
Vergaderjaar 2006–2007

30 315

Gebruik van grenscontroles bij
terrorismebestrijding

Nr. 5

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 29 maart 2007

Hierbij bieden wij u het op 16 maart 2007 door ons vastgestelde rapport
«Gebruik van grenscontroles bij terrorismebestrijding. Terugblik 2007»
aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

Jhr. mr. W.M. de Brauw,
Secretaris

Vergaderjaar 2006–2007

30 315

Gebruik van grenscontroles bij
terrorismebestrijding

Nr. 6

RAPPORT: TERUGBLIK 2007

Inhoud

1	Over dit onderzoek	5
1.1	De bedoeling van terugblikonderzoeken	5
1.2	Onze aanbevelingen uit 2005	5
1.3	Plan van aanpak voor verbetering grenscontroles	6
1.4	Conclusies	6
2	Verbeteringen in de aansturing en coördinatie	8
2.1	Achtergrond van onze aanbevelingen uit 2005	8
2.2	Stand van zaken in 2006	8
3	Verbeteringen in de risicogerichte aanpak	11
3.1	Achtergrond van onze aanbevelingen uit 2005	11
3.2	Stand van zaken in 2006	11
4	Visie op inzet grenscontroles	15
4.1	Achtergrond van onze aanbevelingen uit 2005	15
4.2	Stand van zaken in 2006	15
5	Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer	16
5.1	Reactie bewindspersonen	16
5.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	17
Bijlage 1	Aanbevelingen en reactie oorspronkelijke rapport (2005)	18
	Literatuur	20

1 OVER DIT ONDERZOEK

1.1 De bedoeling van terugblikonderzoeken

De onderzoeksrapporten van de Algemene Rekenkamer bevatten standaard een aantal aanbevelingen gericht op de oplossing van problemen die in het onderzoek zijn gesignaleerd. Ministers zeggen soms naar aanleiding van deze aanbevelingen concrete acties toe, soms ook niet. Wat gebeurt er met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en de toezeggingen van bewindspersonen na de publicatie van ons rapport? Hebben onze aanbevelingen opvolging gekregen? Deze vragen willen we graag beantwoorden. Niet alleen omdat de problemen die we signaleren om een oplossing vragen, maar ook omdat we willen beoordelen of onze aanbevelingen aan hun doel beantwoorden: zijn ze concreet genoeg, kunnen de ministeries er iets mee?

In 2004 heeft de Algemene Rekenkamer een systeem opgezet om de effecten van haar aanbevelingen te toetsen. Wij monitoren over een langere periode – zonedig vijf jaar of langer – of ministeries onze aanbevelingen opvolgen en hun toezeggingen nakomen. Wij voeren daarvoor niet alleen gesprekken met ambtenaren, maar steunen ook zoveel mogelijk op de (voortgangs)informatie van de ministeries zelf.

Bij de presentatie van de terugblikonderzoeken maken wij, conform onze strategie, een onderscheid tussen aanbevelingen die gericht zijn op het verbeteren van het functioneren van de overheid en aanbevelingen die gericht zijn op het presteren van de overheid. Met ons onderzoek naar het functioneren van de overheid leveren we een bijdrage aan een transparante overheid die verantwoording aflegt over wat zij doet. Dit onderzoek is vooral gericht op de bedrijfsvoering van ministeries, op de wijze waarop ministeries zich verantwoorden en toezicht houden en op het rechtmatig handelen van ministeries. Bij ons onderzoek naar het presteren van de overheid vragen we ons af of het beleid van ministeries uitvoerbaar en handhaafbaar is, of de beleidsdoelen bereikt worden en of dat op een doelmatige wijze gebeurt. De aanbevelingen in dit rapport hebben alle betrekking op het presteren van de overheid.

Wij bekijken voor ieder onderzoek afzonderlijk hoe lang wij blijven toetsen en welke aanbevelingen en toezeggingen wij volgen. Dat is ook logisch: sommige aanbevelingen gaan over zaken die jaren nodig hebben om hun beslag te krijgen, andere aanbevelingen kunnen op veel kortere termijn gerealiseerd worden.

In dit rapport presenteren wij de resultaten van de monitoractiviteiten op ons onderzoek *Gebruik van grenscontroles bij terrorismebestrijding* (Algemene Rekenkamer, 2005).

De ministers van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Defensie en de staatssecretaris van Financiën hebben op 6 maart 2007 gereageerd op dit rapport. De volledige tekst van deze reactie is te vinden op onze website: www.rekenkamer.nl

1.2 Onze aanbevelingen uit 2005

In 2004 deed de Algemene Rekenkamer onderzoek naar het gebruik van grenscontroles voor terrorismebestrijding. Uit dat onderzoek concluderden wij dat de grenscontroles op goederen en die op personen

gescheiden werelden vormden. Gezamenlijke controles of informatie-uitwisseling tussen de betrokken diensten kwamen in de praktijk nauwelijks voor. Bovendien waren wet- en regelgeving en de uitvoering niet toegesneden op een rol in terrorismebestrijding. Mede daardoor was er geen sluitende controle aan de Nederlandse grenzen.

