



Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Grenstoezicht en opsporing

Plan van aanpak

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Onderzoek	5
2.1	Doelstelling onderzoek	5
2.2	Centrale vraagstelling	5
2.3	Afbakening	6
2.4	Onderzoeksaanpak	6
3	Samenhang met andere onderzoeken	10
4	Communicatie	11
	Bijlage	
I	Afkortingen	12



1

Inleiding

De Koninklijke Marechaussee (KMar) speelt een belangrijke rol in het waarborgen van de veiligheid van Nederland. Hiertoe is de KMar onder meer verantwoordelijk voor de grenspolitietoek. Zij controleert het grensverkeer van personen en bestrijdt daarmee grensoverschrijdende criminaliteit. De KMar beschikt over eigen opsporingsambtenaren die onderzoek doen naar strafbare feiten die zij aantreffen tijdens het uitvoeren van de grenspolitietoek. Rechercheurs onderzoeken bijvoorbeeld criminele organisaties die zich bezig houden met mensensmokkel en mensenhandel.¹ Gezien het belang van grenstoezicht en opsporing door de KMar voor de veiligheid van Nederland richt de Inspectie zich in dit onderzoek op deze twee processen.

Grenstoezicht wordt op verschillende plekken uitgevoerd - luchthavens, zeehavens, snelwegen en treinen – en tijdens de uitvoering van grenstoezicht kunnen vele soorten strafbare feiten worden aangetroffen. Er moeten keuzes worden gemaakt om het onderzoek uitvoerbaar te maken. De Inspectie heeft gekozen grenstoezicht en opsporing inzichtelijk te maken door de aanpak van mensensmokkel als casuïstiek te nemen. Met name bij de aanpak van mensensmokkel is de combinatie van grenstoezicht en opsporing belangrijk. Aangezien mensensmokkel gepaard gaat met grensoverschrijding, kunnen smokkelaars en de mensen die zij smokkelen onderkend worden door controle van grensoverschrijdend verkeer. Bij het aantreffen van een mensensmokkelzaak kan een opsporingsonderzoek gestart worden zodat de verdachte smokkelaar vervolgd en eventueel veroordeeld kan worden op basis van het verzamelde bewijsmateriaal. Een dergelijk opsporingsonderzoek is niet alleen van belang voor de individuele mensensmokkelzaak. Het kan ook bijdragen aan het in kaart brengen van smokkelnetwerken, het opstellen van analyses en (internationale) informatie-uitwisseling. Zo kunnen opsporingsambtenaren modus operandi inzichtelijk maken of betrokken netwerken identificeren. Deze informatie kan vervolgens worden toegepast bij het grenstoezicht om mensensmokkel te onderkennen en kan met (internationale) partners worden gedeeld. Grenstoezicht en opsporing zijn daarom belangrijke schakels in de aanpak van mensensmokkel.

Mensensmokkel vindt plaats op of bij verschillende soorten grenzen. Tijdens het onderzoek Toezicht op de maritieme grenzen heeft de Inspectie signalen

¹ Mensensmokkel is wezenlijk anders dan mensenhandel. Waar mensensmokkel bestaat uit het hulp bieden bij het overschrijden van grenzen, is mensenhandel gericht op de uitbuiting van personen. Hoewel er een verband bestaat tussen deze verschijnselen, verschillen zij aanzienlijk. Zie ook art 197a Wetboek van Strafrecht (mensensmokkel) en 273f Wetboek van Strafrecht (mensenhandel).



opgevangen van mensensmokkel en irreguliere migratie via luchthavens, snelwegen en treinen. Daarnaast zijn in het verleden meerdere mediaberichten verschenen over het (mogelijk) plaatsvinden van mensensmokkel via luchthavens en snelwegen. Hierin wordt onder andere gesproken over het gebrek aan toezicht op de regionale luchthavens en de mogelijkheden die dit biedt voor mensensmokkelaars.² Ook op Eindhoven Airport en Groningen Airport Eelde zijn zaken van mensensmokkel aangetroffen.³ Daarnaast worden irreguliere migranten vervoerd via vrachtwagens over de wegen.⁴

Naar aanleiding van deze inzichten heeft de Inspectie zich georiënteerd op de rol van grenstoezicht en opsporing bij de aanpak van mensensmokkel. In de oriëntatie heeft de Inspectie onder andere gesproken met de KMar, AVIM, Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, het Openbaar Ministerie en Europol. Naar aanleiding van deze gesprekken heeft de Inspectie besloten verder onderzoek te verrichten naar grenstoezicht, op zowel luchthavens, snelwegen als treinen, en opsporing als onderdeel van de aanpak van mensensmokkel.

