

Vergaderjaar 2019–2020

31 409

Zee- en binnenvaart

Nr. 294

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juli 2020

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Defensie, het onderzoeksrapport «Toezicht op de Maritieme grenzen» van de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) aan¹.

De Inspectie heeft onderzoek gedaan naar de rol en mate van effectiviteit van informatiegestuurd optreden binnen het grenstoezicht in en rondom zeehavens, dat wordt uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee (KMar) en, specifiek voor het Rotterdamse havengebied, het district Zeehavens van de eenheid Rotterdam (zeehavenpolitie, ZHP) van de Politie.

Onderstaand geef ik eerst de belangrijkste bevindingen van de Inspectie aan. Vervolgens geef ik mijn beleidsreactie op basis van de aanbevelingen van het rapport.

Belangrijkste bevindingen onderzoek

De Inspectie geeft in het onderzoek aan dat de KMar en ZHP inzetten op informatiegestuurd optreden als basis van het uitvoeren van grenstoezicht. Door middel van het verzamelen en analyseren van informatie beogen de KMar en de ZHP grenscontroles effectief uit te voeren en te bepalen waar, wanneer en hoeveel zij van hun beschikbare capaciteit het beste kunnen inzetten.

Uit het onderzoek komt naar voren dat zowel de KMar als de ZHP stappen moeten zetten om het informatie- en risicogestuurd grenstoezicht te laten functioneren zoals deze organisaties dit beogen. Zo ervaart de Inspectie de vertaling van beschikbare informatie van het tactisch niveau naar het operationele niveau als ontoereikend. Tevens wordt de registratie van

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

operationele informatie in de systemen van onvoldoende kwaliteit ervaren door analisten en informatieverwerkers van de KMar en ZHP.

Volgens de onderzoekers vormt de uitvoering van de verplichtingen uit de Schengengrenscore (SGC) een knelpunt voor de KMar en ZHP om informatiegestuurd op te treden. Een belangrijke verplichting die voortkomt uit de SGC zijn de systematische controles die alle lidstaten dienen uit te voeren aan de verschillende buitengrenzen van het Schengengebied, zo ook ten aanzien van controle van ferry's, cruiseschepen en zeescheepvaart. De Inspectie stelt dat de capaciteit die met de systematische controles gepaard gaat weinig ruimte overlaat voor andere activiteiten in het maritieme segment, zoals controle van de visserij en pleziervaart. Tegelijkertijd onderkent de Inspectie dat de KMar en ZHP terecht veel capaciteit inzetten op de controles van ferry's en cruiseschepen bij uitreis, omdat de hoge cijfers over aangetroffen inklimmers, personen die via vrachtwagens illegaal willen uitreizen, een reëel risico van illegale migratie en mensensmokkel aan de maritieme buitengrenzen aantonen. Zo zijn er in 2019 door de KMar in totaal 910 en door de ZHP in totaal 570 inklimmers geregistreerd die via illegale grensoverschrijding het Verenigd Koninkrijk trachtten te bereiken.

Reactie op het rapport

Dagelijks wordt er door de KMar en ZHP hard gewerkt om grenscontroles uit te voeren en daarmee invulling te geven aan het geïntegreerd grensbeheer van Nederland. Grenscontrole heeft onder meer het doel om illegale migratie en grensoverschrijdende criminaliteit zoals mensensmokkel tegen te gaan.

Het juridische kader voor het grenstoezicht wordt daarbij gevormd door de Schengengrenscore en overige Europese regelgeving. De (uitwerking van deze) regelgeving is daar waar nodig vastgelegd in nationale wet- en regelgeving.

Alle organisaties voeren het grenstoezicht zoveel als mogelijk uit op basis van risicoanalyse en informatiegestuurd optreden. Om grenscontroles zo efficiënt mogelijk in te richten, binnen de kaders van de Schengengrenscore, worden bijvoorbeeld vooraf verkregen passagiersinformatie en risicoanalyses gebruikt om te bepalen hoe grenstoezicht wordt ingericht. Ook het gebruik van innovatieve technologieën aan de grens draagt bij aan efficiënt grenstoezicht.