In het rapport *Gebruik van grenscontroles bij terrorismebestrijding*, dat wij op 28 september 2005 publiceerden, deden wij een aantal concrete aanbevelingen aan de ministers van Justitie, van Economische Zaken (EZ), van Defensie, voor Vreemdelingenzaken en Integratie (V&I) en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en aan de staatssecretaris van Financiën. Onze aanbevelingen raakten drie thema's:

- aansturing en coördinatie van grenscontroles verbeteren;
- risicogerichte aanpak van grenscontroles verbeteren;
- systeem van grenscontroles meer toesnijden op terrorismebestrijding.

Voor deze terugblik zijn we voor alle drie de thema's nagegaan in hoeverre onze aanbevelingen zijn opgevolgd. Onze conclusies daarover leest u in het volgende hoofdstuk.

In bijlage 1 vindt u een overzicht van al onze aanbevelingen zoals weergegeven in de oorspronkelijke publicatie *Gebruik van grenscontroles bij terrorismebestrijding*, en de reactie van de bewindspersonen.

1.3 Plan van aanpak voor verbetering grenscontroles

In februari 2006 is een plan van aanpak ter verbetering van de grenscontroles verschenen (Minister voor V&I et al, 2006a). Een interdepartementale werkgroep heeft dit plan van aanpak opgesteld om de door de Algemene Rekenkamer gesignaleerde problematiek op te lossen. In het plan van aanpak staan 24 maatregelen om de volgende drie doelen te realiseren:

- zoveel mogelijk zicht krijgen op de gehele vervoersstroom (personen en goederen) die de grens passeert;
- vaststellen en handhaven van het gewenste niveau van controle aan de buitengrenzen;
- gericht toezicht en handhaving door controles meer te coördineren of te combineren.

De maatregelen hebben vooral betrekking op onze aanbevelingen over het verbeteren van de aansturing, de coördinatie en de risicogerichte aanpak. Ze gaan niet in op de wijze waarop het systeem van grenscontroles toegesneden kan worden op terrorismebestrijding.

Uit de voortgangsrapportage over de uitvoering van het plan van aanpak die in het najaar van 2006 verscheen, blijkt dat veel van de maatregelen in dat jaar nog in uitvoering waren (Minister voor V&I et al, 2006b). In de meeste gevallen is dat in overeenstemming met de (bijgestelde) plannen.

1.4 Conclusies

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de meeste van haar aanbevelingen uit het rapport *Gebruik van grenscontroles bij terrorismebestrijding* zijn opgepakt door de verantwoordelijke bewindspersonen. Dit met uitzondering van de aanbeveling om een analyse te maken van de sterke

en zwakke punten van het systeem van grenscontroles als instrument voor terrorismebestrijding.

Dat de aansturende departementen en uitvoeringsorganisaties samen zitting hebben in een sectorbreed afstemmingsoverleg grenscontroles en dat de grensbewakingautoriteiten gezamenlijk patrouilles uitgevoerd hebben zijn belangrijke verbeteringen. Uit de voortgangsrapportage blijkt dat veel van de maatregelen in 2006 nog in uitvoering waren. Wij hebben dan ook nog niet kunnen beoordelen of deze maatregelen het beoogde effect zullen hebben.

Hieronder gaan wij dieper in op de opvolging van onze aanbevelingen uit 2005. In hoofdstuk 2 gaan wij in op de verbeteringen in de aansturing en de coördinatie van de grenscontroles. Hoofdstuk 3 richt zich op de verbeteringen in de risicoanalyse. In hoofdstuk 4 komt de visie van de ministers op de inzet van grenscontroles aan bod. Tenslotte wordt in hoofdstuk 5 ingegaan op de bestuurlijke reactie van de bewindspersonen gevolgd door het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

2 VERBETERINGEN IN DE AANSTURING EN COÖRDINATIE

2.1 Achtergrond van onze aanbevelingen uit 2005

Uit ons onderzoek van 2005 kwam naar voren dat op drie punten gerichte sturing achterwege was gebleven. In de eerste plaats constateerden we dat er geen normen waren ontwikkeld voor het aantal te vestigen doorlaatposten. Er waren ook geen normen voor het aantal en de soort controles die buiten de doorlaatposten moesten worden uitgevoerd. Ten tweede constateerden wij dat er vanuit de departementen EZ en Justitie geen aansturing was voor het douanetoezicht op de naleving van de In- en Uitvoerwet (het gaat hierbij om de export van strategische goederen) en de Wet wapens en munitie¹. De ministers van EZ en van Justitie gaven niet of beperkt aan hoe de Douane de controle op deze goederen moest uitvoeren. Wij bevalen de ministers van EZ, van Justitie en van Financiën daarom aan nadere afspraken te maken. In de reactie op ons rapport gaf de minister van Financiën aan dat hij met de minister van EZ een kaderovereenkomst had gesloten die op een later moment zou worden uitgewerkt in een handhavingsplan. Met de minister van Justitie was nog geen overeenkomst tot stand gekomen.

