van Justitie grenscontroles niet als het enige instrument om terrorisme te bestrijden. Hij heeft ook het verbeteren van de inlichtingenpositie van Nederland en het bestrijden van de financiering van terrorisme opgenomen in zijn beleid. Omgekeerd is terrorismebestrijding slechts één van de doelen van grenscontroles. Andere doelen zijn bijvoorbeeld het heffen van invoerrechten en accijnzen en het voorkomen van illegaliteit en mensenhandel.

1.2 Europese context grenscontroles

Nederland maakt deel uit van de Europese Unie (EU), waarbinnen onder andere wordt gestreefd naar vrij verkeer van goederen en personen. De controles aan de Nederlandse grens vinden plaats binnen een Europees kader.

De totstandkoming van de Europese douane-unie was één van de eerste mijlpalen die in EU-verband werden bereikt. In 1968 werd een tariefunie van kracht. Alle douanerechten in de onderlinge handel tussen de lidstaten werden afgeschaft en er werd een gemeenschappelijk douanetarief ingevoerd. Daarbij werd geleidelijk communautaire douanewetgeving tot stand gebracht om te verzekeren dat de goederen die in de Gemeenschap worden binnengebracht aan dezelfde douanevoorschriften onderworpen worden. In 1993 is besloten om de douanecontroles aan de binnengrenzen van de EU te laten vervallen en deze alleen te handhaven aan de buitengrenzen.

In 1985 werd het Akkoord van Schengen gesloten, dat in 1999 een onderdeel van het Europese verdrag werd. Het Akkoord van Schengen heeft onder andere tot doel de personencontroles aan de gemeenschap-

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 27 925, nr. 10.

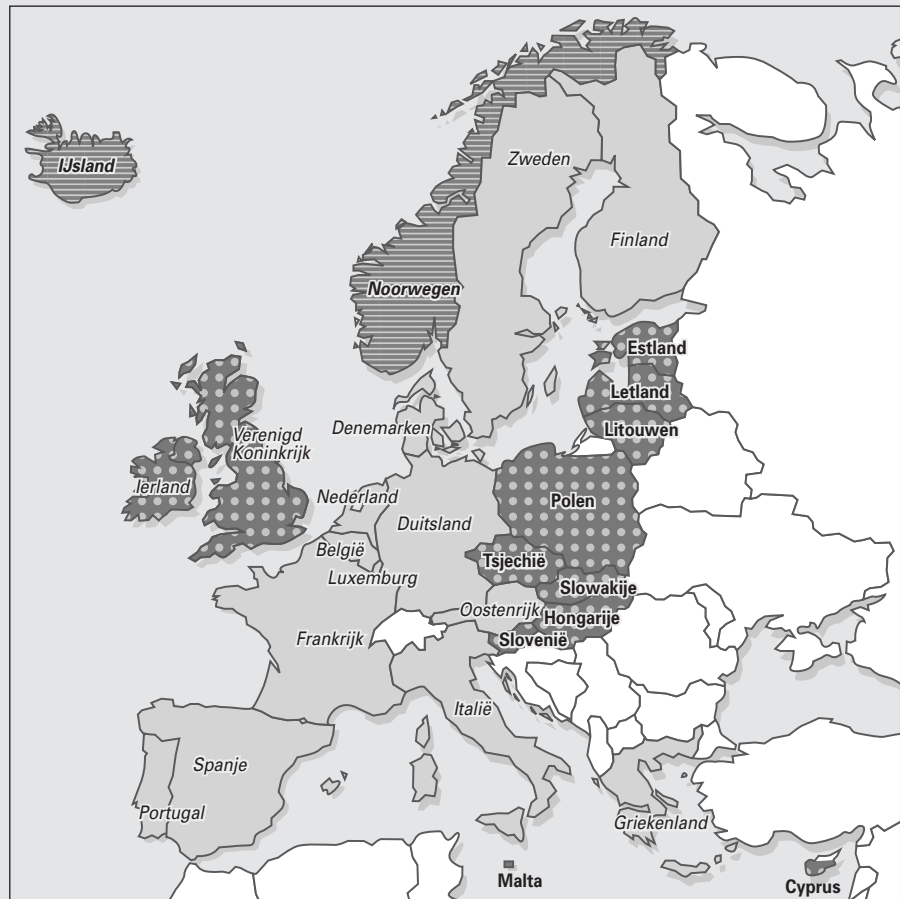
pelijke binnengrenzen van de Schengenlanden af te schaffen en te verleggen naar de buitengrenzen. Sindsdien wordt alleen het extra-Schengenverkeer (het verkeer tussen de Schengenlanden en overige landen) nog gecontroleerd en het intra-Schengenverkeer (het verkeer tussen de Schengenlanden onderling) niet meer. Het «Schengengebied» omvat de EU-lidstaten, met uitzondering van de per 1 mei 2004 toegetreden lidstaten alsmede Ierland en Groot-Brittannië, plus Noorwegen en IJsland. Figuur 1 laat zien dat er binnen Europa vier soorten landen te onderscheiden zijn. Landen kunnen namelijk (in alle combinaties) wel of geen lid zijn van de EU en wel of geen deel uitmaken van het Schengengebied.

In de rest van dit rapport wordt de term «grens» gehanteerd. Daarmee wordt bedoeld op de buitengrens van het Schengengebied als het de personencontrole betreft en de buitengrens van de EU als het de goederencontrole betreft.

Landen in Europa die wel of niet tot de EU en/of het Schengengebied behoren

Figuur 1

- | | | | |
|---|--|--|--|
|  | Lid van EU en van Schengen |  | Lid van EU maar niet van Schengen |
|  | Geen lid van de EU maar wel van Schengen |  | Geen lid van EU en ook niet van Schengen |



Gebied waarbinnen vrij verkeer van personen kan plaatsvinden



Gebied waarbinnen vrij verkeer van goederen kan plaatsvinden



1.3 Actoren

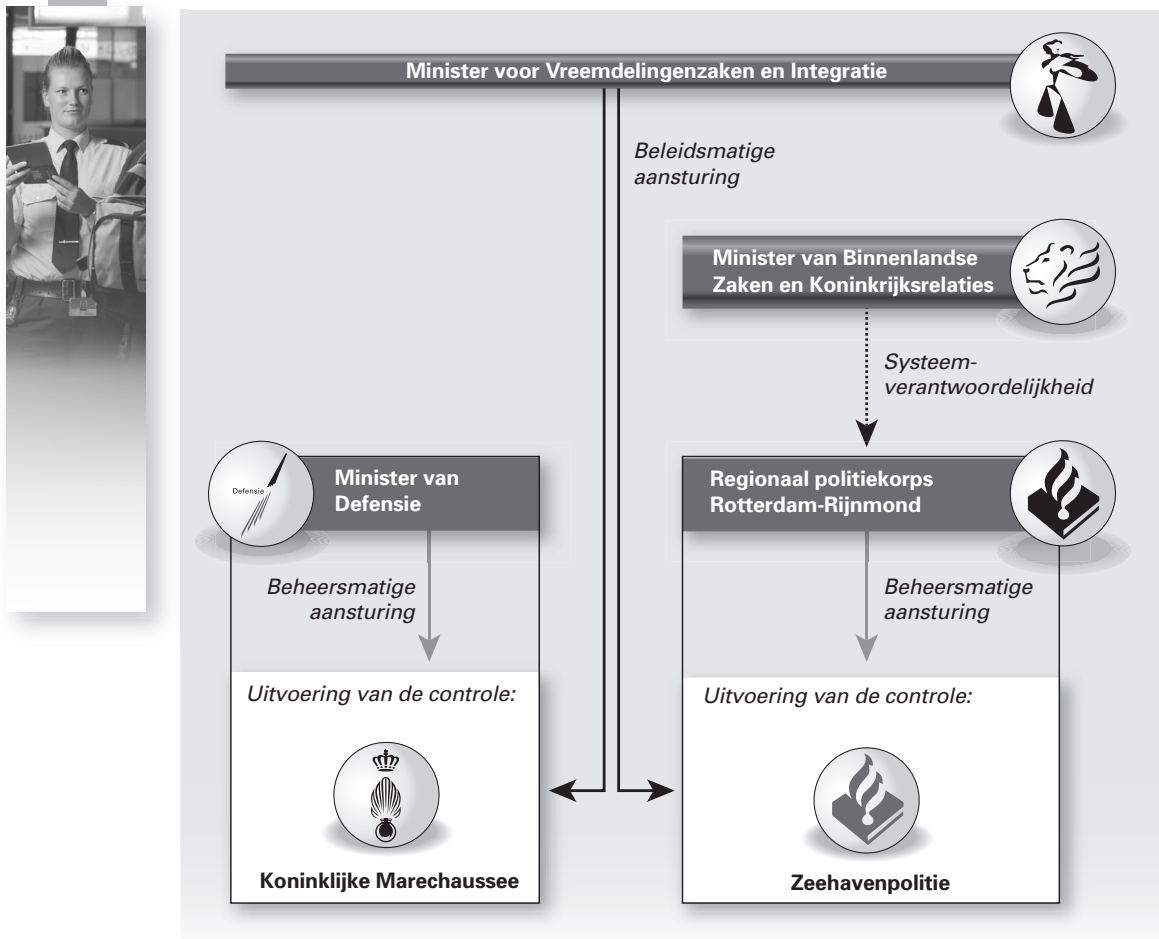
1.3.1 Actoren betrokken bij personencontrole

De personencontrole of «grensbewaking» betreft de controle van personen aan de Nederlandse buitengrens van het Schengengebied. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (V&I) is verantwoordelijk voor de beleidsmatige aansturing van de personencontrole. De minister voor V&I is een minister zonder portefeuille. Zij is niet beheersmatig verantwoordelijk voor de uitvoeringsorganisaties. De minister van Defensie is beheersmatig verantwoordelijk voor de Koninklijke Marechaussee (KMar). De KMar is belast met de uitvoering van de personencontrole. De KMar is georganiseerd in een staf en districten, die elk bestaan uit verschillende brigades.

De Zeehavenpolitie, een onderdeel van het regionale politiekorps Rotterdam-Rijnmond, voert de personencontrole uit in het gebied van de politieregio Rotterdam-Rijnmond. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft een systeemverantwoordelijkheid voor de politie. Zie figuur 2 voor een schematische weergave van de bij de personencontrole betrokken actoren.

A Aansturingsrelaties actoren betrokken bij de personencontrole

Figuur 2



1.3.2 Actoren betrokken bij goederencontrole

De minister van Financiën is verantwoordelijk voor de uitvoering van de goederencontroles door de Douane, een onderdeel van de Belastingdienst. De Douane is georganiseerd in vier regio's. De kernfuncties van de Douane worden kortweg aangeduid met: stoppen, bewaken en heffen/innen. Dit betreft:

- de douanerechten (heffen en innen);
- het douanetoezicht op het binnenkomen en opslaan van goederen (bewaken);
- het tegenhouden van goederen die uit het oogpunt van veiligheid, gezondheid, economie en milieu (VGEM) niet mogen worden toegelaten in ons land of geëxporteerd uit ons land (stoppen).

De VGEM-taken vloeien voort uit specifieke nationale en internationale/ Europese wet- en regelgeving, bijvoorbeeld op het terrein van wapens, afval, bedreigde dieren- en plantensoorten of voedingsmiddelen. In het totaal voert de Douane ongeveer 45 verschillende VGEM-taken uit. De beleidsverantwoordelijkheid voor deze taken ligt bij diverse vakdepartementen. De Douane is verantwoordelijk voor de handhaving aan de grens.

Gebleken risico's van strategische goederen en wapens

In de afgelopen jaren is uit berichten in de media duidelijk geworden dat het exporteren van strategische goederen naar risicogebieden zoals Pakistan (de zaak Henk S. in verband met leveranties zonder vergunning), Irak (de zaak Frans van A. in het kader van mosterd- en zenuwgas) en Ivoorkust (wapens) daadwerkelijk voorkomt. Het illustreert het belang van goede controle op het vervoer van strategische goederen voor veiligheid in de wereld.

Voor terrorismebestrijding gaat het vooral om de controle op wapens en munitie, waarvoor de minister van Justitie beleidsverantwoordelijk is, en op strategische goederen, waarvoor de minister van Economische Zaken (EZ) beleidsverantwoordelijk is. Strategische goederen zijn:

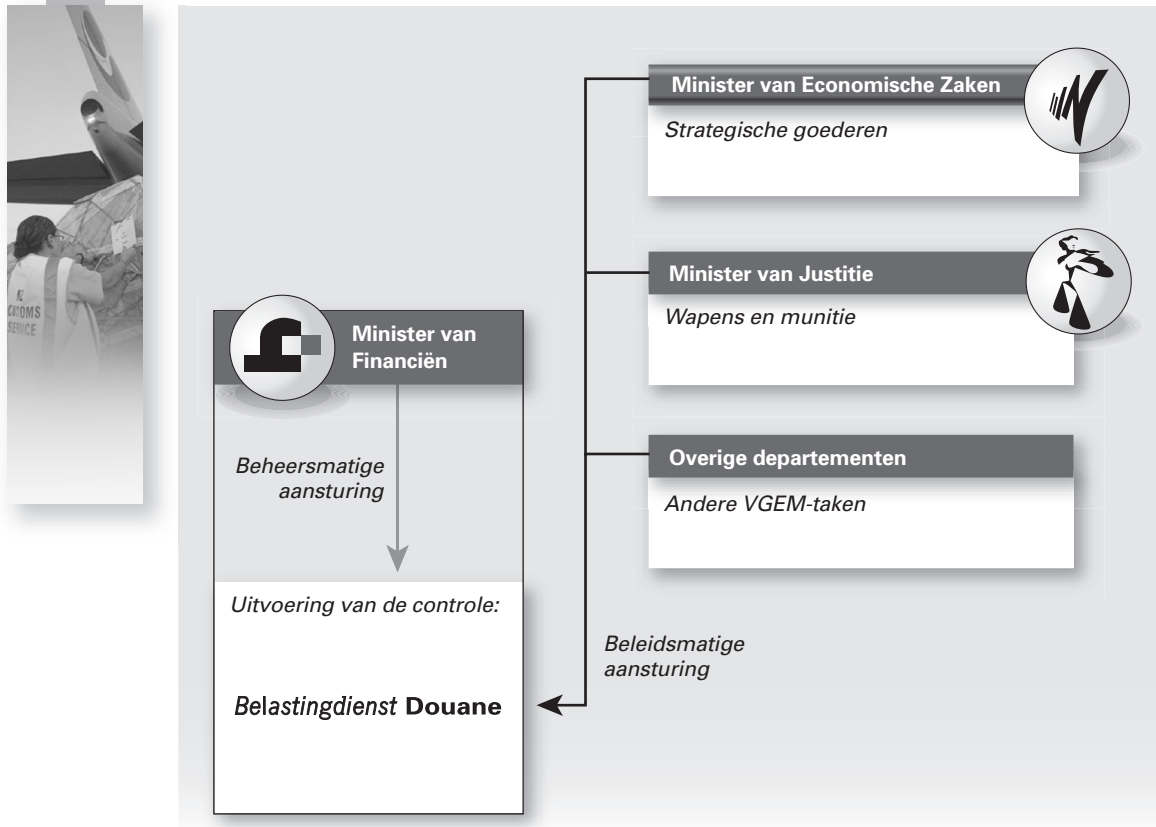
- militaire goederen, zoals wapens en munitie,² maar ook nachtzicht-apparatuur of radarinstallaties;
- goederen voor tweërlei gebruik, ook wel dual-use goederen genoemd, bijvoorbeeld buizen die zowel voor civiele als voor militaire doeleinden, zoals het maken van raketten of kanonnen, gebruikt kunnen worden. Figuur 3 geeft de bij de goederencontroles betrokken actoren schematisch weer.

² Bij militaire wapens en munitie is er dus sprake van overlap tussen «wapens en munitie» en «strategische goederen».

A

Aansturingsrelaties actoren betrokken bij de goederencontrole

Figuur 3



1.4 Het onderzoek

1.4.1 Probleemstelling

De Algemene Rekenkamer ging bij dit onderzoek uit van het standpunt van de minister van Justitie dat grenscontroles ook gezien kunnen worden als instrument om terroristische aanslagen te voorkomen. Daarbij werkte zij met de volgende probleemstelling: *Is sprake van een, in het licht van terrorismebestrijding, in opzet en werking sluitende controle aan de Nederlandse buitengrenzen?*

Met een sluitende controle wordt bedoeld dat:

- de gehele vervoersstroom in beeld is en in zijn geheel of deels, op basis van risico-analyse, aan controle wordt onderworpen;
- de kwaliteit van de controles zodanig is dat een aanvaardbaar risico wordt gelopen.

1.4.2 Reikwijdte en aanpak

Grenscontroles zijn «integraal»: ze zijn gericht op verschillende doelen tegelijkertijd. Het is niet goed mogelijk om grenscontroles gericht op terrorismebestrijding te isoleren van de grenscontroles die gericht zijn op andere doelen. De Algemene Rekenkamer heeft in haar onderzoek dan ook niet alleen specifiek aandacht besteed aan terrorismebestrijding, maar ook aan de kwaliteit en kwantiteit van de grenscontroles. Terrorismebestrijding is immers gebaat met een goede uitvoering van de controles.

Het onderzoek betrof de controle op personen en goederen die Nederland binnenkomen (binnenbrengen van goederen of inreis van personen en transitstromen). Wat betreft goederen heeft, voor zover mogelijk, een inperking plaatsgevonden tot wapens, munitie en strategische goederen, omdat deze een evident risico met zich mee kunnen brengen. De beveiliging van vliegtuigen, zeeschepen, haventerreinen en luchthavens³ is niet onderzocht. Ook de Kustwacht is niet in het onderzoek betrokken.⁴ Eveneens is in het onderzoek geen aandacht besteed aan de integriteit van de bij de grenscontroles betrokkenen.