Zoals de Inspectie in haar rapport opmerkt, voeren de KMar en ZHP systematische grenscontroles uit conform de verplichting uit de Schengengrenscore. In dat kader worden zowel alle derdelanders als EU burgers gecontroleerd in systemen (zoals het Schengeninformatiesysteem) om er zeker van te zijn dat zij aan toegangsvoorwaarden voldoen en geen gevaar vormen voor de openbare orde of nationale veiligheid. Deze systematische grenscontrole ten behoeve van de segmenten ferry's, zeescheepvaart en cruiseschepen, vereist aanzienlijke capaciteit van de KMar en de ZHP. Zoals eerder aangegeven onderkent de Inspectie deze inzet ook gezien de hoge risico's t.a.v. inklimmers en mensensmokkel. Daardoor is er minder capaciteit beschikbaar voor controle op andere maritieme segmenten, zoals pleziervaart of visserij.

Omdat de capaciteit van de KMar en ZHP beperkt is maken zij, binnen de kaders van hun wettelijke verplichting en mede op basis van informatie en risicoanalyses, keuzes waar zij de resterende capaciteit inzetten. Hierdoor kan de inzet van capaciteit per segment verschillen.

De Inspectie merkt terecht op in haar rapport dat er naar verhouding minder capaciteit wordt ingezet op pleziervaart en visserij. Dit betekent echter niet dat er geen toezicht is op deze segmenten. Naast de controles die de KMar en ZHP uitvoeren, voert Kustwacht Nederland visserijcontroles uit en wordt er toezicht op de pleziervaart gehouden. De in het kustwachtverband samenwerkende diensten, voeren controles uit aan boord van de op zee varende schepen, waarbij de bevindingen van deze controles, beschikbaar zijn voor de ZHP en KMar. Elke dienst verwerkt de informatie in de eigen systemen. In 2019 zijn er in kustwachtverband enkele honderden controles uitgevoerd waarbij geen illegale migratie is geconstateerd. De beschikbare informatie van de Kustwacht, KMar en ZHP wordt over en weer gedeeld zodat de beschikbare capaciteit optimaal kan worden ingezet. Momenteel wordt gewerkt aan de modernisering van de Kustwacht wat zal bijdragen aan een verbeterde informatiepositie ten opzichte van de segmenten visserij en pleziervaart.

Waar mogelijk gebruiken de KMar en ZHP dus informatie om hun capaciteit gericht in te zetten. Tegelijkertijd herken ik ook signalen uit het Inspectierapport dat de huidige werking van het informatiegestuurd grenstoezicht verbetering behoeft. De KMar en ZHP hebben op een aantal terreinen al stappen gezet om deze werking te verbeteren of zullen dat doen om het informatiegestuurd toezicht te verbeteren. Hieronder geef ik per aanbeveling mijn reactie.

De Inspectie heeft de Koninklijke Marechaussee en Politie het volgende aanbevolen:

Stel in samenwerking risicoanalyses op voor grenstoezicht in het bredere maritieme segment;

Zoals de Inspectie ook in het rapport aangeeft, vindt er op operationeel niveau reeds goede samenwerking plaats tussen de KMar en de ZHP. Er is zowel op operationeel als tactisch niveau veel overleg om zorg te dragen voor een uniforme taakuitvoering op de maritieme grens en is er op lokaal niveau goede samenwerking tussen de ZHP en de Brigade Zuid-Holland. Daarnaast werkt het Landelijk Tactisch Commando (LTC) van de KMar samen met de ZHP in de maritieme backoffice, vanaf waar de activiteiten worden gestuurd en als werkopdrachten uitgegeven aan de teams in het land. Ook op andere vlakken zoals bij Schengenevaluaties, inzet ten behoeve van Frontex en de aanpak van de inklimproblematiek wordt goed samengewerkt.

De KMar en ZHP zullen naar aanleiding van de bevindingen van het rapport verkennen hoe de samenwerking – voornamelijk op tactisch niveau – versterkt kan worden, met als doel het risico gestuurd maritiem grenstoezicht te verbeteren. Onderdeel van deze verkenning is het gezamenlijk opstellen van risicoanalyses.

Richt de processen rondom het uitzetten van controles op basis van profielen en watchlists zodanig in dat de opbrengsten van deze controles duidelijk zijn. Heb hierbij aandacht voor het periodiek evalueren van de toegepaste watchlists en profielen;

De KMar heeft inmiddels een procesbeschrijving gemaakt over de handelwijze met betrekking tot profielen en watchlists. Ook is er in de opleiding van de operationele intell-medewerker aandacht voor de totstandkoming van profielen en watchlists. Er wordt op dit moment een werkgroep ingericht om de aanbevelingen van de inspectie door te voeren, het proces periodiek te evalueren en dit doorlopend verder te verbeteren.