Ten derde constateerden wij dat de bij de grenscontrole betrokken ministers voor V&I, van Justitie, van Financiën (Douane), van BZK (Zeehavenpolitie), van EZ en van Defensie (Koninklijke Marechaussee) geen periodiek overleg voerden. Ook was er geen sprake van georganiseerde informatie-uitwisseling. De uitvoeringsorganisaties werkten niet structureel samen, soms omdat ze zich door de bestaande wettelijke kaders beperkt voelden. Personen- en goederencontrole bleken in de praktijk veelal nog gescheiden werelden. Wij deden daarom de aanbeveling de bij de personen- en goederencontrole betrokken departementen en uitvoeringsorganisaties structureel onderling te laten overleggen om zo de controles te optimaliseren.

2.2 Stand van zaken in 2006

Normen voor bepalen doorlaatposten

De maatregelen uit het plan van aanpak zijn uitgewerkt door een werkgroep met vertegenwoordigers van de betrokken departementen. Deze werkgroep is nagegaan of er normen kunnen worden ontwikkeld om te bepalen of het zinvol is om op een bepaalde plek een doorlaatpost voor personencontrole te vestigen. De werkgroep kwam tot het inzicht dat eerst meer informatie nodig is over de personenstromen op de verschillende plekken in Nederland en de bijbehorende risico's.

De gezamenlijke patrouilles die de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Zeehavenpolitie en de Douane sinds 1 maart 2006 uitvoeren kunnen deze informatie verschaffen. Met informatie van havenmeesters van (lucht-) havens kan dit beeld aangevuld worden na de voorgenomen invoering van de registratieplicht op 1 juli 2007. Zowel de gezamenlijke patrouilles als de registratieplicht zijn verder uitgewerkt in § 3.2.

Het is niet duidelijk wanneer de normen voor het bepalen van het aantal te vestigen doorlaatposten tot stand zullen komen.

¹ Strategische goederen zijn militaire goederen, wapensystemen, nachtzichtapparatuur of radarinstallaties e.d., maar ook zogenoemde goederen voor tweërlei gebruik, ook wel dual-use goederen genoemd. Deze worden zo genoemd doordat ze zowel voor civiele als voor militaire doeleinden kunnen worden gebruikt, zoals bepaalde snelle computers.

Douanetoezicht op strategische goederen en wapens

Op dit punt is enige voortgang geboekt sinds de publicatie van ons rapport in 2005. Het Ministerie van Financiën had al wel een convenant met het Ministerie van EZ en inmiddels is er ook een handhavingsplan tot stand gekomen. Met het Ministerie van Justitie is nog steeds geen convenant opgesteld.

Onderlinge afstemming van de handhavingsdiensten

De betrokken bewindspersonen hebben sinds 2005 een aantal maatregelen genomen om de afstemming tussen hun diensten te verbeteren. Hierbij is de verantwoordelijkheid en de aansturing van de diensten ongewijzigd gebleven: de minister van Justitie² is belast met het gezag over de personencontroles aan de buitengrenzen door de KMar en de Zeehavenpolitie. De minister heeft dit gezag gemandateerd aan de directeur-generaal Wetgeving, Internationale Aangelegenheden, Integratie en Vreemdelingenzaken (DGWIIV). De DGWIIV is vanuit deze hoedanigheid belast met de sturing op de vreemdelingenketen. Het beheer van de KMar en de Zeehavenpolitie ligt respectievelijk bij de minister van Defensie en de minister van BZK. De minister van Financiën oefent het gezag uit over goederencontroles door de Douane. De directe aansturing vindt plaats door de directeur-generaal (DG) Belastingdienst.

Wel zijn in de afgelopen periode de volgende overlegvormen gewijzigd:

- De KMar en de Zeehavenpolitie overleggen structureel met de gezagsdrager DGWIIV in respectievelijk het Nationaal Taakveldberaad Vreemdelingenwetgeving en het Gezagsdrageroverleg Zeehavenpolitie. Dit laatste overleg is sinds medio 2006 opgestart.
- In september 2006 is het sectorbreed afstemmingsoverleg grenscontroles ingevoerd. Dit is het belangrijkste operationele overleg op het gebied van grensprocessen. De aansturende departementen en de betrokken diensten spreken over controle, opsporing, samenwerking en recherche met betrekking tot grensbewaking, mobiel toezicht vreemdelingen en mobiel toezicht goederen. Zij stemmen hierbij niet alleen operationele plannen en grootschalige controles af, maar bijvoorbeeld ook hun reactie op bepaalde ontwikkelingen. Hier dient ook de afstemming plaats te vinden van een uniforme uitvoering van wet- en regelgeving op het gebied van grensbewaking en MTV.
- De DG WIIV, de DG Belastingdienst en de KMar zijn vertegenwoordigd in het platform beveiliging en publieke veiligheid Schiphol. Het doel van dit platform is het verbeteren van de kwaliteit en efficiency van de grenscontroles op Schiphol. Er zijn diverse werkgroepen gekoppeld aan het platform, waaronder een werkgroep «grens, personen en bagage». Deze werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van het Ministerie van Financiën, het Ministerie van Justitie, de Douane, de KMar, de luchtvaartmaatschappij KLM, de luchthaven Amsterdam Airport Schiphol, de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) en Schiphol Airline Operators Committee. De werkgroep buigt zich over de verbetering van de proceslogistiek van grenscontroles en beveiligingscontroles op personen en bagage. Daarnaast zijn de beide DG's vertegenwoordigd in de Raad voor de Kustwacht. In deze Raad kunnen de deelnemende diensten samenhang aanbrengen in hun activiteiten, waaronder de activiteiten op het terrein van de grensbewaking.

Met een pilot van gemeenschappelijke patrouilles aan het begin van 2006 is opvolging gegeven aan de aanbeveling tot meer samenwerking. Uit de gezamenlijke eindevaluatie van die pilot door de Douane, de KMar en de Zeehavenpolitie (19 oktober 2006) komt naar voren dat de onderlinge samenwerking is toegenomen en dat daardoor ook de kwaliteit van de controles is toegenomen. Volgens de evaluatie heeft de samenwerking geleid tot minder onduidelijkheden over elkaars bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden en tot meer begrip en respect voor elkaars organisatie en taken. Het samen controleren zorgt volgens het rapport ook voor meer informatie-uitwisseling.

² De Minister van Justitie heeft in 2006 het dossier Vreemdelingenzaken overgenomen van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. De Minister van Justitie is nu verantwoordelijk voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid, waaronder grensbewaking.

De KMar, de Douane en de Zeehavenpolitie hebben besloten de gezamenlijke patrouilles voort te zetten. De informatie die de gezamenlijke patrouilles hebben opgeleverd zal worden gebruikt om risicoanalyses op te stellen (zie § 3.2).

Conclusie Algemene Rekenkamer

Wij achten het een doorbraak dat er een sectorbreed afstemmingsoverleg grenscontroles is geopend waarin de aansturende departementen en uitvoeringsorganisaties zitting hebben. Het is echter nog te vroeg om vast te kunnen stellen of de uitbreiding van het overleg tussen de sturende departementen en uitvoeringsorganisaties tot verbeteringen in de aansturing en coördinatie heeft geleid.

Wij vinden het jammer dat er nog geen convenant tot stand is gekomen tussen de Douane en het Ministerie van Justitie waaruit duidelijk blijkt hoe het douanetoezicht op wapens en munitie vorm zou moeten krijgen. Wij geven beide in overweging de mogelijkheden daarvoor ten minste te onderzoeken.

3 VERBETERINGEN IN DE RISICOGERICHTE AANPAK

3.1 Achtergrond van onze aanbevelingen uit 2005

Het is een onmogelijke opgave om tot een volledige controle te komen van de personen en goederen die de Nederlandse grens passeren; daar zijn eenvoudigweg te weinig mensen en middelen voor. Daarom is volgens ons een risicogerichte aanpak nodig. De schaarse controle-capaciteit kan op die manier optimaal benut worden.

Wij concludeerden in ons rapport uit 2005 dat de risicogerichte aanpak van grenscontroles verbeterd kon worden. Voor de personencontroles was er nog geen risicogerichte aanpak en voor de goederencontroles werkte het toegepaste risicobeheersingsmodel nog onvoldoende. Wij deden diverse aanbevelingen om de informatiepositie van de uitvoeringsorganisaties en het gebruik van risicoanalyses en eigen evaluatiebevindingen te verbeteren.

3.2 Stand van zaken in 2006

Een van de doelen van het plan van aanpak is zicht krijgen op de gehele vervoersstroom die de grens passeert om de controles scherper te kunnen richten. Om dit te bereiken willen de verantwoordelijke bewindspersonen onder andere de volgende verbeteringen bewerkstelligen:

- koppelen van gegevens;
- beschikbaarheid van pre-arrival informatie;
- vervoersstromen op de kleine lucht- en zeehavens in kaart brengen;
- koppelen en uitbreiden van radarsystemen;
- risicoanalyses per vervoerssegment opstellen;
- gezamenlijke patrouilles uitvoeren.

Koppelen van gegevens

In 2005 constateerden wij dat er tussen de diensten die met de grenscontrole belast zijn onvoldoende gestructureerde informatie-uitwisseling plaatsvond. Om informatie beter te kunnen delen, wordt in het plan van aanpak voorgesteld om de informatiesystemen van de betrokken diensten te koppelen. Deze maatregel is nog in uitvoering. Volgens de voortgangsrapportage zal het onderzoek naar de mogelijkheden van het koppelen van gegevens in maart 2007 afgerond zijn. Pas daarna wordt duidelijk of er koppelingen tot stand gebracht zullen worden tussen de verschillende informatiesystemen en zo ja, hoe die er uit zullen zien. Wel staat vast dat in het voorjaar van 2007 het risicoanalysesysteem (ZUIS) van de Zeehavenpolitie gekoppeld zal worden met de systemen van de KMar.

Pre-arrival informatie

Als de met grenscontroles belaste diensten informatie hebben over bijvoorbeeld passagiers of ladingen *voordat* de grenspassage plaatsvindt, kunnen zij vooraf bepalen of er aanleiding tot controle is. Deze informatie heet pre-arrival informatie.

Voor het *personenvervoer* is er sinds het voorjaar van 2004 in een EU-richtlijn de verplichting vastgelegd voor beroepsmatige *luchtvervoerders* om passagiersgegevens te verstrekken. Zij kunnen vanaf september 2006 worden verplicht om desgevraagd vooraf informatie te verstrekken over de inreizende passagiers die zij vervoeren. Nederland heeft de gestelde implementatietermijn van 5 september 2006 niet gehaald. De implementatie (het wijzigen van nationale regelgeving) zal

naar verwachting in het voorjaar van 2007 plaatsvinden. De Europese Commissie is hierover geïnformeerd.

De verplichting voor *gezagvoerders van schepen* om uiterlijk bij aankomst van het schip bemannings- en of passagierslijsten aan de met grenscontrole belaste autoriteiten aan te leveren, bestaat al langer. De handhaving van deze regeling is aangescherpt in 2006.

Voor *goederen* wordt per 1 juli 2009 Europese wetgeving van kracht. Vanaf dan is het verplicht om gegevens over goederenzendingen aan de Douane te verstrekken voordat zij feitelijk Europa binnenkomen. De pre-arrival informatie die de Douane momenteel krijgt van de vervoerders wordt op vrijwillige basis aangeleverd. Volgens de voortgangsrapportage heeft de Douane ook in de huidige situatie al voldoende mogelijkheden om inlichtingen te vorderen van de vervoerders en hun passagiers en bemanningsleden.

Registratieverplichting op kleine lucht- en zeehavens

In het plan van aanpak wordt voorgesteld om de havenmeesters van kleine lucht- en zeehavens die niet zijn aangewezen als doorlaatpost een verplichting tot het voeren van een registratie op te leggen. De havenmeester zou met ingang van 1 juli 2007 moeten vastleggen welke bemanningsleden of passagiers in- of uitreizen. Met deze maatregel krijgen de uitvoeringsorganisaties die belast zijn met grenscontrole meer zicht op vervoersstromen op kleine (lucht)havens. Hun informatiepositie wordt zo verbeterd. Ook biedt de maatregel aanknopingspunten voor controle.

De voortgangsrapportage geeft aan dat het lastig is om een havenmeesters van (lucht)havens een registratieverplichting op te leggen. Zee- en luchthavens zijn in handen van verschillende beheerders (overheid, stichtingen, verenigingen of particulieren), ze zijn veelal niet permanent bemenst en het is mogelijk om Nederland in te varen zonder een haven aan de kust aan te doen. Bovendien bestaat er geen precedent voor het opleggen van verplichtingen aan havenmeesters ten behoeve van de grenscontrole.

De registratieplicht zal gepaard gaan met het uitbreiden van het toezicht op kleine (lucht)havens. Zo zullen grensbewakingsautoriteiten vaker optreden naar aanleiding van meldingen van havenmeesters over extra-Schengen (het verkeer tussen de Schengenlanden en overige landen) en extra-EU verkeer (het verkeer tussen EU-landen en overige landen). Ook zullen periodieke, zo nodig gezamenlijke, patrouilles uitgevoerd worden.

Koppelen en uitbreiden van radarsystemen

Halverwege 2005 is een begin gemaakt met het versterken van de Kustwacht.³ Een van de maatregelen om tot een «Kustwacht nieuwe stijl» te komen is het verbeteren van de informatiepositie van de Kustwacht. Om ervoor te zorgen dat bij het Kustwachtcentrum altijd een integraal radarbeeld van de situatie op zee beschikbaar is, worden de radarbeelden van verschillende systemen gekoppeld. De realisatie hiervan, die was beoogd voor januari 2007, neemt echter niet alle blinde vlekken weg. Volgens de voortgangsrapportage heeft de KMar inmiddels overlegd met de Kustwacht over de aanpassing van het radarsysteem.

Opstellen risicoanalyses

Volgens het plan van aanpak zouden in 2006 gemeenschappelijke risicoanalyses per vervoerssegment⁴ worden opgesteld. De controlerende

³ In de ministerraad van 26 augustus 2005 is de koers uitgezet voor het versterken van de Kustwachtorganisatie. Op 6 december 2005 heeft de minister van VenW, mede namens de ministers van Defensie, LNV, Justitie, V&I, BZK en Financiën, de Tweede Kamer per brief op de hoogte gebracht van het kabinetsstandpunt over de Kustwacht nieuwe stijl (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 060, nr. 6). In ons rapport Terugblik 2007: Functioneren Kustwacht Nederland, dat tegelijkertijd met voorliggend rapport verschijnt, gaan we in op de Kustwacht nieuwe stijl.

⁴ De verschillende vervoerssegmenten zijn: cruisevaart, pleziervaart, kleinschalige burgerluchtvaart, ferry's, vrachtafvaart en visserij.

diensten zouden hierbij zoveel mogelijk ondersteund worden door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD).

Volgens de voortgangsrapportage werken de met grenscontrole belaste uitvoeringsorganisaties momenteel aan de totstandkoming van risicoanalyses per vervoerssegment, in samenwerking met de AIVD en de Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding. Per segment is onderzocht welke risico-indicatoren van belang zijn bij het onderkennen van illegale immigratie, illegale invoer van goederen en terroristische activiteiten. Deze indicatoren kunnen betrekking hebben op het voer- of vaartuig, op de aanwezige passagiers of bemanning of de lading. Halverwege 2007 zullen er voor alle vervoerssegmenten risicoanalyses beschikbaar zijn. Verder is, om de informatie-uitwisseling op korte termijn te verbeteren, tussen de uitvoeringsorganisaties een aantal praktische werkafspraken gemaakt.

Gezamenlijke patrouilles

Begin 2006 hebben de KMar, de Douane en de Zeehavenpolitie een omvangrijke pilot met gezamenlijke patrouilles gehouden. Gedurende een half jaar hebben ze gezamenlijk mobiel toezicht uitgeoefend langs de kust en in de kleine havens. Ze deden 20 patrouilles per etmaal op locaties en op gebieden langs de kust, in kleine havens en op kleine luchthavens waar geen reguliere controle plaatsvindt. De gezamenlijke patrouilles hebben de volgende resultaten opgeleverd:

- Er zijn risicozones benoemd: de belangrijkste risicogebieden langs de kustlijn en in (lucht)havens zijn in beeld gebracht en vormen niet langer een blinde vlek. Visserij en pleziervaart vormen wel nog steeds blinde vlekken.
- Er zijn geen aanwijzingen gevonden van grootschalige illegale migratie, illegale goederenstromen of terroristische dreigingen. Wel waren er incidenten en overtredingen.
- De informatie die de gezamenlijke patrouilles opleverden werd gebruikt voor het samenstellen van een integraal beeld van de situatie buiten de doorlaatposten en controleplaatsen. Naar aanleiding van dat beeld werden voorstellen gedaan voor de inzet van patrouilles.

De pilot is inmiddels geëvalueerd. De conclusies van de evaluatie luiden:

- er waren te veel patrouilles per etmaal. De grootschalige inzet zorgde o.a. voor een te groot aanbod aan controle activiteiten in verhouding tot de af te dekken risico's;
- er is meer behoefte aan een risicogestuurde regionale coördinatie, waarbij gebruik wordt gemaakt van de input van de landelijke informatie van de verschillende diensten.

Naar aanleiding van de evaluatie hebben de Douane, de KMar en de Zeehavenpolitie besloten om de gezamenlijke patrouilles in aangepaste vorm voort te zetten. Het accent zal daarbij meer komen te liggen op de gemeenschappelijke, informatiegestuurde handhaving en flexibele inzet op basis van afgestemde risicoanalyse, en minder op de gemeenschappelijke uitvoering van een bepaald aantal patrouilles per 24 uur. De financiële dekking hiervan is nog niet rond.

Conclusie Algemene Rekenkamer

Wij concluderen dat het ambitieuze plan van aanpak voor de verbetering van de grenscontroles al een aantal positieve gevolgen heeft gehad zoals de uitvoering van een gezamenlijke patrouille door de grensbewakings-

autoriteiten. Met de gezamenlijke patrouilles is veel informatie verzameld die goed gebruikt kan worden voor het bepalen van de inzet van controlecapaciteit en tevens voor het opstellen van risicoanalyses. Omdat veel van de verbeteracties nog in uitvoering zijn, is nog niet te beoordelen of deze het beoogde effect zullen opleveren. Gezien de uitkomsten van de evaluatie dringen wij er op aan dat de gezamenlijke patrouilles in aangepaste vorm snel en structureel ingevoerd zullen worden.

4 VISIE OP INZET GRENSCONTROLES

4.1 Achtergrond van onze aanbevelingen uit 2005

De minister van Justitie is verantwoordelijk voor terrorismebestrijding en legde in oktober 2001 vast dat grenscontroles versterkt zouden moeten worden om daarmee een rol te kunnen spelen in de strijd tegen het terrorisme. Nog datzelfde jaar werkte de minister van Justitie dit uitgangspunt uit, maar de Algemene Rekenkamer constateerde in 2005 dat de meeste maatregelen niet nader waren onderbouwd, geconcretiseerd of genormeerd. Wij zijn in ons onderzoek nagegaan of het controlesysteem aan de buitengrenzen in opzet toereikend was voor terrorismebestrijding en concludeerden dat dit niet het geval was. Wij bevalen de verantwoordelijke ministers daarom aan een analyse te maken van de sterke en zwakke punten van het bestaande systeem van grenscontroles.

De ministers gaven in hun reactie op het rapport enerzijds aan dat herijking en aanpassing van wet- en regelgeving in EU-verband dient plaats te vinden. De minister voor V&I zou daarom nagaan of in Europees verband verbeteringen bewerkstelligd kunnen worden.

Anderzijds meenden de bewindspersonen dat terrorismebestrijding geen aparte taak is van de grensbewaking en achtten zij het niet passend om een afzonderlijk handhavningsniveau voor terrorismebestrijding vast te stellen. Wel meenden zij dat grenscontroles maximaal moeten worden ingezet voor terrorismebestrijding.

4.2 Stand van zaken in 2006

In het plan van aanpak dat de interdepartementale werkgroep in februari 2006 heeft opgesteld staan 24 maatregelen. De meeste daarvan zijn gericht op het verbeteren van de aansturing en coördinatie van grenscontroles en de risicogerichte aanpak. Wij constateren dat het plan van aanpak niet voorziet in het maken van een analyse van de sterke en zwakke punten van het stelsel van grenscontroles. De betrokken departementen blijven benadrukken dat terrorismebestrijding slechts één van de doelen is die met de grenscontroles bereikt moeten worden. Andere doelen zijn evenzeer van belang.

In Europees verband zijn er geen concrete voornemens voor wijzigingen van de controlesystematiek. Wel zal in 2007 overleg gevoerd worden met andere Europese lidstaten om te bezien of het mogelijke is om ook voor Europese staatsburgers systematisch de opsporingsregisters te raadplegen bij een buitengrenspassage.

Conclusie Algemene Rekenkamer

Wij concluderen dat de ministers niet van plan zijn om opvolging te geven aan onze aanbeveling om een analyse te maken van het systeem van grenscontroles voor terrorismebestrijding. Wij zijn het met de ministers eens dat de buitengrenscontroles meerdere doelen dienen en dat terrorismebestrijding daar één van is. Juist daarom vinden wij het wenselijk dat dit instrument goed wordt geanalyseerd om vast te stellen in welke mate de grenscontroles alle doelen kunnen dienen. Het zou daarbij voor de hand liggen indien goede afstemming plaats zou vinden met de strategie voor nationale veiligheid die momenteel door het Ministerie van BZK wordt ontwikkeld. Wij geven de minister van Justitie dan ook in overweging de ontwikkeling van deze strategie aan te grijpen om een kader te vinden voor de door ons voorgestelde analyse.

5 BESTUURLIJKE REACTIES EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

5.1 Reactie bewindspersonen

Op 6 maart 2007 hebben de ministers van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie en de staatssecretaris van Financiën gezamenlijk op deze terugblik gereageerd. Dit hoofdstuk geeft een samenvatting van deze reactie; de integrale tekst van de reactie van de bewindspersonen is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl).

Algemeen

De bewindspersonen tonen zich verheugd met onze constatering dat zij de meeste aanbevelingen uit het rapport hebben opgepakt.

Verbetering in de aansturing en coördinatie

De bewindspersonen geven aan dat een interdepartementale werkgroep heeft onderzocht of er normen kunnen worden ontwikkeld voor het aantal te vestigen doorlaatposten voor personencontrole. Deze werkgroep constateerde dat nog nadere informatie nodig is. De verwachting is dat begin 2008 de nodige informatie voorhanden is voor het ontwikkelen van de normen.

Het is nog steeds de bedoeling om tussen het Ministerie van Justitie en de Douane tot een handhavingconvenant te komen. Het grote aantal onderwerpen en de diversiteit aan betrokken partijen vereist echter een zorgvuldige belangenafweging.

De bewindspersonen zijn verheugd dat wij de inspanningen om de verantwoordelijke organisaties en ministeries op het terrein van de grenscontrole meer structureel te laten samenwerken en informatie uit te laten wisselen, positief beoordelen.

Verbeteringen in de risicogerichte aanpak

De bewindspersonen onderschrijven onze conclusies en geven aan dat het kabinet heeft besloten gevolg te geven aan onze aanbeveling om de gezamenlijke patrouilles in aangepaste vorm snel en structureel in te voeren.

Visie op inzet grenscontroles

De bewindspersonen menen dat onze stelling, dat er tot op heden geen uitvoering is gegeven aan het inzichtelijk maken van de sterke en zwakke punten van het grenscontrolesysteem, niet geheel juist is. Door de pilot gezamenlijke patrouilles is een aantal zwakke en sterke punten van het grenscontrolesysteem in de afgelopen periode in kaart gebracht en is een beter beeld verkregen van de verschillende vervoersstromen van zowel personen als goederen. Er zijn «risicozones» benoemd: de belangrijkste risicogebieden en locaties langs de kustlijn, in de kleine havens en op de kleine luchthavens zijn in beeld gebracht. De informatiepositie is op deze locaties aanzienlijk verbeterd. Wel blijkt dat deze op een aantal punten verdere versterking behoeft, onder meer bij de vervoerssegmenten pleziervaart en visserij.

De bevindingen van de pilot worden als input gebruikt voor de risicoanalyses voor de vervoerssegmenten cruisevaart, pleziervaart en kleinschalige burgerluchtvaart. Op basis van de uitkomsten hiervan zullen de

bewindspersonen bezien of dit moet leiden tot (gerichte) verdere aanscherping van het controlebeleid. De pilot heeft tevens geleerd dat een adequaat niveau van toezicht en handhaving aan de kustlijn en in de kleine zee- en luchthavens is gediend met de samenwerking tussen de Koninklijke Marechaussee (KMar), Zeehavenpolitie en Douane.

Daarnaast is de KMar begin 2006 in samenwerking met TNO gestart met het ontwikkelen van een nieuwe visie op grenstoezicht. Deze visie zou een bijdrage kunnen leveren aan het in kaart brengen van zwakke en sterke punten van het grenscontrolesysteem, maar biedt geen integrale analyse. De KMar richt zich op het dilemma mobiliteitsgroei versus veiligheidsbelang ofwel op de vraag hoe de noodzakelijke controles uit te voeren zonder het economisch belang te schaden.

In de komende periode zal het in kaart brengen van de sterke en zwakke punten van het grenscontrolesysteem verder worden uitgewerkt. Het inzichtelijk maken van het grenscontrolesysteem zal meer zijn dan alleen een instrument voor terrorismebestrijding. Er zal afstemming worden gezocht met de strategie voor nationale veiligheid.

5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Naar aanleiding van de reactie van de bewindspersonen hebben wij enkele tekstuele verbeteringen in deze rapportage doorgevoerd.

Wij zijn verheugd te horen dat de bewindspersonen bezig zijn een analyse te maken van het grenscontrolesysteem. Wij hebben er begrip voor dat nog niet alle maatregelen in de praktijk zijn gebracht. Een zorgvuldige uitvoering vergt immers de nodige tijd. We zullen de inspanningen die op dit beleidsveld geleverd worden met interesse blijven volgen.

Aanbevelingen	Toezeggingen bewindspersonen
<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 zwakte 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 voor 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 staatssecretaris van Financiën zou met de verantwoordelijke bewindspersonen afspraken moeten maken over de verantwoordelijkheid van de handhaving van de VGEM-taken van de Douane. Er is behoefte aan een duidelijke vindplaats van de handhavingsinformatie.</p>	<p>De bewindspersonen melden dat inmiddels met de minister van EZ een kaderovereenkomst is gesloten. Deze worden uitgewerkt in handhavingsplannen waarin afspraken over de uit te wisselen informatie staat.</p>
<p>De betrokken bewindspersonen dienen 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.</p>	<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 informatie-uitwisseling zal worden verbeterd door de betrokken diensten meer inzicht en inzage te geven in elkaars informatiesystemen.</p>
<p>De minister voor V&I zou zodanige controle-normen moeten 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.</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>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>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>

Aanbevelingen	Toezeggingen bewindspersonen
<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 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>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>

Literatuur

Algemene Rekenkamer, 2005. *Gebruik van grenscontroles bij terrorismebestrijding*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 315, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Minister voor V&I et al, 2006a. *Gebruik van grenscontroles bij terrorismebestrijding; Brief ministers en staatssecretaris over verbetering van de bewaking van de buitengrenzen* Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 315, nr. 3. Den Haag: Sdu.

Minister voor V&I et al, 2006b. *Gebruik van grenscontroles bij terrorismebestrijding; Brief ministers ter aanbieding Voortgangsrapportage Plan van aanpak Grenscontroles*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 315, nr. 4. Den Haag. Sdu.