² Zie bijvoorbeeld: <https://nos.nl/artikel/2212134-marechaussee-wil-meer-controle-op-kleine-vliegvelden.html> ; <https://www.omroepbrabant.nl/nieuws/2999270/Breda-International-Airport-gaat-strijd-aan-met-criminelen-toezicht-verscherpt> ; <https://www.rtdrenthe.nl/nieuws/130151/Vliegveld-Hoogeveen-mogelijk-broedplaats-voor-mensensmokkel-en-drugshandel>

³ Zie: <https://www.ed.nl/eindhoven/jaar-cel-voor-syrer-die-mensen-nederland-binnensmokkelde-via-eindhoven-airport-aee05183/> ; <https://www.nu.nl/groningen/6030222/marechaussee-arresteert-man-om-mensensmokkel-groningen-airport-eelde.html>

⁴ Zie: <https://www.omroepbrabant.nl/nieuws/2236676/man-op-snelweg-bij-ossendrecht-gepakt-voor-mensensmokkel> ; <https://www.ad.nl/binnenland/vier-mannen-in-nederland-opgepakt-voor-smokkel-van-700-migranten-ac09c4fc/?referrer=https://www.google.com/>



2 Onderzoek

2.1 Doelstelling onderzoek

Dit onderzoek is gericht op grenstoezicht en opsporing zoals uitgevoerd door de KMar. De Inspectie zal deze processen onderzoeken door middel van een thematisch onderzoek naar de aanpak van mensensmokkel. De Inspectie beoogt in kaart te brengen hoe grenstoezicht op luchthavens, snelwegen en in treinen bijdraagt aan het onderkennen van mensensmokkel, hoe de daaruit volgende opsporingsonderzoeken verlopen, hoe deze opsporingsonderzoeken worden aangestuurd en hoe (opsporings)informatie wordt gebruikt om smokkelnetwerken in kaart te brengen. Bij constatering van eventuele knelpunten doet de Inspectie aanbevelingen die een bijdrage leveren aan de verbetering van grenstoezicht en/of de opsporing van mensensmokkel. Daarnaast kunnen eventuele aanbevelingen bijdragen aan grenstoezicht en opsporing in bredere zin.

2.2 Centrale vraagstelling

Dit onderzoek beoogt antwoord te geven op de volgende centrale vraag:

Hoe heeft de Koninklijke Marechaussee het opsporingsproces in het grenstoezichtdomein georganiseerd en draagt dit bij aan het behalen van de doelstellingen op het gebied van de aanpak van mensensmokkel?

Om tot een antwoord op de centrale vraagstelling te komen beantwoordt de Inspectie de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke doelstellingen heeft de KMar voor de aanpak van mensensmokkel?⁵
2. Hoe wordt grenstoezicht op luchthavens, snelwegen en in treinen in de praktijk uitgevoerd?

⁵ De doelstellingen vormen een kader waarmee het grenstoezicht en de opsporing als onderdeel van de aanpak van mensensmokkel mee kunnen worden getoetst.



3. Hoe verloopt het opsporingsproces in mensensmokkelzaken bij de KMar?
4. Hoe verloopt de aansturing van het opsporingsproces en hoe worden hierbij opsporingsonderzoeken geselecteerd en toegewezen?
5. Hoe wordt intelligence en informatie uit opsporingsonderzoeken binnen de KMar bij elkaar gebracht om criminele organisaties en smokkelnetwerken in kaart te brengen?
6. Hoe wordt informatie uit opsporingsonderzoeken naar mensensmokkel door andere organisaties bij elkaar gebracht om criminele organisaties en smokkelnetwerken in kaart te brengen?

Om tot een antwoord te komen op deze vragen zal de Inspectie interviews houden met medewerkers van de KMar die zich bezighouden met de uitvoering van grenstoezicht, de uitvoering van opsporingsonderzoeken en de sturing op opsporingsonderzoeken. Daarnaast zullen interviews worden gehouden met personen en organisaties buiten de KMar die eveneens betrokken zijn bij de aanpak van mensensmokkel. Zie voor meer uitleg over de onderzoeks aanpak paragraaf 2.5.

2.3 Afbakening

Mensensmokkel vindt plaats op verschillende locaties en mensensmokkelaars maken gebruik van verschillende methoden. In dit onderzoek richt de Inspectie zich enkel op mensensmokkel op en via luchthavens, snelwegen en treinen. Eventuele leerpunten uit dit onderzoek kunnen wanneer mogelijk breder getrokken worden naar opsporing of grenstoezicht in het algemeen.

Naast de KMar richt de Afdeling Vreemdelingen, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de Nationale Politie zich ook op mensensmokkel. Uit de oriëntatie is gebleken dat zij zich hoofdzakelijk richten op mensenhandel. De AVIM wordt om die reden alleen betrokken in het onderzoek wanneer relevant.

Bij de aanpak van mensensmokkel zijn - naast de AVIM - meerdere organisaties betrokken. De Inspectie heeft uit deze organisaties een selectie gemaakt van organisaties die het meest betrokken zijn bij de opsporing van mensensmokkel door de KMar. Dit zijn: het Expertisecentrum Mensenhandel & Mensensmokkel, Europol, het Openbaar Ministerie, het (Landelijk) Internationaal Rechtshulpcentrum en het Multidisciplinair Team. Zie paragraaf 2.5 onder stap 6 voor meer over deze organisaties.

2.4 Onderzoeksaanpak

Het in kaart brengen van grenstoezicht, opsporingsonderzoeken naar mensensmokkel en het bundelen van de daaruit voortkomende informatie vraagt om een stapsgewijze aanpak. In deze paragraaf zet de Inspectie uiteen welke stappen zij zal ondernemen om tot een antwoord op de centrale vraag te komen.

Stap 1: desk research

Analyse van wet- en regelgeving geeft de taakstelling van de KMar op het gebied van grenstoezicht en de aanpak van mensensmokkel weer. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan de doelstellingen die aan deze wet- en regelgeving ten



grondslag liggen en hoe deze doelstellingen zijn geconcretiseerd. Daarnaast wordt in kaart gebracht hoe grenstoezicht en opsporing binnen de KMar zijn ingericht. Hierbij is primair sprake van documentanalyse. Aanvullend zal de Inspectie sturingsinformatie en data over de aanpak van mensensmokkel opvragen.

Stap 2: grenstoezicht in de praktijk

Deze stap richt zich op het inzichtelijk maken van de praktijk van grenstoezicht. Dit zal worden gedaan door observaties van grenstoezicht en focusgroepen met uitvoerders van de KMar. Hierbij wordt met name aandacht besteed aan de operationele praktijk van grenstoezicht en hoe mensensmokkel daarbij wordt onderkend.

Stap 3: opsporing in de praktijk

Opsporingsonderzoeken worden uitgevoerd door rechercheurs van de KMar. Om een goed beeld te krijgen van hoe opsporingsonderzoeken naar mensensmokkel in de praktijk verlopen zal de Inspectie interviews houden met deze rechercheurs.

Stap 4: aansturing grenstoezicht en opsporing

Bij de sturing op het grenstoezicht en opsporing spelen teamleiders een belangrijke rol. Interviews met teamleiders werkzaam bij grenstoezicht en opsporing maken duidelijk hoe zij de operatie dagelijks aansturen en de operationele praktijk van grenstoezicht en opsporing. Daarnaast brengt de Inspectie in kaart wat de belangrijkste overwegingen zijn bij de daadwerkelijke selectie en toewijzing van opsporingsonderzoeken en welke informatie daarvoor beschikbaar is.

Stap 5: landelijk afdelingen Koninklijke Marechaussee

Informatie afkomstig uit opsporingsonderzoek dient bij elkaar gebracht te worden voor overkoepelende analyses. Op die manier kunnen organisaties of netwerken in kaart worden gebracht. Binnen de KMar bestaan verschillende landelijke afdelingen die zich bezig houden met deze taak:

- De Brigade Recherche is de landelijke afdeling van de opsporingstaken van de KMar. Rechercheurs van de KMar zijn niet in dienst van een regionale brigade, maar worden daar vanuit de landelijke Brigade Recherche geplaatst.
- De sectie Analyse & Onderzoek (A&O) maakt intelligence producten die de KMar kan ondersteunen bij haar taken. Zij maken producten voor zowel de ondersteuning van het planningsproces als voor de ondersteuning van de dagelijkse taakuitvoering/operatie.⁶
- Het Informatieknooppunt (IKP) zorgt voor de verspreiding van informatie in de organisatie en is dagelijks bezig met het opbouwen van de informatiepositie voor de organisatie. Zij doet dit door het verzamelen van informatie van (inter)nationale ketenpartners en in open bronnen op het internet.

Interviews met medewerkers werkzaam bij deze onderdelen van de KMar geven inzicht in hoe de opsporing landelijk wordt aangestuurd en hoe informatie uit de onderzoeken bij elkaar wordt gebracht.

Stap 6: landelijke, externe organisaties

Buiten de KMar houden verschillende organisaties zich bezig met de aanpak van mensensmokkel:

⁶ Zie voor meer het inspectierapport Toezicht op de Maritieme Grenzen.



- Het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) verzamelt informatie, kennis en ervaring over mensensmokkel en mensenhandel. Hiermee ondersteunt het EMM opsporingsdiensten zoals de KMar.⁷
- Europol is het rechtshandavingsagentschap van de Europese Unie. Vanuit het hoofdkantoor in Den Haag staan zij de 27 lidstaten van de EU bij in hun strijd tegen ernstige internationale criminaliteit en terrorisme.⁸
- Het Openbaar Ministerie (OM) is, net als bij opsporingsonderzoeken door de politie, verantwoordelijk voor de opsporingsonderzoeken van de KMar.
- Uitwisseling van politie-informatie met andere landen gaat in Nederland onder andere via de Landelijke of regionale Internationale Rechtshulp Centra ((L)IRC). Het (L)IRC is een samenwerkingsverband tussen het OM en de nationale politie. De IRC's ondersteunen de opsporingsteams bij rechtshulpverzoeken.⁹
- Voor de bestrijding van mensensmokkel is een Multidisciplinair Team (MDT) ingericht. Hieraan nemen de KMar, het Openbaar Ministerie (OM), de politie, de IND, het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), MinJenV (Directie Migratiebeleid) en MinBZ deel. Het MDT streeft naar het creëren van een optimaal informatie-beeld, zodat proactief kan worden opgetreden tegen mensensmokkel.¹⁰

Om hun rol bij de aanpak van mensensmokkel duidelijk te maken zal de Inspectie interviews houden met deze organisaties.

Selectie KMar brigades

De signalen die de Inspectie in de oriëntatie heeft opgevangen geven aan dat mensensmokkel op verschillende luchthavens, snelwegen en in treinen voor kan komen. Ondanks dat de KMar een landelijke organisatie is, is zij opgedeeld in verschillende brigades. De meeste van deze brigades zijn verantwoordelijk voor een specifieke regio binnen Nederland en voeren daar onder andere het grenstoezicht uit. De Inspectie heeft een selectie gemaakt van KMar brigades die worden betrokken in dit onderzoek. Door zo veel mogelijk brigades te betrekken die meerdere vormen van grenstoezicht uitvoeren, kunnen stap 2, 3 en 4 zo efficiënt mogelijk worden uitgevoerd. Tegelijkertijd is het aantal brigades voldoende om een goed beeld te geven van grenstoezicht en opsporing. De geselecteerde brigades zijn: Brigade Grensbewaking (Schiphol), Brigade Zuid-Holland, Brigade Scheldestromen, Brigade Brabant-Zuid, Brigade Limburg-Zuid, Brigade Oostgrens-Noord en Brigade Oostgrens-Midden.

Opzet schematisch

Dit onderzoek beoogt grenstoezicht en de opsporing van mensensmokkel in zes stappen inzichtelijk te maken. Allereerst brengt de Inspectie het grenstoezicht op de geselecteerde brigades in kaart. Vervolgens verschuift de aandacht naar de opsporingsonderzoeken naar mensensmokkel die uit het grenstoezicht voortkomen. Bij de derde stap onderzoekt de Inspectie hoe de resultaten van de opsporingsonderzoeken binnen de KMar bij elkaar worden gebracht om zo mensensmokkelorganisaties in beeld te brengen. Als laatste maakt de Inspectie

⁷

<https://www.wegwijzermensenhandel.nl/organisatieprofielen/ExpertisecentrumMensenhandelenMensensmokkelEMM.aspx>

⁸ <https://www.europol.europa.eu/nl/about-europol>

⁹ Zie voor meer het inspectierapport Internationale Rechtshulp Gewogen.

¹⁰ Nederlandse Strategie voor Geïntegreerd Grensbeheer 2019 – 2024, pp. 16.



inzichtelijk hoe de verzamelde informatie buiten de KMar wordt verzameld door (inter)nationale organisaties.





3

Samenhang met andere onderzoeken

De Inspectie heeft in het verleden meerdere onderzoeken gedaan naar opsporingsprocessen bij de Nationale Politie: [Intelligence in de Opsporing](#), [Selectie en Toewijzing in de Opsporing](#) en het [Periodiek Beeld Opsporing](#). Deze onderzoeken richten zich echter op de opsporing bij de politie en niet bij de KMar. Het huidige onderzoek zal daarom andere perspectieven op de opsporing bieden.

In het onderzoek [Toezicht op de Maritieme Grenzen](#) heeft de Inspectie onderzoek gedaan naar het informatiegestuurd optreden van de KMar en de zeehavenpolitie. Ondanks dat in het huidige onderzoek informatie(uitwisseling) ook een belangrijke rol speelt, betreft dit hoofdzakelijk opsporingsinformatie. Hierdoor werpt het huidige onderzoek een smallere blik op het onderwerp informatie, waardoor meer in detail kan worden getreden.

In het rapport [Internationale Rechtshulp Gewogen](#) beschreef de Inspectie haar onderzoek internationale informatie-uitwisseling op basis van een individuele casus. Het LIRC en een IRC zijn onderdeel van het betreffende onderzoek. Echter zijn bij het betreffende onderzoek lessen getrokken uit de casus en is niet overkoepelend gekeken naar de IRC's. Het huidige onderzoek kan daarom nieuwe inzichten bieden op de werkzaamheden van de IRC's.

In 2020 zal de vijfjaarlijkse Schengen Evaluatie plaatsvinden. Nederland zal tijdens de evaluatie worden beoordeeld op de zes onderdelen van het Schengenacquis, waaronder grensbewaking. Hierbij wordt onder andere gebruik gemaakt van een omvangrijke vragenlijst en mogelijke bezoeken aan locaties waar grensbewaking plaatsvindt. De evaluatie wordt gecoördineerd vanuit het Directoraat-Generaal Migratie (DGM) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Op 20 maart 2020 publiceerde de Algemene Rekenkamer het rapport [Digitalisering aan de Grens](#). In dit onderzoek gaat de Algemene Rekenkamer met name in op vragen rondom cybersecurity en IT op luchthavens. Het betreffende onderzoek heeft daarmee een geheel andere insteek dan het huidige inspectieonderzoek.



4

Communicatie

Bij aanvang van het onderzoek informeert de Inspectie de betrokken organisaties over (het doel van) het onderzoek door toezending en publicatie van plan van aanpak op de Inspectie-site.

De te interviewen functionarissen krijgen voorafgaand aan het interview het interviewprotocol toegestuurd. De interviewverslagen worden na het gesprek in het kader van wederhoor aan de geïnterviewden voorgelegd. Het conceptrapport wordt voorgelegd voor wederhoor aan de eindverantwoordelijken van de betrokken organisaties.

Na vaststelling van het rapport wordt het aangeboden aan het ministerie van JenV. De Inspectie publiceert het rapport op haar website.



I

Bijlage Afkortingen

Afkorting	Betekenis
A&O	Afdeling Analyse en Onderzoek (KMar)
AVIM	Afdeling Vreemdelingen, Identificatie en Mensenhandel (Politie)
EMM	Expertisecentrum Mensenhandel Mensensmokkel
EU	Europese Unie
IKP	Informatieknoppunt (KMar)
IRC	Internationaal Rechtshulpcentrum
KMar	Koninklijke Marechaussee
LIRC	Landelijk Internationaal Rechtshulpcentrum
MDT	Multidisciplinair Team
OM	Openbaar Ministerie



Missie Inspectie Justitie en Veiligheid

De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van justitie en veiligheid om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen, om risico's te signaleren en om organisaties aan te zetten tot verbetering. Hiermee draagt de Inspectie bij aan een rechtvaardige en veilige samenleving.

Dit is een uitgave van:

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
[Contactformulier](#) | www.inspectie-jenv.nl

Mei 2020

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*