Bij de ZHP vindt de evaluatie van toegepaste watchlists en profielen al plaats. De ZHP onderzoekt momenteel hoe deze evaluatie effectiever en structureler ingericht kan worden. Daartoe wordt een projectgroep opgericht bestaande uit experts vanuit operatie, specialisme en intelligence waarin periodiek nieuwe profielen en watchlists besproken worden, en bestaande worden geëvalueerd. De ambitie is dat alle profielen en watchlists worden vertaald in concrete werkopdrachten die meetbare resultaten opleveren. De KMar en ZHP gaan tevens de mogelijkheid verkennen om in gezamenlijkheid daar waar relevant profielen en watchlists op te stellen en/of te delen.

Investeer in het verbeteren van mutaties van operationele medewerkers zodat analisten en informatiemedewerkers de informatie ontvangen die zij nodig hebben.

De KMar investeert sinds enkele jaren in het vergroten van de capaciteit om de druk van de gestegen passagiersstromen aan te kunnen. Dit heeft gezorgd voor een grote instroom van veel nieuwe en jonge medewerkers, zo ook in het maritieme segment. Zoals de Inspectie opmerkt in haar rapport blijft bij (nieuwe) operationele medewerkers de kwaliteit van mutaties soms achter. Het kost echter tijd om medewerkers te laten groeien op hun plek en beter te maken in hun werk. Nieuwe medewerkers worden daarbij uiteraard begeleid door collega's met operationele praktijk ervaring. Daarnaast begint iedere dienst met een operationele briefing waarbij sturing wordt gegeven aan de medewerkers. De eerder genoemde werkgroep, die het proces rondom profielen en watchlists gaat evalueren, zal ook dit proces evalueren om ervoor te zorgen dat de mutaties van nieuwe medewerkers van voldoende kwaliteit zijn.

Ten aanzien van de kwaliteit van mutaties bij de ZHP stelt de Inspectie dat deze achterblijft doordat de ZHP geen eenduidig beeld heeft over de kwaliteit van mutaties, en doordat niet iedereen voldoening uit het werk haalt. De ZHP is zich hiervan bewust. De ZHP zet in op een nieuwe inrichting waarbij de functieniveaus zo ingericht worden dat de kwaliteiten van medewerkers het beste aansluiten bij het werk dat verricht moet worden. Ook zijn de controles ruimer van opzet gemaakt met als doel het werk interessanter en uitdagender te maken. Daarnaast vindt binnen de ZHP de doorontwikkeling van het Politie Coördinatie Centrum (PCC) plaats. Hier zullen alle mutaties worden nagekeken om de kwaliteit ervan verder te vergroten.

De Inspectie heeft de Koninklijke Marechaussee het volgende aanbevolen:

Moderniseer de informatiesystemen zodat medewerkers de voor hen benodigde informatie op een efficiënte manier uit deze systemen kunnen halen en kunnen koppelen;

De Inspectie verwijst in haar rapport naar het, volgens haar, verouderde Basis Processensysteem (BPS), het systeem dat de KMar gebruikt voor het registreren en verspreiden van operationele informatie. Door de veroudering van het systeem zou het moeilijk zijn om informatie op efficiënte wijze uit het systeem te halen en om verschillende systemen met elkaar te koppelen. Gezien de noodzaak voor modernisering is reeds besloten het BPS te vervangen en de voorbereiding voor overgang naar het nieuwe systeem SUMM-IT te starten. Door het gebruik van één systeem met verschillende modules (opsporing, handhaving en vreemdelingen) wordt een onderlinge koppeling mogelijk en zal informatie beter uit de systemen te halen zijn. De implementatie van dit nieuwe systeem gaat geleidelijk per module en zal volgens planning volledig geïmplementeerd zijn in het voorjaar van 2023.

Een ander systeem waar de Inspectie naar verwijst is het Zeescheepvaart Uitbreidbaar Informatie Systeem (ZUIS), dat wordt gebruikt om bewegingen op het water in kaart te brengen en kenmerken van schepen op te vragen. Momenteel wordt ZUIS nog slechts door een paar brigades gebruikt, omdat het systeem momenteel wordt uitgefaseerd door de komst van het SAS-Visual Analytics (VA) systeem. Het SAS-VA systeem is nieuwer, gebruiksvriendelijker en kan beter ontsloten worden met de brigades.