Het onderzoek werd uitgevoerd in de periode van maart tot en met december 2004, aan de hand van bureauonderzoek en gesprekken met de betrokken actoren. De Algemene Rekenkamer bezocht daarnaast vier luchthavens (Schiphol, Rotterdam, Eelde en Maastricht) en vier zeehavens (Rotterdam, Hoek van Holland, Terneuzen en Harlingen). Daar zijn gesprekken gevoerd met de KMar, de Zeehavenpolitie en de Douane.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op het gebruik van zowel goederencontroles als personencontroles voor terrorismebestrijding. Hoofdstuk 3 betreft de uitvoering van de controles. Er wordt in dat hoofdstuk vooral ingegaan op de kwaliteit en kwantiteit van de uitgevoerde controles. Hoofdstuk 4 bevat de conclusies en aanbevelingen. Deze zijn ook opgenomen in bijlage 1. In bijlage 2 staat een lijst met gebruikte begrippen en afkortingen.

De minister voor Vreemdelingenzaken & Integratie, de minister van Justitie en de staatssecretaris van Financiën hebben, mede namens de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie en de staatssecretaris van Economische Zaken, op 9 september 2005 gereageerd op het rapport van de Algemene Rekenkamer. In hoofdstuk 5 is een samenvatting van deze reactie opgenomen, gevolgd door het nawoord van de Algemene Rekenkamer.



In figuur 4 is een overzicht opgenomen van de thema's die in het onderzoek betrokken zijn en het hoofdstuk waarin het betreffende thema met name wordt behandeld. Aan het eind van de hoofdstukken 2 en 3 is dit overzicht opgenomen met daarin de samengevatte bevindingen.

³ In het werkprogramma 2005 van de Algemene Rekenkamer is een onderzoek «beveiliging burgerluchtvaart» opgenomen.

⁴ Op 7 april 2005 heeft de Algemene Rekenkamer een separaat rapport gepubliceerd over het functioneren van de Kustwacht, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005 30 060, nr. 1.

Thema's die in het rapport aan bod zullen komen

Figuur 4

	Personencontrole 	Goederencontrole 
Europese regelgeving	Hoofdstuk 2	Hoofdstuk 2
Nationale regelgeving	Hoofdstuk 2	Hoofdstuk 2
Beleid en organisatie	Hoofdstuk 2	Hoofdstuk 2
Uitvoering	Hoofdstuk 3	Hoofdstuk 3

2 GEBRUIK GRENSCONTROLES BIJ TERRORISMEBESTRIJDING

2.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer gaat uit van het standpunt dat zowel goederencontroles als personencontroles aan de grens kunnen bijdragen aan terrorismebestrijding. In het onderzoek werd nagegaan in hoeverre het systeem van grenscontroles, zoals dit in wet- en regelgeving is vastgelegd, bruikbaar is voor terrorismebestrijding. Ook meent de Algemene Rekenkamer dat grenscontroles alleen bruikbaar zijn voor terrorismebestrijding als de gehele personen- en goederenstroom in beeld is en in zijn geheel wordt gecontroleerd of deels, op basis van risicoanalyse. Dit is nodig om ongewenste personen en goederen zo veel mogelijk te onderkennen. Paragraaf 2.2 gaat over de personencontrole en paragraaf 2.3 gaat in op de goederencontrole.

Sinds mei 2004 is er de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) in Nederland. Deze valt onder zowel de minister van Justitie als onder die van BZK en heeft tot taak om de samenwerking op het gebied van terrorismebestrijding te verbeteren. De NCTb heeft diverse overlegvormen in het leven geroepen waarin bewindspersonen, departementen en operationele organisaties vertegenwoordigd zijn. Vanuit de NCTb zijn nog geen analyses of beleidsplannen voor grenscontroles verschenen.

2.2 Terrorismebestrijding via personencontroles

2.2.1 Schengensysteem op hoofdlijnen

De in het kader van het Akkoord van Schengen gemaakte afspraken zijn vastgelegd in de «Schengen Uitvoeringsovereenkomst (SUO).⁵ Hierin is bepaald dat al het extra-Schengenverkeer aan de grens fysiek gecontroleerd wordt. Hierop is een aantal uitzonderingen van toepassing, waarvan mogelijk ook (potentiële) terroristen gebruik kunnen maken. Zo wordt de kustvisvangst in de regel niet aan controle onderworpen en mogen zeelieden passagieren (dat wil zeggen «voor ontspanning en vermaak aan wal gaan») zonder dat zij fysiek zijn gecontroleerd. Ook mogen onderdanen van de Schengenlanden de grens van de staat waarvan zij de nationaliteit bezitten op iedere willekeurige plaats overschrijden.⁶

Personen die niet aan de voorwaarden voor toegang voldoen, moet de toegang worden geweigerd. Bij de controle wordt een strikt onderscheid gemaakt tussen onderdanen van de EU, Liechtenstein, Zwitserland, IJsland en Noorwegen (voor de leesbaarheid in het vervolg van dit rapport aangemerkt als «EU-onderdanen») en personen die geen onderdaan zijn van één van deze landen (voor de leesbaarheid aangemerkt als «niet-EU» oftewel «NEU-onderdanen»).

⁵ Nadere uitwerking heeft plaatsgevonden in het «Gemeenschappelijk Handboek inzake de controle aan de buitengrenzen». De Schengenregels zijn door Nederland geïmplementeerd in de Vreemdelingenwet 2000 en daarop gebaseerde lagere regelgeving (Vreemdelingenbesluit, Voorschrift Vreemdelingen, Vreemdelingencirculaire).

⁶ Onderdanen van Nederland mogen de Nederlandse buitengrens op iedere willekeurige plaats overschrijden. Op grond van het Beneluxverdrag geldt dit ook voor onderdanen van België en Luxemburg.

De EU-onderdanen worden onderworpen aan een *minimum* controle: een snelle controle van de identiteit en het reisdocument. NEU-onderdanen daarentegen moeten *grondig* gecontroleerd worden. Onderdelen daarvan zijn onder andere een grondige controle van het reisdocument, het onderzoeken of de betreffende persoon een gevaar vormt voor de openbare orde en/of nationale veiligheid en het raadplegen van opsporingsregisters. Het «Schengen Informatie Systeem» (SIS) is het gezamenlijke opsporingsregister van de Schengenlanden. Hierin kunnen personen worden signaleerd voor onder andere toegangsweigering, uitlevering of onopvallende controle ten behoeve van de inlichtingendiensten.

Daarnaast kunnen er voorwerpen, zoals vuurwapens, paspoorten en bankbiljetten in worden gesignaleerd. Nationale opsporingssystemen zijn met de komst van het SIS niet vervallen. In Nederland wordt nog gebruik gemaakt van het «Opsporingsysteem» (OPS).

Alle personen zijn verplicht het Schengengebied in en uit te reizen via de *grensdoorlaatposten* (in het vervolg van dit rapport doorlaatposten genoemd), waar de controle plaatsvindt. De doorlaatposten bevinden zich aan de landsgrenzen tussen het Schengengebied en de overige landen en op internationale lucht- en zeehavens van de Schengenlanden. In Nederland zijn negen lucht- en twaalf zeehavens als doorlaatpost aangewezen. Over land kent Nederland alleen binnengrenzen met Duitsland en België. Om welke (lucht/zee)havens het gaat is opgenomen in figuur 5.

Doorlaatposten in Nederland

Figuur 5



Namen van de luchthavens en zeehavens zijn overgenomen uit het Voorschrift vreemdelingen 2000.

In de SUO is vastgelegd dat het gebied buiten de doorlaatposten door middel van patrouilles zodanig moet worden bewaakt dat er geen aansporing ontstaat voor het zich onttrekken aan de controles op de doorlaatposten.

Bij de controle wordt het personenverkeer ingedeeld in verschillende «vervoerssegmenten», waarop verschillende regels van toepassing (kunnen) zijn. Onderscheiden worden: burgerluchtvaart, vrachtvaart, cruisevaart, ferry's, pleziervaart en visserij. Al het scheepvaartverkeer, met uitzondering van vaste veerdiensten en kustvisvaart, wordt beschouwd als «extra-Schengen». Dat wil zeggen dat schepen die de territoriale wateren van een Schengenstaat binnenvaren daarmee impliciet «toegang vragen», tenzij sprake is van zogenaamde «onschuldige doorvaart».

Het is niet bekend hoeveel personen jaarlijks het Schengengebied via de Nederlandse doorlaatposten uit of in reizen, omdat hiervan geen registratie wordt bijgehouden. Duidelijk is wel dat het gaat om vele miljoenen personen, van wie verreweg de meesten via Schiphol.

2.2.2 Nederlandse uitwerking van de Schengenregels

Controlenormen

De minister voor V&I heeft vastgesteld dat in Nederland voor de vrachtvaart, cruisevaart, pleziervaart en visserij geen 100% fysieke controlenorm gehanteerd hoeft te worden. Zij acht dit niet uitvoerbaar of onwenselijk in verband met het economisch belang dat gemoeid is met dit personenverkeer. Voor de pleziervaart heeft de minister voor V&I met ingang van 2004 in het geheel geen norm vastgesteld. In tabel 1 zijn de normen voor de verschillende vervoerssegmenten opgenomen. Deze normen hebben overigens geen wettelijke status.

Tabel 1 Nederlandse normen fysieke controle bij de inreis

Vervoerssegment	Met ingang van 2004
Burgerluchtvaart	100%
Ferry's (vracht en personen)	100%
Vrachtschepen	30–80%
Visserij	50% (Harlingen 70%)
Cruiseschepen	50% met ingang van 2005
Pleziervaart	Geen norm

Bron: Nota «Hernieuwde vaststelling controlenormen grensbewaking» Ministerie van Justitie, 19-06-2003.

Voor de vrachtvaart zijn de normen vastgesteld op basis van een risicoanalyse per doorlaatpost, als gevolg waarvan ze per doorlaatpost (kunnen) variëren. Dit moet garanderen dat 100% van het als risico aangeduide aanbod fysiek wordt gecontroleerd. De analyses betreffen de risico's van illegale immigratie en grensoverschrijdende criminaliteit. Terrorismebestrijding is niet in de analyses meegenomen, mede omdat deze analyses dateren van voor de aanslagen van 11 september 2001. Voor de vrachtvaart zijn er tevens instructies voor de selectie van fysiek te controleren schepen of opvarenden. Deze zijn opgesteld door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), in samenwerking met

de uitvoeringsorganisaties. De normen voor de segmenten cruise, pleziervaart en visserij zijn niet op basis van risicoanalyses tot stand gekomen. Ook zijn hiervoor geen instructies aanwezig voor de selectie van de fysiek te controleren personen.

De minister voor V&I hanteert voor alle vervoerssegmenten een norm van 100% administratieve controle. Dit is een controle die plaats vindt op basis van bijvoorbeeld bemannings- en passagierslijsten en reisdocumenten. Wat deze controle in dient te houden is niet voorgeschreven. Voor het kunnen uitvoeren van een 100% administratieve controle is het, voor de segmenten waarvoor geen 100% fysieke controlenorm geldt, noodzakelijk dat de controlerende instantie informatie ontvangt over alle inreizende personen. Alleen de segmenten vrachtautovaart en cruise zijn echter wettelijk verplicht om (vooraf) een passagiers- en bemanningslijst bij de controlerende instantie in te leveren. Voor de segmenten pleziervaart en visserij hoeft dit niet en is dus in opzet niet voorzien in een systeem waarbij de gehele stroom in beeld is.

Controles buiten de doorlaatposten

In Nederland zijn circa zeventien kleinere luchthavens en vele zeehavens niet als doorlaatpost aangewezen. Sommige van deze zeehavens kennen een druk scheepvaartverkeer, zoals Stellendam en de havens op de Waddeneilanden. De minister voor V&I heeft niet onderbouwd waarom de ene (lucht)haven wel als doorlaatpost is aangewezen en de andere niet. Zowel op Europees als op nationaal niveau ontbreken op dit punt normen. In 1998 sloot de minister van Justitie uit efficiency-overwegingen circa 37 doorlaatposten.⁷

Een relatief klein aantal doorlaatposten hoeft niet problematisch te zijn, als de controles buiten de doorlaatposten gericht worden aangestuurd. De minister voor V&I heeft echter niet nader uitgewerkt welke risico's er zijn, hoe deze kunnen worden afgedekt en wat daarvoor nodig is aan personeel, materieel en informatie. Ook heeft zij geen handhavingniveau bepaald. Onlangs heeft de KMar zelf het initiatief genomen bij het opstellen van een controleconcept. Dit gaat alleen over de zee grens (de zogenaamde «blauwe grens»), niet over de luchthavens.

Daarnaast is de wet- en regelgeving wat betreft de blauwe-grenscontrole onvoldoende uitgewerkt. Zo is niet omschreven welk gebied precies bij de blauwe grens hoort. De Vreemdelingenwet spreekt slechts van «patrouilles op de kustlijn tussen de doorlaatposten». Dit leidt in de praktijk tot onduidelijkheid bij de uitvoeringsorganisaties over de reikwijdte van de blauwe grens(controles). De onduidelijkheid betreft de Waddeneilanden en het gebied rondom de doorlaatpost Moerdijk. Daarnaast is onduidelijk of er ook op het water moet worden gepatrouilleerd. Verder is niet uitgewerkt op welke wijze de uitvoeringsorganisaties bij controles op het water kunnen verifiëren of sprake is van «onschuldige doorvaart».

Voor de niet als doorlaatpost aangewezen luchthavens en voor een deel van de niet als doorlaatpost aangewezen zeehavens wordt in Nederland een systeem van «vooraanmelding» gehanteerd. Dit houdt in dat extra-Schengenverkeer hier is toegestaan, mits dit van te voren bij de KMar wordt gemeld. De KMar dient vervolgens ter plekke te controleren. Dit systeem is echter in strijd met de SUO.

⁷ Voor 2002 lag de beleidsmatige verantwoordelijkheid voor de grensbewaking bij de minister van Justitie. Er was toen nog geen minister voor V&I.

Doorzoeken schepen

Personen kunnen zich in schepen, vooral grote vrachtschepen, gemakkelijk verbergen om zich aan controle te onttrekken. De Vreemdelingenwet bepaalt dat ambtenaren belast met grensbewaking bevoegd zijn om schepen (net als vliegtuigen en voertuigen) te doorzoeken als zij een redelijk vermoeden hebben dat iemand zich er schuilhoudt. In de praktijk bestaat veel onduidelijkheid over deze bevoegdheid. Zo stellen veel grensbewakingsambtenaren dat sprake moet zijn van een *verdenking* en dat er toestemming nodig is van de Officier van Justitie voordat zij de scheepruimten kunnen doorzoeken. Ook stellen zij dat privé-ruimten van schepen niet mogen worden doorzocht. De uitvoeringsorganisaties ervaren het ontbreken van een algemene bevoegdheid tot doorzoeking als een belemmering voor het realiseren van de doelen van de grensbewaking. Het Ministerie van Justitie stelt dat uit het Vreemdelingenbesluit volgt dat de controlerende instanties aan een kapitein van een schip alle aanwijzingen kunnen geven die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van een goede grenscontrole aan boord van diens schip. Dit kan dus ook de aanwijzing zijn om toegang te verlenen tot alle ruimten aan boord van dat schip.

2.2.3 Gebruik voor terrorismebestrijding

Beleid van de minister van Justitie

De minister van Justitie heeft geen analyse gemaakt van de, met het oog op terrorismebestrijding, sterke en zwakke punten van het grenscontrole-systeem. Wel stelde de regering na de aanslagen in de Verenigde Staten in oktober 2001 het Actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid op. Dit Actieplan omvatte maatregelen («actiepunten») op tal van terreinen om het internationaal terrorisme te bestrijden. Eén van de actiepunten was het versterken van de grenscontroles om ongewenste binnenkomst in Nederland tegen te gaan. Uit de uitleg van dit actiepunt⁸ moet begrepen worden dat het zich alleen richtte op de personencontrole en niet op de goederencontrole.

Later dat jaar⁹ werkte de regering uit met welke concrete activiteiten de personencontroles verbeterd zouden moeten worden. Het betrof:

- 1 het intensiever raadplegen van opsporingsregisters;
- 2 het vergroten van de deskundigheid op het gebied van reisdocumenten, bijvoorbeeld om valse paspoorten te herkennen;
- 3 het versterken van de informatiepositie;
- 4 verschillende maatregelen in de haven van Rotterdam, waaronder het opvoeren van het aantal patrouilles en (personen)controles;
- 5 verschillende maatregelen op de luchthaven Schiphol, waaronder het komen tot zogenaamde «Schengenconforme controles» (dat wil zeggen het nakomen van de verplichting om al het extra-Schengen personenverkeer fysiek te controleren) en het intensiveren van het toezicht in de niet-Schengen transitzone.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de meeste van deze maatregelen niet nader zijn onderbouwd, geconcretiseerd of genormeerd. Daarom blijft veelal onduidelijk waarom deze aspecten verbeterd moeten worden, wat de beoogde streefcijfers of resultaten zijn en wanneer ze moeten zijn bereikt. Beleidsdocumenten die daarna zijn verschenen op het terrein van terrorismebestrijding bevatten geen nadere uitwerkingen van de uitgangspunten die de regering in 2001 heeft geformuleerd. De KMar en de Zeehavenpolitie vinden dat het Actieplan weinig gevolgen heeft

⁸ Tweede kamer, vergaderjaar 2001–2002, 27 925, nr. 10.

⁹ Tweede kamer, vergaderjaar 2001–2002, 27 925, nr. 34.

gehad voor de dagelijkse uitvoeringspraktijk. Wel heeft de Zeehavenpolitie een uitbreiding van de formatie gekregen van 20 fte.

Onderkennen van ongewenste personen

Bij EU-onderdanen vindt in beginsel een minimumcontrole plaats. Het raadplegen van de opsporingsregisters maakt daar geen deel van uit. Dit betekent dat EU-onderdanen die in deze opsporingsregisters opgenomen staan als regel niet zullen worden onderkend.

Bij een minimumcontrole vindt slechts een eenvoudig onderzoek plaats naar de vraag of dit document vals of vervalst is. Een falsificaat van een EU-paspoort wordt derhalve minimaal gecontroleerd. De minimumcontrole schrijft verder geen SIS-toets op het document voor. Deze toets is echter van belang voor het onderkennen van misbruik of vervalsing van gestolen of vermiste EU-reisdocumenten (de zogenaamde «look-a-likes»). In het SIS zijn gestolen of vermiste EU-reisdocumenten opgenomen.

Bij een grondige controle moet nagegaan worden of de betrokken persoon een gevaar oplevert voor (o.a.) de nationale veiligheid. Indien hiervoor concrete aanwijzingen zijn, moet hem de toegang worden geweigerd. De minister voor V&l heeft echter niet nader uitgewerkt:

- op welke wijze en via welke informatiebronnen moet worden nagegaan of gevaar voor de nationale veiligheid optreedt;
- wat precies de «concrete aanwijzingen» zijn die er volgens de wet- en regelgeving op moeten duiden dat iemand een gevaar vormt voor de nationale veiligheid.

Door gebrek aan aansturing voeren de uitvoeringsorganisaties dit onderdeel van de grondige controle in de praktijk niet uit.

In 2004 heeft de minister voor V&l een werkgroep ingesteld om duidelijkheid te verschaffen over de haalbaarheid van een nationale veiligheidstoets¹⁰ in de vreemdelingenketen. Die toets zou zowel een bestandsvergelijking als het gebruik van risicoprofielen moeten omvatten. Er zijn nog geen resultaten van de werkgroep bekend.

Mogelijkheden voor toegangsweigering

Ieder Schengenland bepaalt zelf, binnen de kaders van de SUO, wat de gronden zijn waarop zij personen in SIS kan signaleren voor toegangsweigering. Indien een signalering in SIS mogelijk is, dient deze mogelijkheid benut te worden. Anders is een signalering in het nationale opsporingsregister (OPS) aangewezen. Vanaf september 2004 is het in Nederland mogelijk om een persoon in het SIS of het OPS voor weigering van toegang te signaleren omdat hij een gevaar vormt voor de nationale veiligheid. Deze weigeringsgrond is bedoeld om vreemdelingen met banden met terroristische netwerken te weren.¹¹

Echter, EU-onderdanen en NEU-onderdanen met een verblijfsvergunning voor één van de Schengenlanden mag de toegang tot het Schengengebied niet worden geweigerd. Zij mogen ook niet in het SIS worden gesignaleerd voor toegangsweigering. Nederland kan deze personen wel de toegang tot Nederland weigeren als zij in het OPS voor weigering van toegang gesignaleerd staan. Een uitzondering hierop vormen Nederlanders, omdat de Schengenlanden hun eigen onderdanen niet de toegang mogen weigeren. Het signaleren in OPS is echter een beperkt instrument, omdat de andere Schengenlanden bij hun grenscontroles geen toegang hebben tot het OPS, net zo min als Nederland toegang heeft

¹⁰ Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 27 925, nr. 103.

¹¹ Besluit van de minister voor V&l van 15 september 2004, nr. 2004/57, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000. Staatscourant 22 september 2004, nr. 182, pag. 10.

tot de nationale opsporingsregisters van de andere Schengenlanden. Een persoon die in het OPS geregistreerd staat, kan dus via een ander land het Schengengebied inreizen. Eenmaal in het Schengengebied kan deze persoon vervolgens ongecontroleerd naar de andere Schengenlanden reizen. In tabel 2 is een overzicht opgenomen van de mogelijkheden die er in Nederland zijn om personen de toegang te weigeren.

Tabel 2 Mogelijkheden voor toegangswegering tot Nederland

Categorie	Mogelijkheid voor weigering toegang
Nederlanders	Weigering toegang niet mogelijk.
EU-onderdanen m.u.v. Nederlanders	Weigering toegang Schengen niet mogelijk. Weigering toegang Nederland mogelijk, indien signalering in OPS op grond van gevaar nationale veiligheid, openbare orde of volksgezondheid.
NEU-onderdanen met verblijfsvergunning Schengen (inclusief Nederland)	Weigering toegang Schengen niet mogelijk. Weigering toegang Nederland alleen mogelijk, indien signalering in OPS.
NEU-onderdaan zonder verblijfsvergunning Schengen	Weigering toegang Schengen mogelijk, bijvoorbeeld op grond van signalering SIS.

2.3 Terrorismebestrijding via goederencontroles

2.3.1 Controlesysteem op hoofdlijnen

Europese bepalingen

Voor de controle op goederen is primair het Communautair Douane-wetboek (CDW) van toepassing. Hierin zijn de algemene voorschriften, regelingen en procedures met betrekking tot het goederenverkeer tussen de EU en derde landen gebundeld. Het CDW heeft rechtstreekse werking in de lidstaten. Dit betekent dat de tekst niet omgezet mag worden in nationale wetgeving.¹² Daarnaast zijn voor de uitvoering van de verschillende VGEM-taken afzonderlijke wetten van toepassing.

Er zijn geen wettelijke normen bepaald voor het aantal en de soorten uit te voeren goederencontroles. Wel is in de SUO voorgeschreven dat van alle NEU-onderdanen de bagage gecontroleerd dient te worden. Deze norm is niet vertaald in Nederlandse wetgeving. De norm was ten tijde van het onderzoek niet bekend bij de Douane.

Wapens, munitie en strategische goederen

De Douane beoogt om met elk departement van waaruit VGEM-taken belegd zijn een kaderovereenkomst te sluiten. Daarmee wordt de aansturende rol van de vakdepartementen onderstreept. Beoogd wordt om als bijlage bij de kaderovereenkomst handhavingplannen op te stellen.

De uitvoer van strategische goederen is vergunningplichtig op grond van de In- en uitvoerwet strategische goederen (IUW). De Douane is aange-wezen als toezichthouder. Het vergunningstelsel is één van de instrumenten voor de Nederlandse regering om invulling te geven aan de nationale en internationale veiligheidspolitiek. Bij het Ministerie van EZ is thans een nieuwe IUW in voorbereiding. Met het Ministerie van EZ is er een conceptkaderovereenkomst (die onder andere betrekking heeft op de

¹² Voor accijnsgoederen is er (nog) geen sprake van vrij verkeer binnen de EU. De heffing van accijnzen is onderworpen aan nationale wetgeving.

strategische goederen) die al geruime tijd op ondertekening wacht en aansturing van de Douane vindt in de praktijk nauwelijks plaats.

De conceptkaderovereenkomst tussen het Ministerie van Financiën en het Ministerie van EZ voorziet in afspraken over de volgende punten:

- beschrijving van de wederzijdse verantwoordelijkheden;
- indicatie van punten die in nadere afspraken en de handhavingplannen dienen te worden uitgewerkt;
- afspraken tussen beide departementen over concrete aansturing (inclusief informatieverplichting) en verantwoording (over de handhaving).

De concrete afspraken over de te leveren prestaties door de Douane dienen nog nader uitgewerkt te worden.

Het Ministerie van EZ levert op ad hoc basis informatie over relevante risico's waarmee de Douane rekening moet houden bij haar controles. Er vindt echter geen aansturing plaats over het aantal controles en de wijze waarop de controles moeten worden uitgevoerd. Er is geen sprake van aansturing door het Ministerie als het gaat om het onderwerp terrorismebestrijding.

De Wet wapens en munitie (WWM) heeft ten doel het illegale bezit van wapens en munitie in Nederland tegen te gaan en het zoveel mogelijk beheersen van het legale bezit daarvan. Daartoe is in de wet een groot aantal handelingen met betrekking tot wapens en munitie (in beginsel) verboden, zoals het verhandelen, doen binnenkomen of doen uitgaan. Het wapenbezit is voor bepaalde doeleinden wel toegestaan, mits men daarvoor een vergunning heeft.

De WWM is verouderd en gaat nog uit van handhaving aan de Nederlandse grens, zoals de landgrenzen tussen enerzijds Nederland en anderzijds Duitsland en België. De handhaving door de Douane vindt nu plaats aan de buitengrenzen en achter de binnengrenzen middels het zogenoemde Mobiel Toezicht Goederen (MTG). Daarnaast zorgt de politie voor binnenlands toezicht. De regels voor het binnenbrengen van wapens en munitie hebben uitsluitend betrekking op het binnenbrengen in Nederland, waarbij het niet uitmaakt of de goederen uit een derde land komen of uit een EU-lidstaat.¹³ De WWM sluit expliciet de bevoegdheid uit om bijvoorbeeld een vervoermiddel te onderzoeken. Volgens de Douane kan zij daarom in veel gevallen alleen controleren op wapens en munitie als bij een fiscale of accijnscontrole verdenkingen ontstaan in deze richting.

Ontbreken harmonisatie voor beleid wapens en munitie

Een beperking van het systeem van de grenscontroles op het gebied van wapens en munitie is het gebrek aan harmonisatie tussen de lidstaten. Dit brengt met zich mee dat wapens en munitie op een legale manier binnen de EU gebracht kunnen worden door gebruik te maken van landen die minder strenge regels hanteren. Eenmaal binnen de EU kunnen, bij gebrek aan controle, deze wapens zich min of meer vrijelijk bewegen tussen lidstaten.

Tussen het Ministerie van Justitie en de Douane is er geen kaderovereenkomst voor de aansturing van het beleid op het gebied van wapens en munitie. Aansturing vanuit dit departement van het aantal en de soort uit te voeren controles, de risico's die gelopen worden of welke controles kunnen bijdragen aan terrorismebestrijding, vindt niet plaats.

¹³ Niet-fiscale douanevoorschriften, Voor-schrift Wapens en Munitie, 6 oktober 1999, Deel IV, Band, 1e herdruk, p. 7.

Het Ministerie van Justitie ziet de aansturing als een taak voor het Openbaar Ministerie of het Ministerie van BZK.

De Douane heeft op eigen initiatief een handhavingsplan opgesteld voor de handhaving op het terrein van de wapens en munitie. Dit is nog niet besproken met het Ministerie van Justitie. De Douane zou meer inhoudelijke input van het Ministerie van Justitie op prijs stellen. Dit kan bijdragen aan het beter onderkennen van de belangrijkste risico's in verband met het stellen van prioriteiten bij de handhaving.

Algemene Douanewet

Het Ministerie van Financiën heeft in 2004 geconstateerd dat het wettelijke stelsel van bevoegdheden op het gebied van VGEM-taken hiaten en tegenstrijdigheden vertoont. Onder meer om deze tekortkomingen op te heffen bereidt het Ministerie van Financiën een nieuwe Algemene Douanewet voor. Invoering van de nieuwe wet is voorzien op 1 januari 2007.

Binnenbrengen van goederen

Goederen («vracht») van buiten de EU moeten via verschillende, daartoe door de wetgever aangewezen lucht- en zeehavens fysiek Nederland binnen worden gebracht. Er zijn twintig zeehavens en zeventien luchthavens aangewezen. In figuur 6 is aangegeven welke dat zijn. Bij een aantal daarvan is geen doorlaatpost voor personencontrole gevestigd. Dit illustreert dat beide terreinen nog gescheiden werelden zijn, ook op het niveau van wet- en regelgeving. Het is onduidelijk hoe daar de personencontrole van de bemanning en eventuele passagiers van de schepen en vliegtuigen geregeld is.

Het proces van binnenkomen van goederen, met bijbehorende formaliteiten, wordt inklaring genoemd. Het proces verloopt als volgt:

1. Een schip of vliegtuig arriveert op een wettelijk aangewezen locatie.
2. De kapitein van het schip of vliegtuig dient zijn komst vooraf bekend te maken bij de Douane.
3. Hij geeft de goederen die worden gelost aan bij de Douane, door een zogenaamde «summiere aangifte» in te dienen.
4. Vervolgens zijn er diverse bestemmingen en bijbehorende vervolgaangiften mogelijk (opslag, invoer, doorvoer).

Plaatsen in Nederland waar goederen binnengebracht mogen worden

Figuur 6



Namen van de luchthavens en zeehavens zijn overgenomen uit de Douaneregeling.

De Douane heeft te maken met verschillende soorten goederen en goederenstromen. Het gaat om:

- goederen die als cargo (in een container, als stukgoed of als bulkgoed) de grens passeren (ten behoeve van invoer en/of doorvoer);
- bagage van reizigers en bemanning van schepen (vrachtschepen, ferry's en cruise-schepen) en vliegtuigen (voor vracht en passagiers);
- goederen die met pleziervaartuigen en vissersschepen worden binnengebracht.

De Douane heeft geen exact inzicht in de totale vervoersstroom die de Nederlandse buitengrens passeert. Vooral het inzicht in de (omvang) van de segmenten visserij en pleziervaart is gering. Duidelijk is wel dat het zwaartepunt van de goederenstroom ligt bij de haven van Rotterdam. Wat betreft de luchthavens komt verreweg de meeste vracht binnen op Schiphol.

2.3.2 Gebruik voor terrorismebestrijding

De regering heeft geen uitwerking gegeven aan de rol die de goederencontrole kan spelen bij het voorkomen of bestrijden van terrorisme. Ten aanzien van terrorismebestrijding is er geen expliciete taak bij de Douane belegd. Wel zijn er douanetaken die een logische relatie met het onderwerp terrorisme kunnen hebben, zoals de handhavingtaken op het terrein van wapens en munitie, strategische goederen, de Kernenergiewet en het Chemisch wapenverdrag.

De Douane heeft sinds 11 september 2001 op verschillende onderdelen activiteiten opgepakt die samenhangen met het bestrijden van terrorisme. Voorbeelden daarvan zijn de participatie aan het Container Security Initiative (CSI), in samenwerking met de Amerikaanse Douane en het plaatsen van detectiepoortjes voor het opsporen van nucleaire materialen in de Rotterdamse haven. Binnen de Douane is het onderwerp terrorismebestrijding, sinds 1 januari 2003, belegd bij de voorzitter van de regio West. Deze heeft de volgende taken:



- het stimuleren van het denken over veiligheid binnen de Douane;
- het bijdragen aan de afstemming van het beleid binnen de Douane op het terrein van terrorisme;
- het overleg met externe partijen;
- de samenwerking met de FIOD-ECD.

2.4 Samenvattend overzicht

Figuur 7 is een overzicht opgenomen van de belangrijkste resultaten zoals die uit dit hoofdstuk blijken. Tevens is daarbij opgenomen of deze bevinding gezien moet worden in het licht van Europese regelgeving of nationale regelgeving. Als de bevinding niet in verband gebracht kan worden met wettelijke regels is deze geplaatst bij «beleid en organisatie».

B Bevindingen uit hoofdstuk 2

Figuur 7

	Personencontrole 	Goederencontrole 
Europese regelgeving	<ul style="list-style-type: none"> • 100% Controle, behoudens uitzonderingen zoals ontbreken controle op de kustvisvangst. • Minimum controle EU-onderdanen. • Geen SIS-controle voorgeschreven op EU-paspoorten. • Alleen NEU-onderdanen zonder geldige verblijfstitel in de EU kunnen in SIS worden opgenomen voor toegangsweigering. • Alleen algemene regel voor controle buiten de doorlaatposten. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alleen SUO-controlenorm voor bagage van NEU-onderdanen, voor overige segmenten geen controlenormen. • Geen Europese harmonisatie van wetgeving voor wapens en munitie.
Nationale regelgeving	<ul style="list-style-type: none"> • Onduidelijkheden over regelgeving en onderzoeksbevoegdheden bij uitvoeringsorganisaties. 	<ul style="list-style-type: none"> • SUO-controlenorm bagage NEU-onderdanen niet vertaald naar Nederlandse wet-en regelgeving. • Wet wapens en munitie en In- en uitvoerwet strategische goederen verouderd.
Beleid en organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • Deels geen Schengenconforme fysieke controlenormen (lager dan 100%). • Geen onderbouwing voor het aanwijzen van (lucht)havens als doorlaatpost. • Ontbreken sturend kader voor controles buiten doorlaatposten. • Toestaan extra-Schengenverkeer op niet als doorlaatpost aangewezen (lucht)havens. • Geen analyse personencontroles voor terrorismebestrijding. • Geen instructies voor onderzoek naar gevaar voor nationale veiligheid. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aansturing Douane vanuit het Ministerie van EZ (strategische goederen) en Justitie (wapens en munitie) vindt nauwelijks plaats. • Geen analyse goederencontroles voor terrorismebestrijding.
Uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> • Onderzoek naar gevaar voor nationale veiligheid wordt niet uitgevoerd. 	

3 DE UITVOERINGSPRAKTIJK

3.1 Inleiding

De werking van het systeem van grenscontroles in de praktijk bepaalt mede de mate waarin controles effectief zijn voor terrorismebestrijding. De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre de controles aan bepaalde kwantitatieve en kwalitatieve eisen voldoen. Ook zullen de resultaten voor terrorismebestrijding die de grenscontroles hebben opgeleverd worden besproken en vervolgens enkele toekomstige ontwikkelingen. Hierop zal worden ingegaan in § 3.2 (personen) en § 3.3 (goederen). Daarna zal de onderlinge samenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties aan de orde komen (§ 3.4).

3.2 Personencontroles

3.2.1 Kwaliteit van de uitgevoerde controles

Opsporingssystemen

Het SIS blijkt vooral gebruikt te worden voor het signaleren van de voor toegang te weigeren vreemdelingen en vermiste personen (respectievelijk ruim 18 000 en bijna 2000 signaleringen per 15 mei 2004). De Algemene Rekenkamer wilde nagaan of er in het SIS voor toegangsweigering gesignaleerde vreemdelingen staan bij wie de signalering in verband kan worden gebracht met terroristische misdrijven. Uit de informatie in het SIS kon dit echter niet worden opgemaakt, omdat geen van de gronden voor toegangsweigering direct in verband gebracht kon worden met terrorisme.

Beschikbaarheid van SIS/OPS

Alle doorlaatposten beschikken over een directe aansluiting op SIS/OPS. Grensbewakingsambtenaren bevragen het systeem handmatig, behalve bij één derde van de balies op Schiphol, die zijn uitgerust met optische lezers. Voordelen van deze lezers zijn:

- het bevragen van het systeem is snel en foutloos;
- het bevragen gebeurt automatisch op persoonsnaam en documentnummer.

Optische lezers

Het plaatsen van optische lezers op de luchthaven Schiphol was één van de deelacties uit het Actieplan terrorismebestrijding en veiligheid. De invoering hiervan heeft vertraging opgelopen. Terwijl de realisatie voorzien was voor 2003, was eind 2004 slechts een derde van de balies uitgerust met een optische lezer.

De KMar is voornemens alle doorlaatposten waar de controle aan balies plaatsvindt (luchtvaart, ferry, cruise) van deze apparatuur te voorzien.

Op de meeste doorlaatposten, behalve op Schiphol, werkt de apparatuur om SIS/OPS handmatig te bevragen nogal traag en sommige hebben problemen met inloggen. In 2003 en 2004 waren er geregeld landelijke storingen, waardoor de geautomatiseerde systemen, inclusief SIS/OPS niet werkten. Daar waar de controles niet aan een balie, maar aan boord van schepen of vliegtuigen plaatsvinden, moeten de grensbewakingsambtenaren SIS/OPS met mobiele apparatuur raadplegen. Bij de KMar

functioneert deze apparatuur niet goed, waardoor er vaak geen gebruik van wordt gemaakt.

Informatiepositie en risicoanalyse

Bij de uitvoering van grenscontroles in de praktijk is nog niet op grote schaal sprake van een informatie- en risicogestuurde controle-aanpak. Voor een groot deel wordt dit veroorzaakt doordat de hiervoor benodigde informatie over vervoersstromen, bemanningsleden en passagiers ontbreekt. Daarnaast wordt informatie, daar waar deze wel beschikbaar is, niet altijd structureel ingezet.

De luchthavenexploitant meldt de KMar welke vluchten er binnen zullen komen en met hoeveel passagiers. In het algemeen loopt dit goed, maar bij de kleine luchtvaart en laat cargo worden vluchten wel eens niet of te laat aangemeld. De brigades ontvangen van te voren geen passagiers- en bemanningslijsten. Hoewel het Vreemdelingenbesluit wel voorschrijft dat de controle van de luchtvaart plaatsvindt op basis van passagiers- en bemanningslijsten, worden luchtvaartmaatschappijen daar in de praktijk niet toe verplicht. De reguliere controles aan de balies vinden dus plaats zonder voorinformatie over de passagiers. Iedereen wordt in beginsel op dezelfde manier gecontroleerd, zonder dat er een gestructureerde risicoanalyse wordt toegepast. De grensbewakingsambtenaren passen vaak toch een vorm van risicoanalyse toe; zo zijn ze bij «risicovluchten» alerter dan bij bijvoorbeeld vakantiecharters.

Bij de vrachtvaart is er sprake van een redelijk tot goede informatiepositie. Voor informatie over de binnenkomende (en vertrekkende) schepen zijn de uitvoeringsorganisaties geheel afhankelijk van de havendiensten, die niet verplicht zijn gegevens uit hun informatiesystemen aan de KMar en de Zeehavenpolitie te verstrekken. De Zeehavenpolitie en de meeste door de KMar bediende doorlaatposten ontvangen tegen betaling informatie uit haveninformatiesystemen. De frequentie en het tijdstip hiervan verschilt per doorlaatpost.

Behalve van de havendiensten ontvangen de uitvoeringsorganisaties informatie van de gezagsvoerders van de schepen. Gezagsvoerders van vrachtschepen met een Nederlandse doorlaatpost als bestemming zijn, op grond van de SUO, verplicht om bij het binnenvaren van de Nederlandse territoriale wateren een vooraanmelding te doen bij de grensbewakingsautoriteiten van alle bemanningsleden en overige opvarenden. Een deel van de schepen voldoet niet tijdig aan deze verplichting en overhandigt de lijsten pas na het aanleggen in de haven. De KMar stelt hiertegen weinig te kunnen beginnen, mede omdat de boetes zo laag zijn dat ze niet afschrikwekkend zijn. Elektronische verstrekking van de lijsten met bemanningsleden en opvarenden vindt nauwelijks plaats en is niet verplicht.

Voor de vrachtvaart gelden in Nederland fysieke controlenormen van 30 tot 80%. Voor de selectie van de fysiek te controleren schepen of bemanningsleden hebben de KMar en de Zeehavenpolitie in samenwerking met de AIVD een lijst met risico-indicatoren, zoals de vlaggestaat van het schip of de nationaliteit van de bemanningsleden, opgesteld, de zogenaamde «AIVD-lijst». Landen die een risico vormen met het oog op terrorisme zijn in deze lijst opgenomen. De lijst wordt regelmatig aangepast. Sommige brigades van de KMar, evenals de Zeehavenpolitie, hanteren daarnaast bij de selectie van te controleren schepen eigen risico-indicatoren, zoals bepaalde scheepsagenten. Het toepassen van

risicoanalyse wordt bemoeilijkt doordat niet alle informatie over de binnenkomende schepen en bemanningen vooraf beschikbaar is.

Bij de Zeehavenpolitie is de risicoanalyse geïntegreerd in een geautomatiseerd systeem: het Zeevaart Uitbreidbaar InformatieSysteem (ZUIS). Na invoer van de gegevens van het schip en de opvarenden geeft het systeem automatisch aan welk controleniveau het schip moet krijgen. Schepen met een zeer hoog risico krijgen een A-controle, een zeer grondige controle waarbij wordt samengewerkt met de Douane. Indien de Zeehavenpolitie niet van tevoren een bemannings- en passagierslijst heeft ontvangen van de gezagsvoerder van een schip, past zij altijd een fysieke controle toe op dat schip.

De KMar beschikt niet over een geautomatiseerd systeem voor de controle. De gegevens van de schepen en opvarenden worden niet geregistreerd. De grensbewakingsambtenaren beslissen zelf, aan de hand van de van de havendiensten en gezagsvoerders ontvangen informatie welke schepen fysiek gecontroleerd zullen worden. Aansturing en toezicht door leidinggevenden is hiervoor essentieel, maar hiervan is onvoldoende sprake. Uit intern onderzoek van de KMar blijkt dat de kwaliteit van de risico-inschatting van schepen grotendeels afhangt van ervaring, inzicht en actuele kennis van de betreffende medewerker.¹⁴ De KMar houdt geen informatie bij over het aantal risicoschepen en het deel dat daarvan daadwerkelijk fysiek is gecontroleerd. Momenteel is zij in bespreking met de Zeehavenpolitie over het gezamenlijk gebruik van het ZUIS.

De vervoersstromen van ferry's en cruiseschepen zijn zeer inzichtelijk, omdat het om relatief weinig schepen gaat, die bovendien vaste aanlegplaatsen en -tijden hebben. Beide segmenten zijn op grond van de SUO verplicht vooraf een passagiers- en bemanningslijst in te leveren, maar de Nederlandse wetgever heeft de gezagsvoerders van ferry's hiervan uitgezonderd. In de praktijk leveren ook niet alle cruiseschepen (tijdig) een dergelijke lijst in. Als de lijsten tijdig beschikbaar zijn passen de KMar en de Zeehavenpolitie er een risicoanalyse op toe. De uitvoeringsorganisaties stellen dat deze vervoerssegmenten met weinig risico's gepaard gaan.

De haveninformatiesystemen bevatten geen informatie over de pleziervaart en de visserij. Ook zijn deze segmenten niet verplicht een bemannings- en passagierslijst in te leveren. Vanwege de omvang van de havens en/of de ongunstige ligging van het KMar-kantoor op de doorlaatposten, kunnen schepen die zich niet melden veelal alleen door patrouilles worden opgemerkt. Doordat de informatiepositie van de KMar en de Zeehavenpolitie slecht is, is controle op basis van risicoanalyse bij deze vervoerssegmenten niet mogelijk.

Ook over de scheepvaartbewegingen op de blauwe grens bevatten de haveninformatiesystemen geen informatie. De KMar en de Zeehavenpolitie hebben daarnaast geen toegang tot bijvoorbeeld radarsystemen om scheepvaartbewegingen waar te nemen. Derden, zoals havenmeesters en sluiswachters verstrekken, op lokale uitzonderingen na, nauwelijks informatie en zijn hiertoe ook niet verplicht. Ook hier is controle op basis van risicoanalyse dus niet mogelijk.

De niet als doorlaatpost aangewezen luchthavens vormen grotendeels een blinde vlek. Van de in het onderzoek betrokken brigades gaf er één aan regelmatig meldingen van extra-Schengenvluchten te ontvangen van het vliegveld Texel. De KMar weet niet of en in hoeverre er op deze

¹⁴ Vooronderzoek informatiesysteem pre arrival maritieme grensbewaking, KMar, 18 januari 2005.

luchthavens sprake is van extra-Schengenverkeer dat niet wordt aangemeld. De uitvoeringsorganisaties hebben dus weinig zicht op de risico's daar.

Het verbeteren van de informatiepositie heeft de aandacht van zowel de KMar als de minister voor V&I. Zo spannen verschillende KMar-brigades, zoals Leeuwarden en Terneuzen, zich in om de informatiepositie van de blauwe grens te verbeteren. Dit kost veel inspanning en levert bescheiden resultaten op. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat voor het structureel verbeteren van de informatiepositie ingrijpendere maatregelen nodig zijn. Voor 2005 heeft de minister voor V&I de versterking van de operationele (analytische) informatiepositie, onder andere door het gebruik van risicoanalyses, als prioriteit voor de KMar aangemerkt. Onlangs zijn hiervoor extra middelen aan de KMar toegekend.¹⁵ Het versterken van de informatiepositie was tevens een van de maatregelen in het Actieplan terrorismebestrijding en veiligheid.

Versterken informatiepositie

Twee van de acht door de Algemene Rekenkamer bezochte doorlaatposten gaven aan dat hun informatiepositie sinds de intensivering van de strijd tegen het terrorisme in 2001 niet versterkt is, vijf doorlaatposten gaven voorbeelden van manieren waarop hun informatiepositie verbeterd is en de laatste doorlaatpost stelde dat de eigen informatiepositie in de laatste jaren zelfs achteruit is gegaan.

Personele knelpunten

Om de grensbewaking op een zinvolle wijze uit te voeren moet aan bepaalde personele randvoorwaarden worden voldaan. Vooral bij de KMar zijn er wat dit betreft knelpunten, waardoor de kwaliteit van de controles onder druk staat. Zo is voor de grensbewaking werkervaring essentieel. De KMar hanteert echter een personeelsbeleid waarbij 60% van het personeel wordt aangesteld voor slechts vier jaar. Hierdoor is er een onevenwichtige kennis- en ervaringsopbouw. Daarnaast is een deel van het personeel niet specifiek opgeleid. Personeel dat de grensbewakingstaak voor het eerst krijgt toegewezen moet na aanstelling de benodigde basisopleidingen nog volgen, maar hiervoor is onvoldoende capaciteit op het Opleidingencentrum KMar. Verder zijn er zowel bij een deel van de KMar-brigades als bij de Zeehavenpolitie te weinig mensen met diepgaande documentkennis. Positief is dat op het gebied van documentkennis bij beide organisaties recent verbeteringen in gang zijn gezet. Bij de opleidingen op het gebied van documentkennis vindt een inhaalslag plaats; meer mensen volgen deze. Ook heeft de KMar het Nationaal Bureau Documenten (NBD), waar deskundigen op het gebied van documenten werken, uitgebreid met enkele decentrale vestigingen. Tot slot is er bij de KMar niet genoeg leidinggevend personeel op operationeel niveau («kaderpersoneel»), doordat vacatures niet kunnen worden opgevuld, niet opengesteld mogen worden of doordat de formaties er onvoldoende in voorzien. Hierdoor is er onvoldoende capaciteit voor het aansturen van het werkproces en het toezicht houden op jong, onervaren personeel.

Hoewel er signalen zijn dat de kwaliteit van de controles onder druk staat, is hier weinig concreet zicht op. De uitvoeringsorganisaties hebben geen intern auditsysteem om de kwaliteit te toetsen. Ook de minister voor V&I laat geen audits uitvoeren.

¹⁵ TK 2004–2005, 29 754, nr. 5.

3.2.2 Hoeveelheid uitgevoerde controles

Realisatie controlenormen

De KMar en de Zeehavenpolitie rapporteren aan de hand van viermaandsrapportages aan de minister voor V&I over de realisatie van de opgelegde controlenormen. Hieruit blijkt dat de controlenormen in de meeste gevallen worden gehaald. De Algemene Rekenkamer stelt echter vast dat de cijfers niet de hele «werkelijkheid» weergeven.

Dit komt in de eerste plaats doordat de vervoersstromen die buiten beeld blijven niet worden meegerekend. Alleen bij ferry's en cruiseschepen is sprake van een overzichtelijke situatie met balies waar iedereen langs moet. Bij de overige segmenten is dit niet het geval. Hierdoor blijven stromen buiten het zicht, zeker als de informatiepositie ontoereikend is. De omvang van de vervoersstromen die buiten het zicht blijven is per definitie onbekend. In dat geval is het niet mogelijk om betrouwbare realisatiecijfers te berekenen.

Niet alle vliegtuigbewegingen zijn bij de KMar in beeld. Zo komt bij alle vier door de Algemene Rekenkamer bezochte luchthavens een deel van de personenstroom (zakelijke en plezierluchtvaart, vrachtvaart) binnen op delen van het platform waar geen balies zijn, of waar deze balies niet permanent bezet zijn. Officieel moeten deze personen naar de balies in de centrale hal, maar omdat dat niet gebeurt wordt gewerkt met een meldsysteem, waarvoor de KMar afhankelijk is van meldingen van binnenkomende vluchten door de luchthavenexploitant. De werking van dit meldsysteem laat te wensen over: vluchten worden niet of te laat gemeld, de herkomst is onduidelijk of de KMar weet niet of iedereen daadwerkelijk wordt aangemeld. Daarnaast zijn er op sommige van de luchthavens ook voor de burgerluchtvaart mogelijkheden om de route langs de balies te ontwijken. De KMar is ontevreden over de medewerking die zij van de luchthavenexploitanten ondervindt om een Schengenconforme controle mogelijk te maken.

Bij de zeehavens is de logistieke situatie zodanig dat een overzicht over de vervoersbewegingen van vrachtvaart, visserij en pleziervaart niet mogelijk is. Het zijn grote, onoverzichtelijke gebieden, deels ver van het gebouw van de doorlaatpost gelegen. De KMar en de Zeehavenpolitie moeten naar de schepen toe gaan om ze te controleren. Bij de luchthavens liggen logistieke maatregelen voor het oplossen van de onoverzichtelijke fysieke situatie voor de hand. Bij zeehavens moet deze situatie echter als een gegeven worden beschouwd. Opvarenden van vrachtschepen kunnen zich zowel voor als na de controle toegang tot Nederland verschaffen. Wel is enige verbetering opgetreden als gevolg van de «International Sea Port Security Code» (ISPS-code).

De ISPS-code

De Verenigde Staten stellen aan havens waarmee zij zaken doen verscherpte beveiligingseisen, de ISPS-code (ontwikkeld door de International Maritime Organisation). Dit houdt o.a. in dat de haventerreinen worden voorzien van hekken en/of portiers. Het voordeel hiervan is dat niet meer ongezien kan worden afgemonsterd. De KMar en de Zeehavenpolitie relativiseren het belang van de maatregelen; sommige terreinen zijn nog steeds vrij toegankelijk of de beveiliging stelt weinig voor (bijvoorbeeld hekken waar makkelijk overheen kan worden geklommen). Daarnaast hebben de portiers geen verificatiemogelijkheden en bovendien willen veel bedrijven uit economische overwegingen niet «moeilijk doen».

De Algemene Rekenkamer ging na of de in de verantwoordingsinformatie gepresenteerde realisatiecijfers, afgezien van de vervoersstroom die buiten beeld blijft, juist zijn. Hier is de vraag aan de orde of de personen die als «gecontroleerd» worden aangemerkt, ook daadwerkelijk (volgens de voorgeschreven wet- en regelgeving) zijn gecontroleerd. Hoewel het hier om moeilijk vast te stellen zaken gaat, geeft het onderzoek aanleiding tot de volgende opmerkingen:

- het afzien van grenscontrole bij personen komt op luchthavenbalies in beginsel niet (meer) voor. Bij de balies voor ferry's komt dit soms wel voor, wegens de beperkte capaciteit en de tijdsdruk waaronder de controles plaatsvinden. Het is onduidelijk in hoeverre de verantwoordingsinformatie op dit punt juist is.
- de KMar kan, in tegenstelling tot de Zeehavenpolitie, niet aantonen dat er voor 100% administratief gecontroleerd wordt. De verantwoordingsinformatie gaat niet in op dit onderwerp. Uit het onderzoek is gebleken dat bij ferry's en cruiseschepen door tijdgebrek niet alle NEU-onderdanen in SIS/OPS gecontroleerd worden.
- de wijze van registratie bij de KMar is niet altijd juist. Zo komt het voor dat de gehele bemanning van een schip als fysiek gecontroleerd wordt geregistreerd, terwijl in werkelijkheid slechts een (klein) deel gecontroleerd is.

Voor de grensbewaking tussen de doorlaatposten stelt de minister voor V&I met ingang van 2004 geen controlenormen meer vast. De uitvoeringsorganisaties stellen zichzelf de norm om acht uur per dag te patrouilleren. Daarnaast leggen zij zichzelf de norm op om de pleziervaart en visserij 240 uur per jaar te controleren; veelal gaat het hierbij om controles buiten de doorlaatposten. In de verantwoordingsrapportages gaan de KMar en de Zeehavenpolitie niet in op de controle van dit segment. Voor zover de KMar-districten informatie hebben over de realisatie van de controles en patrouilles buiten de doorlaatposten, blijkt dat deze normen ten dele worden gehaald. Onduidelijk is of het hierbij om manuren of controleuren gaat (de controles vinden plaats in koppels). Er zijn geen duidelijke voorschriften over de wijze waarop rapportage dient plaats te vinden. Het zal duidelijk zijn dat wat betreft de blauwe grens er geen zicht is op de totale verkeersstroom en daardoor niet bekend is welk deel hiervan gecontroleerd wordt. Ook hier moet het ontbreken van fysiek overzicht als een gegeven worden beschouwd, met uitzondering van de mogelijkheid om eventueel meer havens als doorlaatpost aan te wijzen.

Capaciteit bij de uitvoeringsorganisaties

Er zijn geen normen voor de benodigde capaciteit aan personeel en materieel voor grensbewaking, gerelateerd aan de omvang en/of complexiteit van te controleren verkeersstromen. Ook beschikt de KMar niet over een eenduidig overzicht van de beschikbare formatie en bezetting voor grensbewaking per brigade. Hierdoor kon de Algemene Rekenkamer niet goed vaststellen of de beschikbare capaciteit toereikend is. Wel stellen de uitvoeringsorganisaties te weinig capaciteit te hebben, bijvoorbeeld om risicoschepen direct na binnenkomst te controleren, passagiers- en bemanningslijsten in hun geheel langs het SIS/OPS te leggen en om te kunnen reageren op meldingen. Vooral de controle van de blauwe grens wordt veelal als een «sluitpost» beschouwd. Ook is bij de KMar het materieel voor deze controles ontoereikend. Hierdoor kan op meldingen waarvoor een vaartuig nodig is veelal niet (tijdig) worden gereageerd. Er is dringend behoefte aan meer en betere vaartuigen en daarnaast aan onopvallende burgervoertuigen. In de praktijk zijn er veel mogelijkheden om ongecontroleerd toegang te krijgen.

3.2.3 Resultaten

Voor de uitvoering van de grensbewaking is een planning- en control-cyclus opgezet waarbij de minister voor V&L periodiek verantwoordingsinformatie van beide uitvoeringsorganisaties ontvangt. De minister wil verantwoordingsinformatie ontvangen over de realisatie van de controle-normen. De resultaten van de grenscontrole voor terrorismebestrijding zijn daar geen onderdeel van.

Benodigde verantwoordingsinformatie

De minister voor V&L stelt jaarlijks prioriteiten voor de uitvoering van de grensbewaking in het komende jaar. Deze worden opgenomen in de de zogenoemde «justitiële prioriteitenbrief» van het Ministerie van Justitie. Het betrof in 2003 en 2004 onder andere risico-analyse en het bestrijden van terrorisme. Zo werd voor het jaar 2003 de raadpleging van de opsporingsregisters in alle gevallen van grondige controle als prioriteit aangemerkt, net als de uitvoering van de maatregelen in het kader van het Actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid. Om de uitvoering hiervan te verifiëren is verantwoordingsinformatie nodig. Dit geldt ook voor het kunnen beantwoorden van de vraag, of de controles in overeenstemming met de wettelijke regels plaatsvinden en wat het effect is van de controles en het controlebeleid. Gedacht zou bijvoorbeeld kunnen worden aan informatie over de volgende onderwerpen:

- Aantal schepen dat als «risico» is aangemerkt en aantal dat daarvan daadwerkelijk fysiek is gecontroleerd.
- Aantal raadplegingen van het SIS/OPS in relatie tot het aantal extra-Schengen NEU- en EU-reizigers.
- Nadere informatie over en categorisering van het aantal toegangswegeringen en het aantal onderkende falsificaten, inclusief eventuele concrete resultaten op het gebied van terrorismebestrijding.
- De realisatie van de verschillende onderdelen van het actiepunt «versterking grensbewaking» uit het Actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid, zoals het verbeteren van de informatiepositie en de specifieke actiepunten voor Schiphol en de Zeehavenpolitie.

De reguliere grenscontroles zijn niet specifiek gericht op terrorismebestrijding. Jaarlijks weigeren de KMar en de Zeehavenpolitie naar eigen zeggen zo'n 6000 tot 7000 personen aan de grens de toegang. Een deel van hen wordt de toegang geweigerd omdat zij een gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid vormen. Deze toegangswegeringen kunnen echter niet allemaal met terrorisme in verband gebracht worden, omdat bijvoorbeeld hooligans of het bezit van verdovende middelen ook in deze categorie zijn ondergebracht. Nadere informatie over het aantal toegangswegeringen dat in verband kan worden gebracht met terrorismebestrijding heeft de KMar niet. Ook kan de KMar niet aangeven welk deel van de falsificaten in verband gebracht kan worden met terroristen. Het aantal toegangswegeringen en onderkende falsificaten is de afgelopen jaren niet toegenomen.

Uit het onderzoek bleken drie gevallen van toegangswegering in 2004, waarbij waarschijnlijk sprake was van personen die terroristische activiteiten wilden ontplooiën. In twee gevallen was dit op basis van voorinformatie, waarna gerichte controles werden uitgevoerd.

Een voorbeeld: geweigerd schip Vlissingen

Op 7 juli 2004 ontving de KMar een melding, dat een schip, varend onder Jordaanse vlag, op 9 juli aan de Containerkade in Vlissingen zou gaan aanmeren. Het schip was afkomstig uit een Franse haven, alwaar het schip door de Franse autoriteiten de toegang was geweigerd. Omdat er geen bankgarantie aanwezig was, werd door het scheepsagentschap de KMar in kennis gesteld. Op 8 juli ontving de KMar een melding van de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD), dat op 12 juli een marineschip aan de Containerkade zou komen te liggen, dat geladen was met munitie. De munitie zou per trein naar Duitsland worden vervoerd. Op 9 juli arriveerde het Jordaanse vrachtschip in Vlissingen. Bij de controle bleken verschillende onregelmatigheden: de reisdocumenten kwamen niet overeen met de bemanningslijst en er waren bemanningsleden aan boord die niet de indruk gaven zeelieden te zijn. Tevens zou het schip voor twee weken voor reparatie in de haven blijven. Uit een door de Douane ingesteld onderzoek bleek dat bemanningsleden in het bezit waren van een naam en een adres op de treinroute voor de munitie. De KMar weigerde daarop de gehele bemanning de toegang. Hierop verliet het schip Vlissingen, met als bestemming een Duitse haven. De KMar stelde de Duitse autoriteiten in kennis, waarna ook in Duitsland de gehele bemanning de toegang werd geweigerd. De KMar stelt dat de weigering plaatsvond in het kader van het terrorismebeleid.

Wat de controles buiten de doorlaatposten betreft, geven de rapportages van de KMar enig inzicht in de resultaten van steekproefcontroles op niet als doorlaatpost aangewezen (lucht)havens. Deze controles leveren niet of nauwelijks onregelmatigheden op. De rapportages van de Zeehavenpolitie gaan in het geheel niet in op dit onderwerp. Desgevraagd geven de KMar en Zeehavenpolitie aan dat de blauwegranscontroles en patrouilles, bij gebrek aan de mogelijkheid om gerichte controles uit te voeren, nauwelijks tot resultaten leiden, terwijl er wel vele signalen zijn van illegale aanlandingen, smokkel en dergelijke. De signalen kunnen dus niet hard worden gemaakt.

3.2.4 Toekomstige ontwikkelingen

In Europees verband worden maatregelen getroffen om de personencontrole op een hoog en uniform peil te brengen. In de afgelopen jaren is bijvoorbeeld samengewerkt bij het maken van risicoanalyses en het uitvoeren van gemeenschappelijke acties. De EU heeft met ingang van 1 mei 2005 een agentschap opgericht dat steun zal verlenen aan de lidstaten bij een geharmoniseerde uitvoering van de personencontrole. Bij het agentschap gaan ongeveer 30 mensen aan de slag met een budget van € 6 miljoen in 2005 en € 10 miljoen in 2006.

Agentschap voor de bewaking van de buitengrenzen

De belangrijkste taken van het agentschap zijn:

- het coördineren van de operationele samenwerking tussen de lidstaten;
- het voorbereiden van risicoanalyses en het ontwikkelen van een model voor geïntegreerde risicobeoordeling;
- het verlenen van bijstand aan de lidstaten bij het opleiden van hun nationale grenswachten;
- follow-up van onderzoeken;
- verlenen van bijstand aan de lidstaten door het inzetten van deskundigen of technische hulpmiddelen;
- het coördineren van de samenwerking tussen de lidstaten bij de verwijdering van illegalen.

3.3 Goederencontroles

3.3.1 Kwaliteit van de uitgevoerde controles

Controle-aanpak

Het totale werkpakket van de Douane wordt in grote mate bepaald door het alsmaar groeiende grensoverschrijdende goederenverkeer. De omvang van dit verkeer is zodanig, dat de Douane het onmogelijk en weinig zinvol acht de hele goederenstroom (fysiek) te controleren. De Douane beoogt dan ook dat deel van de goederenstroom (vooraf) te selecteren, waar de grootste kans is op onregelmatigheden (risicogerichte aanpak). De selectie van te controleren goederen, aangiften, regelingen en «klanten» gebeurt door middel van risicoanalyse, een controlemethodiek waarbij risico's worden ingeschat aan de hand van in de loop der tijd vergaarde en bewerkte informatie.

De risicogerichte aanpak van de Douane is gestoeld op het principe van de «leercirkel».¹⁶ De kern hiervan is dat de Douane vooraf risico's onderkent en deze vervolgens gericht afdekt. In dit proces is een goede informatiepositie essentieel. Daarnaast is het belangrijk dat de controles goed geëvalueerd worden teneinde hieruit te kunnen leren.

De Douane voert de verschillende douanetaken integraal uit, dat wil zeggen dat in beginsel bij iedere controle aandacht besteed wordt aan alle fiscale aspecten én aan VGEM-taken. De douanecontroles zijn ondergebracht in een aantal werkprocessen. Deze richten zich op specifieke onderdelen van het douanetoezicht. Het betreft de werkprocessen risicobeheersing (het onderkennen van risico's en het opstellen van controleopdrachten om deze risico's af te dekken), aangiftebehandeling (de beoordeling van aangiften), klantbehandeling (het beheer en de controle van bedrijven die een douanevergunning hebben) en fysiek toezicht (de daadwerkelijke controles op de goederen en bagage van reizigers en bemanningen).

Aan deze indeling in werkprocessen ligt de aanname ten grondslag dat als deze processen optimaal werken de stroom van goederen adequaat wordt afgedekt. De Algemene Rekenkamer heeft geen analyse aangetroffen waarin, geredeneerd vanuit de totale goederenstromen, inzichtelijk wordt gemaakt in welke mate de risico's worden afgedekt. Vanwege het historisch gegroeide en complexe karakter van de douanepraktijk is dit ook niet gemakkelijk. Het resultaat is echter dat hierdoor niet beoordeeld kan worden of het systeem voldoende sluitend is. Het is niet duidelijk of de werkprocessen voldoende met elkaar samenhangen en elkaar aanvullen.

Gebruik pre arrival informatie

De Douane is zelf actief op zoek naar risicovolle ladingen die ons land naderen. Aparte units van de Douane (teams pre arrival) verzamelen voor dit doel pre arrival informatie van met name de cargadoors. Deze informatie wordt grotendeels handmatig geanalyseerd en afhankelijk van het ingeschatte risico wordt de lading aan nadere controle onderworpen. Het team pre arrival bepaalt tevens waaruit de nadere controle dient te bestaan.

¹⁶ De uitwerking van de leercirkel is te vinden in de nota «Beschrijving risico beheersingsproces Douane» van juni 2003. Het principe van de leercirkel is evenwel veel ouder.

Cargadoors

Cargadoors zijn in vervoer van goederen gespecialiseerde bedrijven. Zij handelen voor de eigenaars van de goederen vaak de douaneformaliteiten af. De cargadoors hebben vanuit hun bedrijfsvoering vooral belang bij een soepele afhandeling van deze formaliteiten en dat kan door de Douane tijdig en van goede informatie te voorzien. In beginsel hebben de cargadoors zelf geen zakelijke belangen bij de cargo die zij vervoeren. Om die reden worden zij door de Douane gezien als een partij die zelf geen belang heeft bij het sjoemelen met aangiften en informatie over de lading.

Aangiftebehandeling

Het in- en uitvoeren van goederen gaat vergezeld van een aangifte bij de Douane. In 2004 behandelde de Douane 4,6 miljoen invoeraangiften en 4,5 miljoen uitvoeraangiften. Omdat deze bijna allemaal (94% tot 99%) elektronisch gedaan worden, kan de Douane deze afhandelen met de applicaties Sagitta Invoer en Sagitta Uitvoer. Met deze systemen worden alle aangiften elektronisch geregistreerd en deels ook gecontroleerd (bijvoorbeeld of de juiste douanetarieven voor de genoemde goederen worden gehanteerd in de aangifte).

In Sagitta zijn zogenaamde profielen opgenomen. Een deel van deze profielen geeft aan welke bedrijven of aspecten van aangiften als risicovol moeten worden gezien en aanleiding vormen om een fysieke controle uit te voeren. De Douane houdt bij in hoeverre een profiel wordt opgevolgd en hoe succesvol een profiel is. Uit de interne evaluaties bleken diverse problemen:

- fysieke controles blijven soms achterwege als deze wel hadden moeten plaatsvinden;
- niet nagegaan is of met het totaal van de profielen het volledige risico op een bepaald beleidsterrein adequaat wordt afgedekt.

De Douane had in 2004 in Sagitta Invoer drie profielen geplaatst voor wapens en munitie. Deze profielen leidden tot 446 opdrachten voor fysieke controles. In 343 (77%) gevallen gebeurde dit daadwerkelijk. Voor de uitvoer waren er medio 2004 50 profielen actief die betrekking hadden op strategische goederen, 21 ervan dienden tot fysieke controle te leiden. In de praktijk gebeurde dat in gemiddeld 49% van de gevallen. Een mogelijke verklaring van de matige opvolging van de opdrachten voor fysieke controle is, naar de mening van de Douane, het geringe aantal gevallen waarin daadwerkelijk iets wordt gevonden dat verband houdt met het benoemde risico. De 50 uitvoerprofielen voor strategische goederen leidden tot ruim 200 bevindingen. Die hingen echter niet samen met het risico in het profiel en kwamen dus min of meer per toeval naar voren. Dit werpt de vraag op of de selectieprofielen aan hun doel voldoen.

Uit deze resultaten volgt dat de wijze waarop nu het risico wordt afgedekt voor verbetering vatbaar is. Het probleem lijkt niet te liggen bij zendingen waarbij op de aangiften al staat aangegeven dat het om strategische goederen en/of wapens gaat. Het gaat eerder om het gebruik van bijvoorbeeld deklading. In dat geval is voorkennis van groot belang. Hierbij is de Douane aangewezen op samenwerking met andere handhavingdiensten zoals de FIOD-ECD.

Aantallen uitgevoerde goederencontroles

In 2004 werd 4% van alle in Sagitta behandelde aangiften fysiek gecontroleerd: 77,3% daarvan was gebaseerd op specifieke risicoprofielen en 22,7% op aangiften die anders niet gecontroleerd zouden worden. Van de witte aangiften (aangiften die door het systeem niet worden geselecteerd) werd in 2004 2,15% a-select gecontroleerd. Doel van deze a-selecte steekproef is om ten onrechte doorgelaten aangiften te detecteren. Deze percentages worden niet vooraf bedacht en vastgesteld. Ze kunnen regionaal verschillen afhankelijk van behoefte en werkaanbod.

Klantbehandeling

De Douane kan vergunningen verlenen aan voor hen bekende klanten (61 000 in 2004). De controle op vergunninghouders is grotendeels administratief en zo nodig, afhankelijk van de mate van compliance van de klant, fysiek.

Fysiek toezicht

Controles door douaneambtenaren worden al dan niet met behulp van speurhonden en scanapparatuur uitgevoerd op het land, op de binnenwateren, op zee en natuurlijk op de zee- en luchthavens. De fysieke controles kunnen globaal vanuit twee perspectieven tot stand komen. Enerzijds kunnen de controles worden uitgevoerd naar aanleiding van opdrachten vanuit de analyse van pre arrival informatie, de aangiftebehandeling, klantbehandeling (b.v. opnemen van voorraden van een vergunninghouder) en risicobeheersing (b.v. in de vorm van bepaalde gerichte controleacties). Anderzijds voeren douaneambtenaren ook op eigen initiatief controles uit.

De Douane voert ook «acties» uit. Dit zijn projecten, vaak in samenwerking met andere handhavingdiensten, met een begrensde doorlooptijden gericht op een bepaald type controleobject. In 2004 werden acht van dergelijke acties gepland. De acties waren gericht op allerlei aspecten van de grenscontrole. Geen van de acties was specifiek gericht op goederen die bij een terroristische aanslag zouden kunnen worden gebruikt. De Douane heeft drie acties geëvalueerd. Binnen de Douane is het nog geen gemeengoed om acties (op eenduidige wijze) te evalueren. Een rol hierbij speelt, naar het oordeel van de Douane, dat de acties vaak internationaal van karakter zijn waarbij de coördinatie wordt uitgevoerd door andere (douane)diensten binnen de EU.

Bijdrage risicoanalyse aan de controles

Vooralsnog is het aandeel risicogestuurde controles nog beperkt en versnipperd over de regio's. Er is bij de Douane geen bestuurlijke informatie beschikbaar over de verhouding tussen controles die met een opdracht worden aangestuurd (waarbij de risico's vooraf bekend zijn) en controle die door medewerkers naar eigen inzicht worden uitgevoerd. Voor plezierjachten wordt geschat dat per haven 10 tot 15 keer per jaar controles plaatsvinden op basis van voorinformatie. Voor de controle op vrachtschepen is veelal meer informatie beschikbaar. Op sommige belangrijke locaties loopt het aantal controles dat wordt aangestuurd door controleopdrachten op tot ca. 60%. Er is nog niet expliciet een risicoanalyse gemaakt ter onderbouwing van de controleaanpak en de inzet van capaciteit.

Over het algemeen worden slechts incidenteel op basis van specifieke opdrachten bagagecontroles uitgevoerd. Er is wel structureel aandacht

voor passagiers en bemanningen van cruiseschepen. Hiervoor is geen aparte doelstelling.

Inhoud controles

Primair gaat het bij alle controles om de aanwezigheid van de aangifte en geleidedocumenten (waaronder de benodigde vergunningen), de juistheid van de gegevens, en de vergelijking van deze documenten met de goederen zelf. Daarbij vindt toetsing aan de wet- en regelgeving plaats. In het kader van het fysiek toezicht op onbekende objecten en subjecten (personen of goederen die zich aan de grens aandienen zonder aangifte te doen) gaat het met name ook om de aanwezigheid van smokkelwaar (hetzij fiscaal, hetzij met het oog op bijvoorbeeld veiligheid en/of verdovende middelen). Als er geen harde aanwijzing is van grensoverschrijding dan vinden controles op bagage van reizigers en bemanning plaats op grond van de accijnswetgeving. Bij specifieke bevindingen mag de Douane verder controleren op grond van andere wetten, zoals de WWM.

De controle op bepaalde VGEM-taken is in de praktijk erg lastig. Bijvoorbeeld, een computer is een strategisch goed als het meer dan 190 duizend miljoen theoretische bewerkingen per seconde kan verwerken. De aangever is echter niet verplicht het vermogen op te nemen in de aangifte. Daardoor is een goede eerste beoordeling niet mogelijk. Met chemicaliën is er een soortgelijk probleem. Over het algemeen is het erg lastig om binnen de brede range aan goederen te herkennen waarvoor een vergunningplicht bestaat.

Terrorisme is op het niveau van de uitvoering geen specifiek aandachtspunt. Het is bij de Douane ook niet duidelijk hoe dit vorm zou moeten krijgen, anders dan door zo goed mogelijk integrale controles uit te voeren waarbij gelet wordt op evidente risico's zoals wapens en munitie.

3.3.2 Hoeveelheid uitgevoerde controles

Prestatiecontracten

De Douane stuurt haar regio's aan door middel van jaarlijkse prestatiecontracten. De prestatiecontracten voorzien in afspraken over:

- de rechtshandhavingresultaten (o.a. kwaliteit van de controles);
- de waardering door stakeholders;
- de procesbeheersing (realisatie doelstellingen en proceskwaliteit);
- de ontwikkelorganisatie (inzet mensen en middelen);
- de concrete productiedoelstellingen.

In deze contracten zijn geen afspraken opgenomen die specifiek betrekking hebben op terrorismebestrijding.

De doelstellingen die in de prestatiecontracten zijn opgenomen betreffen onder andere het totale aantal controles dat uitgevoerd moet worden en de correctiepercentages voor verschillende soorten controles. Met correctiepercentages wordt aangegeven in welke mate de uitgevoerde controles hebben geleid tot bevindingen. De achtergrond hierbij is het streven die verhouding zo gunstig mogelijk te krijgen. Het correctiepercentage geldt daarmee als indicator voor de mate waarin de risico-gerichte aanpak effectief is. Landelijk wordt bijvoorbeeld gestreefd naar een correctiepercentage van 7,9% voor de controles op bagage en 9,6% voor de fysieke controles. De regio's bepalen zelf hun correctiepercentages; deze fluctueren voor de bagagecontrole van 3,3% tot 14%. Uit de prestatiecontracten blijkt niet duidelijk wat precies de overwegingen zijn

om tot een bepaald percentage te komen en evenmin hoe gestuurd wordt op de realisatie van dit soort streefcijfers.

De (landelijke) doelstellingen voor de VGEM-taken hebben betrekking op het aantal en soort uit te voeren controles, processen verbaal VGEM en op de door de Douane bij de FIOD-ECD aan te leveren zaken. Er wordt doorgaans geen uitsplitsing gemaakt naar specifieke VGEM-taken.

Personeel en materieel

De regionale douanediensden gaven aan in beginsel over voldoende personeel te beschikken voor het uitvoeren van de taken. Dat neemt niet weg dat op enkele regionale luchthavens bezorgdheid bestond over de beschikbaarheid van personeel. Dit komt door de structurele uitleen van personeel aan Schiphol. De Douane realiseert zich dat door de beschikbare menskracht in een aantal gevallen het handhavingsniveau minimaal is. De Douane zou vaker en op meer plaatsen fysiek aanwezig willen zijn. Bij een bezoek aan een kleine luchthaven werd duidelijk dat vanwege de personele situatie de scan (een apparaat om middels röntgenstralen de inhoud van koffers of containers te kunnen bekijken) weinig gebruikt kan worden, terwijl dit wel een manier is om snel veel passagiers te controleren.

Over het geheel genomen zijn de douanemedewerkers tevreden met het beschikbare materieel. Er zijn voldoende vervoermiddelen (te land en te water) en (persoonlijke) uitrusting. Lokaal bestaan wel zorgpunten.

Informatiepositie

Vooral over de vervoersstromen visserij en pleziervaart is bij de Douane nauwelijks bruikbare informatie voorhanden. Hierdoor kan niet worden geanticipeerd op binnenlopende schepen. Op de luchthavens is men afhankelijk van het informatiesysteem over aankomst en vertrek van toestellen dat wordt bijgehouden door de vluchtleiders. Dit systeem is niet altijd actueel. Met name over de kleine luchtvaart is niet altijd voldoende en tijdige informatie beschikbaar. Deels hangt dit samen met de het onvoorspelbare karakter van deze vervoersstromen zelf. Voor een ander deel is verbetering mogelijk door meer gebruik te maken van informatie die bij andere handhavingsdiensten aanwezig is. Op locaties waar de Douane niet permanent aanwezig is, is zij afhankelijk van informatie door derden zoals (lucht)havenmeesters. Het is in dat geval de vraag of de Douane altijd en tijdig wordt geïnformeerd.

Naast de als doorlaatpost of aangiftepunt aangewezen locaties, zijn er lokale lucht- en zeehavens waar geen doorlaatpost is gevestigd. De Douane gaf aan dat het niet doenlijk is om de kleine locaties permanent te bemannen. Het (te) geringe werkaanbod zou niet alleen ten koste gaan van de alertheid, maar ook van de efficiency. Het risico zou gericht moeten worden afgedekt door een goede informatiepositie (door het verzamelen van inlichtingen en de samenwerking met andere handhavingsdiensten). Dit is echter nog niet het geval.

De kleine (veelal zakelijke) luchtvaart is een verkeersstroom die voor de Douane lastig te controleren is. Veelal is niet duidelijk wanneer deze vliegtuigjes komen en gaan (er is nauwelijks informatie vooraf en de vluchtplannen veranderen regelmatig) en het verkeer speelt zich af op afgelegen delen van de luchthavens met aparte aan- en afvoerroutes waardoor het lastig is om toezicht te houden. Passagiers en bemanningen

dienen zich zelf te melden, maar doen dat veelal niet of niet tijdig. Ook de luchthavens melden de komst van kleine vliegtuigen vaak niet tijdig.

Op alle door de Algemene Rekenkamer bezochte locaties, behalve Rotterdam Airport, zijn er mogelijkheden voor personen om zich met hun goederen aan het douanetoezicht te onttrekken. Op de luchthavens zijn er mogelijkheden om ongezien en ongecontroleerd de luchthaventerreinen te betreden en/of te verlaten. Voor een deel gaat het om sluiproutes waarlangs mensen buiten de balies om van en naar beveiligde zones kunnen gaan. Voor een ander deel gaat het om onvolkomenheden in het toezicht op de uitgifte van toegangspasjes en het niet kunnen bemannen van douanecontrolepunten. Zeehaventerreinen zijn bijna altijd groot en onoverzichtelijk. Dit gaat ten koste van het overzicht dat handhaving-diensten zoals de Douane hebben op de vervoersstromen.

3.3.3 Resultaten

In verantwoordingsinformatie over de grenscontroles maakt de Douane geen onderscheid tussen de verschillende VGEM-taken en er is ook geen specifieke aandacht voor terrorisme in dit verband. In tabel 3 zijn de meest relevante landelijke doelstellingen voor 2004 overgenomen om een indruk te geven van de prestatiegegevens die wel bekend zijn.

Tabel 3 Doelstellingen en realisatie Douane 2004

Doelstelling	Planning 2004*	Realisatie 2004
Aantal uren toezicht buitengrens	239 040	328 118
Aantal passagierscontroles (incl. bemanning)	182 055 (310 006)	392 021 (550 765)
Correctie percentage reizigerscontrole	7,9%	3,61%
Uitgevoerde scans (vaste scan)	67 000	75 306
Correctiepercentage fysieke controles	9,6%	10,1%
Correctiepercentage administratieve controles	28,9%	27,6%

* Zoals vermeld in het Beheersverslag Belastingdienst 2004.

Uit de verantwoordingsinformatie komt naar voren dat het aantal uitgevoerde passagierscontroles is verdubbeld ten aanzien van de planning. Het correctiepercentage bij de controle op reizigersverkeer is evenwel achtergebleven bij de doelstelling. Als verklaring wordt in het Beheersverslag Belastingdienst 2004 aangegeven dat met de 100%-controles en de Vogelgriep in het voorjaar 2004 meer passagiers ongericht zijn gecontroleerd dan gepland. De daling van het correctiepercentage bij de 100%-controles wordt bovendien gezien als bewijs van het succes van deze benadering.

Uit de evaluatie van de profielen in de geautomatiseerde aangiftebehandeling (Sagitta), valt op dat er sprake is van een gering aantal bevindingen op het gebied van wapens en munitie en strategische goederen. De bevindingen hadden betrekking op zaken van meer administratieve aard, zoals de waarde van de goederen. Van de drie invoerprofielen op het gebied van wapens en munitie en strategische goederen waren er in totaal slechts drie bevindingen die te maken hadden met het risico van ongeoorloofde invoer van wapens, munitie of strategische goederen. Van

de 50 uitvoerprofielen op deze gebieden waren er 206 bevindingen, maar geen enkele daarvan was direct gerelateerd aan het risico van ongeoorloofde uitvoer van wapens, munitie of strategische goederen.

3.3.4 Toekomstige ontwikkelingen

Vernieuwing CDW

Na 11 september 2001 is de Europese douanesamenwerking in een stroomversnelling gekomen. Dit zal mede vorm krijgen in de vernieuwing van het CDW. Deze zal naar verwachting in 2008 van kracht worden. Twee belangrijke doelstellingen ervan zijn:

- eenvoudige en papierloze procedures;
- verdergaande samenwerking tussen douaneorganisaties.

In het nieuwe CDW worden de begrippen «safety» en «security» geïntroduceerd. Een gezamenlijk EU-kader voor risicobeheer zal worden opgesteld. Er wordt naar gestreefd om meer informatie over import- en exportgoederen te delen tussen bevoegde douanediensten van de lidstaten. Het aanleveren van pre departure en pre arrival informatie zal worden verplicht. Bedrijven die zelf de noodzakelijke veiligheidsmaatregelen hebben getroffen, zullen worden «gefaciliteerd».

Toekomstvisie Douane

De Nederlandse Douane heeft een toekomstvisie opgesteld.¹⁷ De Douane wil in de toekomst een bijdrage leveren aan veiligheid en aan de versterking van de interne markt. In de notitie staat hoe de Douane dat wil realiseren:

- De Douane ontwikkelt zich tot de goederendienst die de veiligheid van grensoverschrijdend goederenverkeer controleert en bevordert.
- Meer Europese samenwerking.
- Er komt een onderscheid tussen gecertificeerde en niet-gecertificeerde klanten.
- De aandacht van de Douane verschuift van controles van aangiftegegevens naar controles van systemen van de klant.
- Technieken worden ontwikkeld om goederen permanent te kunnen volgen.
- De handhavingketen wordt versterkt.
- De verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de keten wordt gedeeld met het bedrijfsleven.
- Douane gaat een groter onderscheid maken tussen de aanpak van bonafide en malafide klanten.

3.4 Samenwerking

De KMar en de Douane werken bij de uitvoering van de controles niet structureel samen. Af en toe worden gezamenlijke surveillances, controles of acties uitgevoerd, waarbij iedere dienst zijn eigen controles uitvoert. Alleen bij de Zeehavenpolitie heeft de samenwerking een structureel karakter; schepen met een zeer hoog geschat risico (24 per jaar) worden altijd door de Douane en Zeehavenpolitie samen gecontroleerd. Op het gebied van de grenscontroles is er geen structureel overleg tussen Douane, KMar en Zeehavenpolitie.

De verschillende partijen noemen wel de volgende voordelen van samenwerken:

- Het biedt de KMar de mogelijkheid om gebruik te maken van de bevoegdheden van de Douane. De Douane heeft de algemene

¹⁷ Toekomst van de Douane, visiedocument, april 2004.

- bevoegdheid om bij controles vaar- of voertuigen (gericht op Douane-taken) te doorzoeken, eventueel met gebruikmaking van speurhonden.
- Het levert efficiencywinst op. De KMar en Zeehavenpolitie vinden informatie-uitwisseling (van bijvoorbeeld risicoanalyses) met de Douane van groot belang voor een gerichte inzet van de controle-capaciteit.



De Douane gaf aan dat op grond van het Voorschrift Informatieverstrekking uitwisseling van specifieke informatie niet is toegestaan. Indien dit nodig is voor bijvoorbeeld een strafrechtelijk onderzoek, kan ontheffing worden verkregen en kan de Douane wel informatie verstrekken. Ook andere verschillen in bevoegdheden (bijvoorbeeld de wapeninstructie), taken en arbeidsrechtelijke belemmeringen maken het lastig om meer samen te werken. Ook op dit punt zijn er lokaal grote verschillen, niet in alle regio's worden die verschillen even sterk gevoeld.

3.5 Samenvattend overzicht

In figuur 5 is een overzicht opgenomen van de belangrijkste onderzoeksresultaten uit dit hoofdstuk.

B Bevindingen uit hoofdstuk 3

Figuur 8

	Personencontrole 	Goederencontrole 
Europese regelgeving		
Nationale regelgeving		
Beleid en organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • Geen normen voor benodigd personeel en materieel. • Geen inzicht in formatie en bezetting. 	<ul style="list-style-type: none"> • Per regio verschillende normen voor te leveren prestaties. • Geen doelstelling per te realiseren VGEM-taak.
Uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> • Uit SIS blijkt niet of personen hierin opgenomen zijn in verband met terroristische misdrijven. • Vooraf weinig informatie over binnenkomende vliegtuigen en schepen; over pleziervaart, visserij en gebied buiten de doorlaatposten niet of nauwelijks informatie. • Selectie controles vrachtvaart aan de hand van risico-indicatoren; selectie controles bij overige segmenten niet structureel risicogestuurd. • Kennis en ervaring grensbewakers niet altijd voldoende. • Formatie en bezetting voor grensbewaking niet altijd voldoende. • Weinig zicht op kwaliteit uitgevoerde controles. • Cijfers realisatie controlenormen KMar niet geheel juist/volledig. • Geen verantwoordingsinformatie over de controles aan de blauwe grens. • Mogelijkheden om zich te onttrekken aan het toezicht. • Geen zicht op de resultaten van de controles voor terrorismebestrijding. • Nog weinig informatie-uitwisseling en samenwerking met Douane. 	<ul style="list-style-type: none"> • Voor controle geselecteerde goederenzendingen worden niet altijd daadwerkelijk fysiek gecontroleerd. • Onduidelijk in welke mate het risico op bepaalde terreinen is afgedekt. • Niet alle mogelijkheden voor evaluaties worden benut. • Onbekend welk deel van de controles risicogestuurd zijn. • Geen specifieke aandacht voor terrorisme in de controles. • Geen of weinig informatie over pleziervaart, visserij en kleine luchtvaart. • Geen zicht op realisatie per VGEM-taak. • Mogelijkheden om zich te onttrekken aan het toezicht. • Geen zicht op de resultaten van de controles voor terrorismebestrijding. • Nog weinig informatie-uitwisseling en samenwerking met KMar/Zeehavenpolitie.

4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

4.1 Conclusies

Algemeen

Wet- en regelgeving én uitvoering daarvan op het terrein van grenscontroles lijken in het algemeen vooral nog ingegeven door een historisch verklaarbaar strikt onderscheid tussen een van elkaar afwijkend regime voor de controle van goederen en van personen. Achteraf gezien is het zeer de vraag of die constellatie al niet eerder dan 11 september 2001 aan herijking toe was. Wet- en regelgeving noch uitvoering blijken daarenboven toegesneden op een rol in terrorismebestrijding. Mede daardoor is er geen sluitende controle aan de Nederlandse buitengrenzen.

Gebruik grenscontroles voor terrorismebestrijding

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het controlesysteem zoals dat is vastgelegd in Europese regels en de uitwerking daarvan door de Nederlandse regering niet in alle opzichten geschikt is voor terrorismebestrijding. Dit wordt onder andere veroorzaakt doordat pas relatief recent (na de aanslagen in de Verenigde Staten in 2001) besloten werd om grenscontroles voor terrorismebestrijding in te zetten. Uiteraard vergt het enige tijd alvorens het beleid en de uitvoeringspraktijk hierop ingericht is.

De betrokken bewindspersonen (Justitie, EZ, Defensie, V&I, BZK en de staatssecretaris van Financiën) hebben nog niet goed uitgewerkt op welke wijze de grenscontroles een bijdrage kunnen leveren aan terrorismebestrijding. Ook de NCTb heeft nog geen analyse gemaakt van de sterke en zwakke punten van het systeem en eventuele mogelijkheden voor verbetering. De beperkingen in het controlesysteem blijken bijvoorbeeld uit het feit dat diverse groepen reizigers en goederen niet worden gecontroleerd en dat niet alle beschikbare informatie (zoals de opsporingsinformatie) kan worden betrokken respectievelijk wordt betrokken bij de controles.

Zo worden EU-onderdanen en EU-documenten niet standaard in de opsporingsregisters nageslagen. De Algemene Rekenkamer concludeert ook dat op diverse punten gerichte sturing ontbreekt. Zo heeft de EU noch de minister voor V&I normen ontwikkeld voor het aantal te vestigen doorlaatposten in een land of uitgangspunten voor het aantal en de soort controles die buiten de doorlaatposten moeten worden uitgevoerd. Verder is de EU-regelgeving, waarin is vastgelegd dat de bagage van alle NEU-onderdanen gecontroleerd dient te worden, niet vertaald naar de nationale regels. Hierdoor wordt deze regel niet uitgevoerd. Bovendien geven de ministers van EZ en van Justitie niet of beperkt aan hoe de controle op wapens, munitie en strategische goederen moet plaatsvinden.

Uitvoeringspraktijk

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de risicogerichte aanpak van de personencontroles in de praktijk nog niet volledig ontwikkeld is. Dit wordt voor een groot deel veroorzaakt doordat informatie over binnenkomende schepen of vliegtuigen onvoldoende of niet tijdig voorhanden is. Voor de goederencontrole wordt uitgegaan van een risicobeheersingsmodel. De werking van dit model behoeft op onderdelen verbetering. De informatiepositie, het opstellen van profielen aan de hand waarvan goederenzendingen voor controle geselecteerd worden, de opvolging van de geselecteerde zendingen en de evaluatie van controleprofielen hebben in de afgelopen periode te wensen overgelaten.

Daarbij concludeert de Algemene Rekenkamer dat in de praktijk zowel bij de goederen- als de personencontrole sprake is van stromen die buiten het zicht blijven. Dit wordt veroorzaakt door een vaak onoverzichtelijke fysieke situatie, die niet afdoende wordt gecompenseerd door een goede informatiepositie. Zo is bij de goederencontrole niet expliciet gemaakt welke risico's vanwege de beperkte controlecapaciteit niet afgedekt worden. Voor de personencontrole kan de realisatie van de controle-normen niet op een betrouwbare manier worden berekend, omdat daarvoor de totale reizigerstroom bekend moet zijn. Bovendien staat, met name bij de KMar, door personele en materiële knelpunten de kwaliteit en de hoeveelheid uitgevoerde controles onder druk. Dit laatste geldt vooral bij de controle van de zogenoemde blauwe (=water) grens. Deze knelpunten doen zich in mindere mate voor bij de Douane en de Zeehavenpolitie.

Ook komt de Algemene Rekenkamer tot de conclusie dat de verschillende departementen en uitvoeringsorganisaties die betrokken zijn bij de aansturing en uitvoering van de grenscontroles op personen en goederen geen periodiek overleg voeren, noch sprake is van georganiseerde informatie-uitwisseling. Ook werken de uitvoeringsorganisaties niet structureel samen, soms omdat zij zich door de bestaande wettelijke kaders beperkt voelen. Personen- en goederencontrole zijn veelal nog «gescheiden werelden». Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de plaatsen voor het binnenbrengen van goederen en de doorlaatposten voor personen niet op elkaar aansluiten.

Tot slot concludeert de Algemene Rekenkamer dat de bijdrage die de grenscontrole voor terrorismebestrijding heeft, niet inzichtelijk wordt gemaakt door de betrokken bewindspersonen (Defensie, BZK en de staatssecretaris van Financiën). Aangenomen mag worden dat het feit dat er gecontroleerd wordt een preventieve werking heeft. Er wordt niet systematisch informatie bijgehouden over gevallen of bevindingen waarbij er (mogelijk) een relatie was met terrorisme. Dit hangt samen met het gegeven dat nog onvoldoende wordt gestuurd op controles die een bijdrage kunnen leveren aan terrorismebestrijding.

4.2 Aanbevelingen

Gebruik grenscontroles voor terrorismebestrijding

De minister van Justitie en de andere betrokken bewindspersonen (Defensie, V&I, BZK, EZ en de staatssecretaris van Financiën) moeten gecoördineerd en gemotiveerd aangeven welk handhavingsniveau zij passend vinden voor de Nederlandse grenzen. In het licht daarvan is er dringend behoefte aan een analyse van de sterke en zwakke punten in het systeem van grenscontroles, aan een overzicht van mogelijke verbeterpunten en of en zo ja op welke termijn die worden opgepakt. Tevens is behoefte aan inzicht in de mate waarin desondanks risico's zullen blijven bestaan. Op deze wijze wordt voor de samenleving inzichtelijk gemaakt wat van de overheid kan en mag worden verwacht.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat de staatssecretaris van Financiën met de verantwoordelijke bewindspersonen afspraken maakt over de verantwoording van de handhaving van de VGEM-taken van de Douane. Er is behoefte aan een duidelijke «vindplaats» van de handhavingsinformatie.

Uitvoeringspraktijk

De betrokken ministers dienen naar de mening van de Algemene Rekenkamer samen met de uitvoeringsorganisaties te streven naar:

- het verbeteren van de informatiepositie van de uitvoeringsorganisaties. Hierbij zouden in de vorm van een actieplan de concrete maatregelen, bijvoorbeeld per vervoersegment of locatie, inzichtelijk moeten worden gemaakt.
- het verbeteren van het gebruik van risicoanalyses en evaluatiebevindingen bij het selecteren van de uit te voeren grenscontroles. Hierbij hoort ook dat de uitvoeringsorganisaties leren uit ervaringen zodat hun effectiviteit met de tijd steeds meer toeneemt. Het gebruik van interne en externe benchmarks kan daarbij behulpzaam zijn.

Hierbij zou nadrukkelijker dan nu het geval is input moeten worden gevraagd uit expertise en informatiesystemen van andere overheidsinstellingen zoals de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, vakdepartementen, de luchtvaartpolitie of Rijkswaterstaat.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister voor V&I aan zodanige controlenormen te stellen dat voor het berekenen van de realisatie van die normen geen onbekende grootheden gebruikt hoeven te worden. Waar mogelijk, bijvoorbeeld op luchthavens, zouden tevens logistieke verbeteringen kunnen worden gerealiseerd om de kansen voor onttrekking aan toezicht en controle te verminderen.

De minister van Defensie dient na te gaan of de personele capaciteit en beschikbaarheid van materieel bij de KMar toereikend is. Tevens zou hij een evenwichtiger opleidings- en ervaringsniveau voor de grenscontrole moeten bewerkstelligen. Hij dient voorts te bezien hoe het (directe) toezicht op de uitvoering kan worden verbeterd.

De bij de personen- en goederencontrole betrokken departementen en uitvoeringsorganisaties zouden door structureel onderling overleg hun controles dienen te optimaliseren. Dit zou zowel op landelijk of regionaal niveau als per locatie nader ingevuld kunnen worden. Tevens dient te worden nagegaan of en zo ja op welke punten precies operationele samenwerking tussen organisaties die belast zijn met de goederencontrole en met de personencontrole belemmerd wordt door de bestaande wettelijke kaders. Bezien moet worden of deze eventueel kunnen en moeten worden weggenomen. Hierbij kan gedacht worden aan het intern protocolleren van de mogelijkheden voor onderlinge samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties.

5 REACTIE EN NAWOORD

5.1 Reactie bewindspersonen

Algemeen

De ministers van Justitie en voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de staatssecretaris van Financiën hebben mede namens de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie en de staatssecretaris van Economische Zaken op 9 september 2005 gereageerd op het rapport van de Algemene Rekenkamer.¹⁸

De bewindspersonen herkennen veel van het gestelde in het rapport. Buitengrenscntrole en terrorismebestrijding zijn twee velden die de aandacht hebben. Zij stellen dat tijdens en na de onderzoeksperiode al veel acties ondernomen zijn op dit terrein. Het rapport kan helpen bij het in gang zetten van verdere acties. De bewindspersonen geven aan dat ondanks de inspanningen van het Kabinet om terroristische aanslagen te voorkomen, een honderd procent beschermde samenleving niet kan worden gegarandeerd. Bij het treffen van maatregelen dient daarom steeds een afweging te worden gemaakt tussen elementen als vergroting van de veiligheid, de economische belangen, het in de pas blijven lopen met de Europese regelgeving en de inperking van de persoonlijke vrijheid. Gezien de Europese verworvenheden van vrij verkeer van personen is het, volgens de bewindspersonen van groot belang dat extra aandacht wordt besteed aan de controle van de buitengrenzen.

Ook geven de bewindspersonen aan zich ervan bewust te zijn dat alleen verbetering van de grenscontroles geen garantie vormt voor het voorkomen van terroristische activiteiten in Nederland omdat niet iedere terroristische dreiging gekoppeld is aan overschrijding van een buitengrens. Wel menen zij dat een geïntegreerde aanpak van terrorismedreiging de kans op terroristische aanslagen verkleint.

Een algehele controle van de personen- en goederenstroom is niet haalbaar zowel vanuit capacitair oogpunt als vanuit geografisch, logistiek en juridisch oogpunt. EU-onderdanen worden alleen aan controle onderworpen als aanwijzingen bestaan dat deze persoon een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid. Grenscontroles zijn feitelijk vooral beperkt tot personen die geen onderdaan zijn van de EU en die op legale wijze (dat wil zeggen: gedocumenteerd en via de officiële doorlaatposten) van buiten het Schengengebied naar een van de Schengenlanden reizen. De buitengrenscontroles kunnen vooral bijdragen in het geval van gekende (potentiële) terroristen. Dit heeft al geleid tot de aanhouding op de luchthaven Schiphol van enkele gezochte terrorismeverdachten die bij inreis gebruik maakten van een vals/vervalst reisdocument. Uiteraard dienen potentiële terroristen wel als zodanig gesignaleerd te staan. De bewindspersonen geven aan het wenselijk te vinden dat de juridische mogelijkheid wordt gecreëerd om ook EU-onderdanen onder bepaalde voorwaarden te signaleren. De Minister voor V&I zegt toe dit op EU-niveau aan de orde te stellen.

Gebruik van grenscontroles bij terrorismebestrijding

In reactie op de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat wet- en regelgeving en uitvoering op het terrein van grenscontroles niet toegesneden blijken te zijn op een rol in terrorismebestrijding, stellen de bewindspersonen dat grenscontrole één van de instrumenten is binnen een breder beleid dat kan bijdragen aan het bestrijden van terrorisme.

¹⁸ De integrale reactie van de bewindspersonen is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl).

Op de conclusie dat het controlesysteem zoals dat is vastgelegd in Europese regels en de uitwerking daarvan door de Nederlandse regering niet in alle opzichten geschikt is voor terrorismebestrijding, geven de bewindspersonen aan dat herijking en aanpassing van de buitengrenscontrole deels in Europees verband moet plaatsvinden. Nederland heeft ook zelf maatregelen genomen. In het Actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid (2001) is besloten tot een intensivering van de grensbewaking als onderdeel van een pakket maatregelen ter bestrijding van terrorisme.

De bewindspersonen merken op dat concrete acties uitgewerkt en in gang gezet zijn op het gebied van grensbewaking (onder meer in relatie tot de biometrische kenmerken en het onderzoeken van mogelijkheden voor risico-indicatoren). Ook wordt verwezen naar de oprichting van het Europees Agenschap voor de buitengrensbewaking. De bewindspersonen stellen ook dat terrorismebestrijding bij de grenscontrole geen afzonderlijke taak is maar verweven is in het totale takenpakket met betrekking tot de controle van goederen en personen. Een afzonderlijk handhavingsniveau voor terrorismebestrijding bij buitengrenscontroles past daar volgens de bewindspersonen niet bij. Wel vinden ze dat de buitengrenscontroles maximaal moeten worden ingezet in de strijd tegen het internationaal terrorisme. Zij zijn van mening dat normaliter het huidige niveau van fysiek toezicht van de met de controles belaste diensten voldoende is en dat opschaling zonnodig snel kan plaatsvinden. Dit gebeurde bijvoorbeeld na de aanslagen van 7 en 21 juli 2005 in Londen. De bewindspersonen achten het huidige niveau van fysiek toezicht voldoende. Dit geldt voor zowel de controle op goederen als op personen.

Met betrekking tot de goederencontrole merken de bewindspersonen op dat de Nederlandse douane een actieve rol heeft in de strijd tegen het terrorisme. Zo heeft Nederland nucleaire detectiepoortjes geplaatst om containers te kunnen controleren op het illegaal vervoer van nucleair en ander radioactief materiaal. Ook zijn er afspraken gemaakt met de Verenigde Staten in het kader van het Container Security Initiative, waarbij douanecontrole van containers bestemd voor de Verenigde Staten in de Rotterdamse haven plaatsvindt.

De bewindspersonen onderschrijven de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat op diverse punten gerichte sturing ontbreekt. Zij geven aan dat bij de uitvoering van de grensbewakingstaak voor de personencontrole thans sprake is van een scheiding tussen gezag en beheer. De minister voor V&I stelt als beleidsbepalende minister de doelen vast. De minister van Defensie ziet als beheerder van de KMar toe op de uitvoering binnen de overeengekomen randvoorwaarden. De uitvoering van taken, en daarmee de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit ervan, is derhalve opgedragen aan een organisatie die beheersmatig niet onder de beleidsverantwoordelijke bewindspersoon valt. Teneinde een goede uitvoering van de taken binnen de vastgestelde kaders te waarborgen, vindt periodiek overleg plaats tussen de gezagsdrager, de beheerder en de uitvoerende organisatie. Bovendien vindt afstemming plaats met de andere gezagsdragers. Met betrekking tot de Zeehavenpolitie, die onderdeel uitmaakt van het regionale politiekorps Rotterdam-Rijnmond, is ook de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties betrokken als systeemverantwoordelijke voor het beheer van de politie (waaronder de Zeehavenpolitie). De bewindspersonen zeggen in hun reactie toe initiatieven te zullen nemen om de sturingsrelatie eenduidiger en transparanter te maken.

Naar aanleiding van de opmerking van de Algemene Rekenkamer dat de EU-regel voor bagagecontrole niet is vertaald naar nationale regels, merken de bewindspersonen op dat douanecontroles van reizigersbagage plaatsvinden op grond van de artikelen 190 e.v. van de Toepassingsverordening Communautaire Douane Wetboek. Omdat deze Verordening rechtstreekse werking heeft, is omzetting in de nationale wetgeving volgens de bewindspersonen niet nodig.¹⁹

De bewindspersonen zeggen gehoor te hebben gegeven aan de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot de verantwoording van de handhaving van taken van de Douane die onder de beleidsverantwoordelijkheid van een ander departement vallen (VGEM-taken: taken op het gebied van Veiligheid, Gezondheid, Economie en Milieu). De aansturing van deze taken wordt volgens de bewindspersonen gestalte gegeven in kaderovereenkomsten. Recent is ook met het Ministerie van EZ een overeenkomst gesloten. De minister van EZ wil de verantwoordelijkheid voor de export van strategische goederen echter overdragen aan de minister van Buitenlandse Zaken. De kaderovereenkomsten worden nader uitgewerkt in handavingsplannen. Daarin worden tevens afspraken gemaakt over de uit te wisselen informatie. Er zijn nog geen overeenkomsten met het Ministerie van Justitie en van Buitenlandse Zaken.

Uitvoeringspraktijk

Ten aanzien van de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat risicogerichte aanpak van de personencontrole in de praktijk niet volledig is ontwikkeld, geven de bewindspersonen aan dat zij deze conclusie delen. Zij merken daarbij op dat het ontbreken van tijdige en volledige informatie bij de controles niet is terug te voeren op het ontbreken van regelgeving. De bewindspersonen zeggen toe dat gewerkt wordt aan het verbeteren van de toelevering van informatie door de beroepsvaart en de handhaving van de informatieplicht voor de pleziervaart en de visserij. Ook het visumproces zal intensiever worden benut voor het toegangsproces en het opstellen van risicoprofielen.

De bewindspersonen melden in hun reactie dat er verschillende initiatieven in gang zijn gezet om grenscontroles beter te kunnen benutten voor terrorismebestrijding. Zo zal de risicogerichte aanpak van personencontroles verder worden geïntensiveerd onder andere door meer informatiegestuurd optreden. De nadruk zal hierbij liggen op het werken met (risico-)profielen en veiligheidscontroles vóórdat de fysieke grens wordt gepasseerd. Ook technologische ontwikkelingen, zoals biometrie en geautomatiseerde grenspassage, en het verzamelen van inlichtingen en gegevens in het kader van terrorismebestrijding, spelen hierbij een rol.

De EU wet- en regelgeving schrijft voor dat in beginsel 100% van de personenstroom fysiek moet worden gecontroleerd. Het toepassen van risicoanalyse dient thans ter verfijning van de controle op basis van de 100%-normstelling. De concepten risicoanalyse en normstelling vullen elkaar op deze wijze aan in de dagelijkse praktijk.

In de Rotterdamse havens wordt momenteel risicoanalyse toegepast door gebruik te maken van het Zeevaart Uitbreidbaar Informatiesysteem (ZUIS). Dit systeem, dat door de Zeehavenpolitie is ontwikkeld, bevat een functionaliteit waarmee risicoanalyses worden uitgevoerd en waarmee de intensiteit van de inzet van grenscontroles kan worden bepaald. Ook de KMar gaat met dit systeem werken. De KMar gaat specifieke regiekamers

¹⁹ Er is een verschil tussen de Communautaire Douanewetgeving (CDW) en de Schengen Uitvoerings Overeenkomst (SUO) voor wat betreft de bagagecontrole. De SUO geeft aan dat de reizigersbagage van alle vreemdelingen gecontroleerd dient te worden. Het CDW omschrijft waar en waarop de controlerende organisaties onderzoek mogen doen, daaronder valt ook reizigersbagage. Deze regels zijn niet normatief en schrijven niet voor dat alle bagage gecontroleerd moet worden. Zie verder Nawoord Algemene Rekenkamer (§ 5.2).

opzetten ten behoeve van de controles van alle vervoerssegmenten en zij krijgt extra middelen om de informatie- en analysepositie te verbeteren. De KMar en de Douane zijn de mogelijkheden voor verdere samenwerking aan het verkennen. Voorts wordt de samenwerking van de actoren binnen de vreemdelingenketen met de handhavingsdiensten en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten verder geïntensiveerd.

De bewindspersonen delen de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat uitvoeringsorganisaties moeten streven naar de verbetering van hun informatiepositie, aan de hand waarvan zal worden gezien of de huidige controlenormen dienen te worden bijgesteld. Dat kan bereikt worden door de bij de grenscontrole betrokken diensten meer inzicht en inzage te geven in elkaars informatiesystemen. Verder geven zij aan dat de afgelopen jaren veel is geïnvesteerd in het minimaliseren van de risico's en dat doorlopend wordt gezien of er mogelijkheden zijn voor verdere verbetering, zoals het opstellen en uitwisselen van risico-indicatoren.

Wat de controlenormen voor personencontroles betreft, geven de bewindspersonen aan dat uitvoeringsorganisaties een belangrijke taak hebben om hun informatiepositie te verbeteren. Aan de hand daarvan zal worden gezien of de controlenormen dienen te worden bijgesteld. De bewindspersonen stellen dat in de afgelopen jaren al veel geïnvesteerd is in de logistieke situatie op de luchthavens om zo de kansen voor onttrekking aan toezicht en controle te verminderen.

De bewindspersonen achten de personele capaciteit en de beschikbaarheid van materieel van de KMar landelijk gezien toereikend om de momenteel afgesproken doelstellingen te realiseren. Inmiddels is een model ontwikkeld dat het mogelijk maakt het rendement van de aanwezige personele capaciteit te verbeteren. Daarmee wordt tevens gewaarborgd dat lokale en/of tijdelijke tekorten aan mensen of middelen worden voorkomen. In het Beleidsplan KMar 2010, dat door de minister van Defensie in januari 2005 is vastgesteld, is een reeks maatregelen opgenomen om tot een evenwichtiger opleidings- en ervaringsniveau te komen. Zo zal de KMar vanuit het huidige personeelsbestand groeien naar een evenwichtiger verhouding tussen tijdelijk en vast personeel. Dit zal het ervaringsniveau van het personeel dat is belast met de grensbewaking positief beïnvloeden. Bovendien zal het tijdelijke personeel langere dienstverbanden vervullen, waardoor de opgebouwde ervaring langer behouden blijft. Inmiddels zijn lokaal en nationaal aanvullende opleidingen gestart om de kwaliteit van het uitvoerende en leidinggevende grensbewakingspersoneel te verbeteren. Mede in het licht van de bevindingen van de commissie Staal worden door de KMar bovendien aanvullende maatregelen getroffen om de kwaliteit van het directe toezicht op de uitvoering van de werkzaamheden te verbeteren.

De bewindspersonen geven in hun reactie aan dat binnen de wettelijke kaders op diverse locaties al intensief wordt samengewerkt in verschillende verbanden en dat overleg wordt gevoerd. Zij omarmen de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om personen- en goederencontroles beter op elkaar aan te laten sluiten. Het bestaan van de verschillende wettelijke kaders voor het uitvoeren van personen- en goederencontroles hoeft geen belemmering te vormen voor het verder intensiveren van de samenwerking op operationeel gebied. Wel geven zij aan dat er diverse initiatieven in gang zijn gezet om informatie-uitwisseling te verbeteren, zoals het aansluiten van de AIVD en de Zeehavenpolitie op de Basis Voorziening Vreemdelingenketen en een verbeterde informatie-uitwisseling.

ling tussen Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en Zeehavenpolitie.

Op de conclusie dat niet inzichtelijk is gemaakt wat de bijdrage van grenscontroles is voor terrorismebestrijding wordt opgemerkt dat terrorismebestrijding geen opzichzelfstaande taak is van de grensbewakingsautoriteiten. Deze taak is verweven in het totale takenpakket met betrekking tot de controle van personen en goederen. In de bestuurlijke informatie van de Douane over de VGEM-taken wordt daarom geen onderscheid gemaakt in bevindingen die wel of niet «terrorisme gerelateerd» zouden kunnen zijn.

5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Het verheugt de Algemene Rekenkamer dat de betrokken bewindspersonen het er over eens zijn, dat het onderwerp van dit onderzoek van zeer groot belang is. De bewindspersonen schrijven dat het rapport een herkenbaar beeld geeft, dat hen kan helpen bij het in gang zetten van verdere acties. Tegen die achtergrond mist de Algemene Rekenkamer dan ook concrete toezeggingen op de door haar gepresenteerde aanbevelingen. Verder geven de bewindspersonen in hun reactie op geen enkele manier aan op welke termijn zij welk knelpunt aan zullen pakken en opgelost zullen hebben. Voor een enkel knelpunt (bagagecontrole) geven zij – ten onrechte – aan dat het niet bestaat. Daadwerkelijke verbeteringen vergen plannen van aanpak met maatregelen op verschillende terreinen en op verschillende bestuurlijke niveaus. De Algemene Rekenkamer hoopt dat de betrokken bewindspersonen alsnog ook voor zo'n operationele werkwijze kiezen.

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen bewindspersonen	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>1 Wet- en regelgeving en de uitvoering daarvan op het terrein van grenscontroles lijken ingegeven door een historisch onderscheid tussen afwijkende regimes voor de controle van personen en goederen. Achteraf gezien is het zeer de vraag of die constellatie al niet eerder dan 11 september 2001 aan herijking toe was. Bovendien blijken wet- en regelgeving noch uitvoering blijken toegesneden op een rol in terrorismebestrijding. Mede daardoor is er geen sluitende controle aan de Nederlandse grenzen.</p>			
<p>2 De betrokken bewindspersonen (Justitie, Defensie, V&I, BZK, Financiën en EZ) hebben nog niet goed uitgewerkt op welke wijze de grenscontroles een bijdrage kunnen leveren aan terrorismebestrijding. Ook de NCTb heeft nog geen analyse gemaakt van de sterke en zwakke punten van het systeem en eventuele mogelijkheden voor verbetering.</p>	<p>De betrokken bewindspersonen moeten gecoördineerd en gemotiveerd aangeven welk handhavingsniveau zij passend vinden voor de Nederlandse grenzen. Er is behoefte aan een analyse van de sterke en zwakke punten in het systeem van grenscontroles, aan een overzicht van mogelijke verbeterpunten en of en zo ja op welke termijn die worden aangepakt. Tevens is behoefte aan inzicht in de mate waarin desondanks risico's zullen blijven bestaan.</p>	<p>Herijking en aanpassing van de wet- en regelgeving dient deels in EU-verband plaats te vinden. De minister van V&I zegt toe de juridische mogelijkheid aan de orde te stellen dat ook EU-onderdanen onder bepaalde voorwaarden gesignaleerd kunnen worden. Terrorismebestrijding is geen aparte taak van de grensbewaking. Zij vinden een afzonderlijk handhavingsniveau daarbij niet passen. Wel geven zij aan dat de grenscontroles maximaal moeten worden ingezet voor terrorismebestrijding.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer constateert dat de bewindspersonen niet concreet aangeven in welke mate en op welke wijze zij de grenscontroles zullen optimaliseren in het licht van terrorismebestrijding.</p>
<p>3 Op diverse punten ontbreekt gerichte sturing. Zo zijn geen normen ontwikkeld voor het aantal te vestigen doorlaatposten in een land of uitgangspunten voor het aantal en de soort controles die buiten de doorlaatposten moeten worden uitgevoerd.</p>		<p>De bewindspersonen onderschrijven de conclusie en zullen initiatieven nemen om de sturingsrelatie eenduidiger en transparanter te maken.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer constateert dat de bewindspersonen niet concreet aangeven op welke wijze zij vorm zullen geven aan de geconstateerde ontbrekende sturing.</p>
<p>Verder is de EU-regel voor bagagecontrole niet vertaald naar de nationale regels. Hierdoor wordt deze regel niet uitgevoerd.</p>		<p>De vertaling van de EU-regel voor bagagecontrole is volgens de bewindspersonen niet nodig daar de Douanecontroles plaatsvinden vanwege communautaire regelgeving.</p>	<p>Er is een verschil tussen de Communautaire Douanewetgeving (CDW) en de Schengen Uitvoerings Overeenkomst (SUO) voor wat betreft de bagagecontrole. De SUO geeft aan dat de reizigersbagage van alle vreemdelingen gecontroleerd dient te worden. Het CDW omschrijft waar en waarop de controlerende organisaties onderzoek mogen doen, daaronder valt ook reizigersbagage. Deze regels zijn niet normatief en schrijven niet voor dat alle bagage gecontroleerd moet worden. Bagagecontrole wordt dus ten onrechte niet aangemerkt als knelpunt.</p>
<p>Bovendien geven de ministers van EZ en van Justitie niet of beperkt aan hoe de controle op wapens, munitie en strategische goederen moet plaatsvinden.</p>	<p>De staatssecretaris van Financiën zou met de verantwoordelijke bewindspersonen afspraken moeten maken over de verantwoording van de handhaving van de VGEM-taken van de Douane. Er is behoefte aan een duidelijke vindplaats van de handhavinginformatie.</p>	<p>De bewindspersonen melden dat inmiddels met de minister van EZ een kaderovereenkomst is gesloten. Deze wordt uitgewerkt in handhavingsplannen waarin afspraken over de uitwisseling informatie staan.</p>	

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen bewinds- personen	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>4 De risicogerichte aanpak van de personencontroles is in de praktijk nog niet volledig ontwikkeld. Dit wordt voor een groot deel veroorzaakt doordat informatie over bemanningen en passagiers onvoldoende of niet tijdig voorhanden is.</p> <p>Voor de goederencontrole wordt uitgegaan van een risicobeheersingsmodel. De werking van dit model behoeft op onderdelen verbetering. De informatiepositie, het opstellen van profielen aan de hand waarvan goederenzendingen voor controle geselecteerd worden, de opvolging van de geselecteerde zendingen en de evaluatie van controleprofielen hebben in de afgelopen periode te wensen overgelaten.</p>	<p>De betrokken bewindspersonen dienen samen met de uitvoeringsorganisaties te streven naar:</p> <ul style="list-style-type: none"> – het verbeteren van de informatiepositie van de uitvoeringsorganisaties. Hierbij zouden in de vorm van een actieplan de concrete maatregelen, bijvoorbeeld per vervoersegment of locatie, inzichtelijk moeten worden gemaakt; – het verbeteren van het gebruik van risicoanalyses en evaluatiebevindingen bij het selecteren van de uit te voeren grenscontroles. Hierbij hoort ook dat de uitvoeringsorganisaties leren uit ervaringen zodat hun effectiviteit met de tijd steeds meer toeneemt. Het gebruik van interne en externe benchmarks kan daarbij behulpzaam zijn. Hierbij zou nadrukkelijker dan nu het geval is input moeten worden gevraagd uit expertise en informatiesystemen van andere overheidsinstellingen. 	<p>De bewindspersonen geven aan dat de risicogerichte aanpak van personencontroles verder zal worden geïntensiveerd. Er wordt gewerkt aan het verbeteren van de toelevering van informatie door de beroepsvaart en handhaving van de informatieplicht voor de pleziervaart en visserij. De KMar gaat gebruik maken van het informatiesysteem van de Zeehavenpolitie. De informatieuitwisseling zal worden verbeterd door de betrokken diensten meer inzicht en inzage te geven in elkaars informatiesystemen.</p>	
<p>5 In de praktijk is er zowel bij de goederen- als de personencontrole sprake van stromen die buiten het zicht blijven. Dit wordt veroorzaakt door een vaak onoverzichtelijke fysieke situatie, die niet afdoende wordt gecompenseerd door een goede informatiepositie. Zo is bij de goederencontrole niet expliciet gemaakt welke risico's vanwege de beperkte controlecapaciteit niet afgedekt worden. Voor de personencontrole kan de realisatie van de controlenormen niet op een betrouwbare manier worden berekend, omdat daarvoor de totale reizigerstroom bekend moet zijn. Bovendien staat, met name bij de KMar, door personele en materiële knelpunten de kwaliteit en de hoeveelheid van de uitgevoerde controles onder druk. Dit laatste vooral bij de controle van de zogenoemde blauwe (=water) grens.</p>	<p>De minister voor V&I zou zodanige controlenormen moeten stellen dat voor het berekenen van de realisatie van die normen geen onbekende grootheden gebruikt hoeven te worden.</p> <p>Waar mogelijk, bijvoorbeeld op luchthavens, zouden tevens logistieke verbeteringen kunnen worden gerealiseerd om de kansen voor onttrekking aan toezicht en controle te vermindern.</p> <p>De minister van Defensie dient na te gaan of de personele capaciteit en beschikbaarheid van materieel bij de KMar toereikend is. Tevens zou hij een evenwichtiger opleidings- en ervaringsniveau voor de grenscontrole moeten bewerkstelligen. Hij dient voorts te bezien hoe het (directe) toezicht op de uitvoering kan worden verbeterd.</p>	<p>De bewindspersonen zullen bezien of de huidige controlenormen dienen te worden bijgesteld, met inachtneming van Europese wet- en regelgeving. In de afgelopen jaren is veel geïnvesteerd in het minimaliseren van de risico's en er wordt doorlopend bezien of er mogelijkheden zijn voor verdere verbetering.</p> <p>In het Beleidsplan KMar 2010 is voorzien dat het personeelsbestand van de KMar een evenwichtiger verhouding te zien zal geven tussen tijdelijk en vast personeel. Ook zijn initiatieven genomen om de opleiding van het personeel te verbeteren.</p>	

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen bewinds- personen	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>6 De verschillende departementen en uitvoeringsorganisaties die betrokken zijn bij de aansturing en uitvoering van de grenscontroles op personen en goederen voeren geen periodiek overleg, noch is sprake van georganiseerde informatie-uitwisseling. Ook wordt er niet structureel samengewerkt, soms omdat zij zich door de bestaande wettelijke kaders beperkt voelen. Personen- en goederencontrole zijn veelal nog «gescheiden werelden». Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de plaatsen voor het binnenbrengen van goederen en de doorlaatposten voor personen niet op elkaar aansluiten.</p>	<p>De bij de personen- en goederencontrole betrokken departementen en uitvoeringsorganisaties zouden door structureel onderling overleg hun controles dienen te optimaliseren. Dit zou zowel landelijk of op regionaal niveau als per locatie nader ingevuld kunnen worden. Tevens dient te worden nagegaan of en zo ja op welke punten precies operationele samenwerking tussen organisaties die belast zijn met de goederencontrole en met de personencontrole belemmerd wordt door de bestaande wettelijke kaders. Bezien moet worden of deze eventueel kunnen en moeten worden weggenomen. Hierbij kan gedacht worden aan het intern protocolleren van de mogelijkheden voor onderlinge samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties.</p>		
<p>7 De bijdrage die de grenscontrole voor terrorismebestrijding heeft, wordt niet inzichtelijk gemaakt door de betrokken bewindspersonen (Defensie, BZK en de staatssecretaris van Financiën). Er wordt niet systematisch informatie bijgehouden over gevallen of bevindingen waarbij er (mogelijk) een relatie was met terrorisme. Dit hangt samen met het gegeven dat nog onvoldoende wordt gestuurd op controles die een bijdrage kunnen leveren aan terrorismebestrijding.</p>		<p>Terrorismebestrijding is volgens de bewindspersonen geen opzichzelfstaande taak maar is verweven in het totale takenpakket met betrekking tot de controle van goederen en personen. Bij goederen is volgens hen niet vast te stellen of deze aan terrorisme gerelateerd zijn.</p>	

Begrippen- en afkortingenlijst**Lijst van afkortingen**

AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CDW	Communautair Douanewetboek
EU	Europese Unie
EZ	Ministerie van Economische Zaken
ISPS-code	International Sea Port Security Code (beveiligingscode van de International Maritime Organisation voor zeehavens)
IUW	In- en Uitvoerwet strategische goederen
KMar	Koninklijke Marechaussee
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
MTG	Mobiel Toezicht Goederen (door Douane)
NBD	Nationaal Bureau Documenten
NCTb	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (onder aansturing van de ministers van Justitie en BZK gezamenlijk)
OPS	OpsporingsSysteem, nationaal opsporingsregister
SUO	Schengen Uitvoeringsovereenkomst
SIS	Schengen Informatie Systeem
V&I	Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie
VGEM-taken	Taken van de Douane op het terrein van veiligheid, gezondheid, economie en milieu
WWM	Wet Wapens en Munitie
ZUIS	Zeevaart Uitbreidbaar InformatieSysteem. Registratie- en Informatiesysteem van de Zeehavenpolitie, ondermeer ter ondersteuning van de grensbewakingstaken

Lijst van begrippen

Administratieve controle	Controle van een persoon of goederen op basis van documenten, opsporingsregisters e.d.
Blauwe grens	Nederlandse maritieme buitengrens (kustlijn) tussen de grensdoorlaatposten en de territoriale zee.
Controlenormen	Voorschriften voor het percentage personen dat met betrekking tot een bepaald vervoerssegment fysiek of administratief gecontroleerd moet worden.
Douane Unie	Vereniging van twee of meer landen die een gemeenschappelijke tolgrens en toltarieven hebben.
Douanerechten	Heffingen die betaald moeten worden over goederen die Nederland worden ingevoerd (b.v. invoerrechten, BPM en BTW).
Dual use goederen	Goederen die zowel voor civiele als voor militair strategische doelen kunnen worden gebruikt, zoals bepaalde sterke computers.
EU-buitengrens en Schengenbuitengrens	De land-, lucht- en zee grenzen van de EU respectievelijk het Schengengebied.
Extra-Schengen verkeer	Personenverkeer tussen het Schengengebied en derde landen.
Fysieke controle	Controle waarbij de te controleren persoon of goederen fysiek worden gezien.
Gemeenschappelijk Handboek inzake de controle aan de buitengrenzen	Nadere regels omtrent de buitengrenscontroles, uitwerking van de SUO.
Grensbewaking	Bewaking van de buitengrens in algemene zin: zowel de doorlaatposten als de daarbuiten gelegen (lucht)havens, kustlijn en de territoriale wateren.
Grondige controle	Controle op diverse aspecten van een persoon die geen onderdaan is van de EU, EER of Zwitserland bij het passeren van de Schengen-buitengrens.
Inklaren	Geheel van douaneformaliteiten bij het fysiek binnen Nederland brengen van goederen.
Intra-Schengen verkeer	Personenverkeer binnen het Schengengebied.

Kustwacht	Samenwerkingsverband tussen verschillende Ministeries, waarbinnen handhavingstaken op de Noordzee worden uitgevoerd, zoals douanetoezicht en grensbewaking.
Minimumcontrole	Identiteitscontrole van een onderdaan van de EU, EER of Zwitserland bij het passeren van de Schengen-buitengrens.
Pre arrival controle	Beoordeling van risico's van een bepaalde lading vracht voordat deze fysiek in (lucht)haven aankomt.
Sagitta	Geautomatiseerd aangifte behandelingssysteem van de Douane.
Schengen Uitvoeringsovereenkomst (SUO)	Overeenkomst ter uitvoering van het Verdrag van Schengen. In deze overeenkomst zijn de bepalingen van het verdrag nader uitgewerkt.
Schengenconforme controles	Controles conform het Verdrag van Schengen, dat wil zeggen een 100% controle van het extra-Schengenverkeer.
Schengengebied	De Schengenlanden gezamenlijk.
Schengenland	Land dat het Verdrag van Schengen, voor zover het de afschaffing van de gezamenlijke binnengrenzen betreft, toepast.
Strategische goederen	Goederen die strategische betekenis hebben en daarom enkel met een vergunning mogen worden uitgevoerd. Deze goederen staan vermeld in het Besluit Strategische Goederen.
Territoriale wateren of twaalfmijlszone	De wateren die tot het grondgebied van een staat behoren. In Nederland is dit de zone tot aan twaalf mijl uit de kust.
Akkoord/Verdrag van Schengen	Akkoord tussen een aantal Europese landen, onder andere om de gemeenschappelijke binnengrenzen binnengrenzen tussen deze landen af te schaffen en een gezamenlijk visumbeleid te voeren. Het akkoord werd in de plaats Schengen in Luxemburg getekend en staat ook bekend als het Verdrag van Schengen.
Vervoerssegment	Bij de uitvoering van de personencontrole worden verschillende segmenten onderscheiden, dat wil zeggen het soort vervoermiddel waarmee de buitengrens wordt overschreden. In Nederland worden onderscheiden worden vracht-, cruise en vissersschepen, ferry's, pleziervaartuigen en vliegtuigen.

Vreemdelingencirculaire Circulaire waarin alle beleidsregels aangaande de Nederlandse vreemdelingenwetgeving, waaronder de grensbewaking, zijn vastgelegd.