Investeer in medewerkers zodat zij de benodigde ervaring en kennis op kunnen doen van specialistische taakgebieden en functies en rouleer deze functies minder frequent.

Het mobiliteitsbeleid van Defensie houdt in dat in beginsel een marechaussee een functie krijgt voor drie jaar, die met twee jaar verlengd kan worden. Het beleid is erop gericht om personeel brede ervaring op te laten doen en mobiliteit in de organisatie te creëren. Het nadeel is dat vaardigheden en kennis die zijn opgedaan verloren kunnen gaan bij het wisselen van functie. Daarom is het streven van de KMar erop gericht de plaatsingsduur van medewerkers op functies waar mogelijk en wenselijk te verlengen naar vijf tot zeven jaar. Ik moet daarbij toevoegen dat het verloop van werknemers en daarmee van kennis en ervaring in iedere organisatie onvermijdbaar is.

De Inspectie heeft de Politie het volgende aanbevolen:

Voorzie het district Zeehavens van de eenheid Rotterdam van ondersteuning van de grenspolitietaken op het gebied van informatie en intelligence vanuit de regionale en landelijke informatieknooppunten;

en

Voorzie in voldoende capaciteit om de beleidsmatige taken rondom grenstoezicht uit te voeren;

Zoals in het Inspectierapport is aangegeven, was de ZHP tijdens de onderzoeksperiode bezig met het opnieuw opzetten van het Informatie Centrum Havens (ICH). Het doel van het ICH is om samen met ketenpartners een informatieknooppunt op te stellen dat zich specifiek richt op de Rotterdamse haven. De leiding van het ICH is in handen van de Dienst Regionale Informatieorganisatie (DRIO) van de Politie. De DRIO levert ook capaciteit voor het ICH. Dit zorgt voor goede aansluiting tussen de ZHP en de regionale en nationale informatieknooppunten van de Politie, maar onderscheidt zich van andere onderdelen van de DRIO doordat het zich volledig richt op de Rotterdamse haven. Hierdoor kan het ICH de ZHP voorzien van specialistische informatie.

De constatering met betrekking tot het ontbreken van voldoende beleidsmatige capaciteit onderschrijf ik. Momenteel wordt bij de ZHP onderzocht op welke wijze er voldoende capaciteit hiervoor gerealiseerd kan worden. Het zorgen voor voldoende capaciteit hoeft niet alleen te zitten in uitbreiding van de capaciteit, maar kan ook betekenen juiste aansluiting bij al bestaande structuren.

De Inspectie heeft de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid het volgende aanbevolen:

Zorg voor aansluiting tussen de beleidsambities op het gebied van risico- en informatiegestuurd grenstoezicht en hetgeen op basis hiervan in de praktijk haalbaar is.

Ik onderschrijf de opmerking van de Inspectie dat beleidsambities moeten aansluiten bij wat in de praktijk haalbaar is. Daarom worden beleidsambities op het gebied van geïntegreerd grensbeheer, waaronder t.a.v. informatiegestuurd optreden en het gebruik van risicoanalyse, in nauwe samenwerking met de uitvoeringsorganisaties geformuleerd. Uitgangspunt hierbij is dat deze ambities passen binnen de kaders van het Schengenacquis en het Europese geïntegreerd grensbeheer. In dit kader relevant is de investering die Nederland in de komende jaren doet om de Europese systemen (SIS, VIS, Eurodac, Ecris, EES, ETIAS, Eurosur) voor grensbeheer, migratie en veiligheid te implementeren. Dit zal de komende jaren leiden tot één integraal Europees informatiesysteem voor «slim» grensbeheer. De systemen zullen informatie genereren die de Nederlandse grens- en migratieautoriteiten kunnen gebruiken om hun controles uit te voeren, uiteraard met inachtneming van de beschikbare capaciteit. Aanbevelingen uit het onderzoek van de Inspectie en andere mechanismen voor kwaliteitscontrole, zoals de Schengenevaluaties en de kwetsbaarheidsanalyse van Frontex, zullen worden gebruikt om de ambities ten aanzien van informatiegestuurd optreden en gebruik van risicoanalyse effectief toe te passen.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol