Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Bewaking van de blauwe grenzen

Plan van aanpak

Inhoudsopgave

1	**Inleiding**	**3**
2	**Onderzoek**	**5**
2.1	Doelstelling onderzoek	5
2.2	Centrale vraagstelling	5
2.3	Afbakening	5
2.4	Onderzoeksvragen	6
2.5	Onderzoeksaanpak	6
3	**Samenhang met andere onderzoeken**	**10**
4	**Communicatie**	**11**
	Bijlage	
I	**Locaties Grensdoorlaatposten**	**12**
II	**Afkortingen**	**13**

1 Inleiding

Migratie krijgt veel aandacht in het maatschappelijke en politieke debat. Binnen dit debat wordt vaak verwezen naar illegale migratie, mensenhandel en mensensmokkel. Deze onderwerpen zijn dan ook prominent aanwezig in het migratiebeleid.[1] Aangezien illegale migratie, mensenhandel en mensensmokkel (vaak) gepaard gaan met grensoverschrijding, wordt in het debat frequent verwezen naar grensbewaking en -controle.[2] Die vormen de eerste lijn in de aanpak van illegale migratie, mensenhandel en mensensmokkel binnen de Nederlandse territoriale grenzen. De controle van grensoverschrijdend verkeer kan deze verschijnselen in een vroeg stadium een halt toe roepen.

Uit eerdere onderzoeken van de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: Inspectie) is het belang van grensbewaking duidelijk geworden. Het rapport De Opvolging van Signalen uit het Asielproces geeft aan dat grensbewaking een instrument kan zijn voor het opvangen van signalen voor de bestrijding van onder meer mensensmokkel, mensenhandel en terrorisme. Het rapport Gedwongen Vertrek in Beeld maakt duidelijk dat grensbewaking bijdraagt aan het verminderen van de instroom tot het toelatings- en terugkeerproces door individuen aan de buitengrens te weigeren. Daarnaast zijn onlangs verschillende mediaberichten verschenen over inklimmers in de Nederlandse havens die illegaal naar het Verenigd Koninkrijk willen uitreizen en de opvang van migranten in het Middellandse Zeegebied.[3]

Met dit onderzoek wil de Inspectie meer inzicht krijgen in de uitvoering van grensbewaking en zo mogelijk bijdragen aan het optimaliseren van dit proces. Op basis van een risicoanalyse heeft de Inspectie besloten zich in dit onderzoek te richten op één aspect van grensbewaking, namelijk grensbewaking in de zeehavens. Toekomstige inspectieonderzoeken kunnen zich richten op andere vormen van grensbewaking zoals uitgevoerd op luchthavens en treinen.

[1] https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/migratie/voorkomen-irreguliere-migratie; https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/mensenhandel-mensensmokkel

[2] Grenscontrole wordt in de Schengengrenscode gedefinieerd als: “de controles die aan de grensdoorlaatposten worden verricht om na te gaan of de betrokken personen, hun vervoermiddelen en de voorwerpen in hun bezit het grondgebied van de lidstaten mogen binnenkomen dan wel verlaten.” Grensbewaking wordt gedefinieerd als: “de bewaking van de grenzen buiten de grensdoorlaatposten en de bewaking van de grensdoorlaatposten buiten de vastgestelde openingstijden om te voorkomen dat personen zich aan de grenscontroles onttrekken.” Voor het leesgemak zal in dit onderzoek voor beide processen de term grensbewaking wordt gebruikt.

[3] Zie bijvoorbeeld: https://nos.nl/artikel/2287529-politie-en-marechaussee-zoeken-naar-inklimmers-in-rotterdamse-haven.html; https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2292648-gearresteerde-sea-watch-kapitein-met-de-dood-bedreigd.html.

Grensbewaking en informatiegestuurd optreden

Nederland maakt deel uit van het Schengengebied[4], waarbinnen vrij verkeer van personen en goederen mogelijk is. Toegang tot het Schengengebied is daarentegen niet vrij, waardoor aan de buitengrenzen van het Schengengebied grensbewaking plaatsvindt. De Nederlands kustlijn maakt deel uit van deze buitengrenzen, de zogenoemde blauwe grenzen. Wanneer men via deze blauwe grenzen Nederland wil inreizen dient dat te gebeuren via een van de in de wet aangewezen grensdoorlaatposten.[5] Deze grensdoorlaatposten bevinden zich in of dichtbij zeehavens. Grensbewaking in en rondom zeehavens wordt uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee (KMar) en, specifiek voor het Rotterdamse havengebied, de Zeehavenpolitie (ZHP) van de eenheid Rotterdam van de Nationale Politie. Zij zijn verantwoordelijk voor het handhaven van de vreemdelingenwet en controleren in dat kader de identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie van personen in het havengebied bij zowel in- als uitreis.[6]

Het scheepsverkeer in de Nederlandse havens is van grote omvang. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS) geeft aan dat in 2017 de zeehavens 36.000 keer zijn bezocht, door onder meer vrachtschepen, cruiseschepen en pleziervaart.[7] Het Rotterdamse zeehavengebied met 24.000 bezoeken is daarbij veruit het drukst bezocht. Maar ook in andere havens komt een aanzienlijke hoeveelheid schepen binnen: 5.300 in Amsterdam, 3.300 in Zeeland Seaports en 2.100 in Groningen Seaports. Het CBS constateert tevens een stijgende trend in de hoeveelheid schepen en het formaat van met name de vrachtschepen.

Gezien de beschikbare capaciteit bij zowel de KMar als de ZHP is het niet mogelijk alle schepen volledig te controleren en daarmee toe te zien op dat iedereen Nederland inreist via een grensdoorlaatpost. Er moeten keuzes worden gemaakt over waar en wanneer controles plaatsvinden. Bij het maken van deze keuzes, en daarmee de aansturing van de operatie, speelt bij zowel de KMar als de ZHP het informatiegestuurd optreden (IGO) een belangrijke rol. IGO is er op gericht op basis van risicoanalyses capaciteit in te zetten waar die nodig is. Voor grensbewaking in de havens betekent dit onder meer dat via IGO wordt bepaald welke schepen in welke havens worden gecontroleerd. Voor de effectieve tenuitvoerlegging van grensbewaking in de zeehavens is het cruciaal dat IGO goed functioneert, zodat de juiste schepen op de juiste momenten worden gecontroleerd en daarmee de risico's voor de samenleving kunnen worden geminimaliseerd.

Op basis van bovenstaande inzichten heeft de Inspectie zich georiënteerd op het proces grensbewaking, waarbij specifiek aandacht is besteed aan de operationele uitvoering van grensbewaking in de zeehavens en de informatie die daaraan ten grondslag ligt. Gezien de politieke en maatschappelijke discussie over het thema migratie en de vragen over de werking van IGO die bij de oriëntatie naar voren kwamen heeft de Inspectie besloten verder onderzoek te verrichten naar grensbewaking in de zeehavens.

[4] Er zijn 26 Europese landen die vallen onder het Schengengebied, de zogeheten Schengenlanden. Binnen deze landen mogen inwoners van de Europese Unie (EU) vrij reizen. Zie ook: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/europese-unie/vraag-en-antwoord/welke-landen-zijn-schengenlanden
[5] Zie: Bijlage 4 van het Voorschrift Vreemdelingen
[6] Zie: Art.l 50 Vreemdelingenwet 2000
[7] https://www.cbs.nl/nl-nl/maatschappij/verkeer-en-vervoer/transport-en-mobiliteit/mobiliteit/verkeer/categorie-verkeer/zeehavens

2 Onderzoek

2.1 Doelstelling onderzoek

In de aansturing en uitvoering van grensbewaking speelt IGO een sleutelrol en dit systeem dient daarom goed te functioneren. De Inspectie beoogt om die reden met dit onderzoek in kaart te brengen hoe IGO op papier zou moeten functioneren, hoe IGO in de praktijk functioneert en welke gevolgen eventuele verschillen hiertussen hebben voor grensbewaking in de zeehavens. Bij constatering van eventuele knelpunten doet de Inspectie aanbevelingen die een bijdrage leveren aan de verbetering van grensbewaking in de zeehavens.

2.2 Centrale vraagstelling

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

Hoe functioneert IGO en in welke mate draagt dit bij aan een risico gestuurde grensbewaking in de zeehavens?

Om tot een antwoord te komen op deze onderzoeksvraag brengt de Inspectie eerst in kaart hoe IGO op papier dient te werken. Hierbij staan de organisatie en doelstellingen van IGO centraal. Gezien de cruciale rol die IGO speelt bij grensbewaking is het belangrijk dat het functioneert zoals het is bedacht. De Inspectie onderzoekt daarom in hoeverre IGO op papier overeenkomt met de praktijk, op zowel tactisch als operationeel niveau. Op tactisch niveau wordt aandacht besteed aan de beschikbare informatie voor analisten en de informatieproducten die daaruit voortkomen. Zonder informatie is informatiegestuurd optreden immers niet mogelijk. Op operationeel niveau wordt aandacht besteed aan hoe informatie wordt toegepast. Om informatiegestuurd op te treden moet informatie daadwerkelijk sturend zijn. Een verdere uitwerking van deze aanpak staat in paragraaf 2.5.

2.3 Afbakening

Grensbewaking is een proces dat vele componenten bevat. Het belang van risicogestuurde grensbewaking maakt IGO echter tot een sleutelcomponent. Dit

onderzoek concentreert zich daarom specifiek op IGO. Hoewel IGO een sturingsconcept in brede zin is, betrekt dit onderzoek alleen IGO in het kader van grensbewaking in de zeehavens.

De Inspectie richt zich in dit onderzoek primair op de KMar en ZHP. Andere actoren worden enkel betrokken wanneer relevant.

De ZHP heeft in het Rotterdamse havengebied naast grensbewaking ook andere taken, zoals nautisch toezicht, milieuhandhaving en bestrijding van criminaliteit. Marechaussees zijn algemeen opsporingsambtenaar[8] en hebben daarom ook bevoegdheden in het kader van opsporing en handhaving van het strafrecht. Dit onderzoek richt zich enkel op de grensbewakingstaak van de ZHP en de KMar.

Grensbewaking kent vreemdelingrechtelijke aspecten, zoals (illegale) migratie, en strafrechtelijke aspecten, zoals mensenhandel. De Inspectie richt zich in dit onderzoek primair op de vreemdelingrechtelijke aspecten van grensbewaking en betrekt de strafrechtelijke aspecten enkel wanneer relevant.

2.4 Onderzoeksvragen

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

1. Welke (wettelijke) taken hebben de KMar en de ZHP op het gebied van grensbewaking?

2. Hoe hebben de KMar en de ZHP het IGO ingericht en wat beogen zij hiermee te bereiken?

3. Hoe wordt op tactisch en uitvoerend niveau invulling gegeven aan IGO?

4. Welke gevolgen hebben eventuele verschillen tussen IGO op papier en IGO in de praktijk voor grensbewaking?

2.5 Onderzoeksaanpak

Het beantwoorden van de onderzoeksvragen vereist een stapsgewijze aanpak waarbij IGO binnen grensbewaking in de zeehavens op verschillende niveaus binnen de KMar en ZHP inzichtelijk wordt gemaakt. De Inspectie start hierbij op het strategisch niveau om vervolgens via het tactische niveau uit te komen op het operationele niveau. Onderstaande paragraaf zet de exacte stappen uiteen met specifieke aandacht voor welke informatie op welke manier wordt verzameld.

Stap 1:
Analyse van wet- en regelgeving geeft de taakstelling van de KMar en de ZHP op het gebied van grensbewaking weer. Hierbij is primair sprake van documentanalyse.

Stap 2:
Er worden interviews gehouden op strategisch niveau, zoals de staf van de KMar en leiding van de ZHP, en tactisch niveau, zoals het Landelijk Tactisch Commando

[8] Zie: Art. 4 Politiewet

(LTC) van de KMar. Deze interviews maken de organisatie van zowel grensbewaking als IGO duidelijk. De interviews moeten inzichtelijk maken hoe IGO is ingericht en hoe dit bijdraagt aan grensbewaking. Daarnaast wordt aandacht besteed aan hoe informatie uit het veld bijdraagt aan de beslissingen die op strategisch en tactisch niveau worden gemaakt. De interviews worden gehouden met staf- en beleidsmedewerkers van de KMar en de ZHP. Specifiek voor de KMar zullen ook interviews worden gehouden met afdelingshoofden van het LTC .

Beschikbare documentatie over IGO vanuit beide organisaties vult deze gesprekken aan. De combinatie van de wet- en regelgeving en strategische visie resulteert in een beschrijving van wat grensbewaking is, wat hiermee bereikt dient te worden en hoe dat bereikt dient te worden. De vervolgstappen zijn erop gericht inzichtelijk te maken in hoeverre de praktijk aansluit op de bevindingen van stap 1 en 2.

Stap 3:
Bij de KMar en ZHP zullen kwantitatieve gegevens worden opgevraagd. Deze gegevens zullen onder andere betrekking hebben op de hoeveelheid schepen die zijn aangemerkt als hoog risico, de hoeveelheid schepen die zijn gecontroleerd en wat de uitkomsten van deze controles zijn. De gegevens bieden daarmee een eerste zicht op de operatie van grensbewaking in de zeehavens.

Stap 4:
Vervolgens geven interviews met analisten van de KMar en ZHP inzicht in de concrete invulling van IGO op tactisch niveau. De aandacht gaat uit naar hoe richting wordt gegeven aan de werkzaamheden van analisten, welke informatie zij verzamelen, hoe zij deze informatie analyseren en welke informatieproducten zij opleveren. Aanvullend geeft de analyse van een selectie van informatieproducten, zoals periodieke beelden en factsheets, zicht op de concrete sturingsinformatie die analisten opleveren, specifiek voor grensbewaking in de zeehavens. Hiermee worden niet alleen het perspectief en de werkzaamheden van de analisten duidelijk, maar ook de daadwerkelijke sturingsinformatie bestemd voor het operationele niveau. Een belangrijk gegeven is dat de Inspectie niet de kwaliteit van de analyses beoordeelt. Het onderzoek richt zich namelijk op de mate van sturing die IGO geeft aan de praktijk en niet of er juist wordt gestuurd.

Stap 5:
Daarna wordt in kaart gebracht hoe de risicoanalyses en informatievoorziening plaatsvinden door informatiemedewerkers werkzaam bij de landelijke afdelingen Maritiem Back Office, de Eenheid Watchlists & Profielen en het Maritiem Informatie Knooppunt. Deze afdelingen zijn onderdeel van de KMar en/of ZHP. Echter vervullen zij niet dezelfde functie als informatiemedewerkers op brigadeniveau of analisten. De landelijke afdelingen vormen een tussenlaag die zowel brigades als analisten voorziet van informatie. Daarmee zijn zij een belangrijke speler in het IGO. De interviews zullen zich richten op de informatie die de informatiemedewerkers ontvangen, de informatieproducten die zij opleveren en hoe zij bepalen welke schepen worden gecontroleerd.

Stap 6:
Het omzetten van informatieproducten naar een operationeel plan op brigadeniveau gebeurt op twee manieren: door informatiemedewerkers en brigadecommandanten van de KMar / het districtshoofd van de ZHP. Eerst zal gekeken worden naar de werkzaamheden van informatiemedewerkers op brigadeniveau van de KMar en binnen de ZHP. Het doel hierbij is verder inzicht te verkrijgen in de

(sturings)informatie die beschikbaar is voor de operatie en op welke wijze deze wordt verzameld. Interviews zullen zich daarom richten op de informatie die informatiemedewerkers verzamelen, hoe zij deze analyseren en hoe zij hun resultaten communiceren richting de uitvoering en brigadecommandanten.

Stap 7:
Een belangrijke stap in het IGO proces is het omzetten van sturingsinformatie naar operationeel handelen. Hierbij spelen brigadecommandanten van de KMar en het sectorhoofd van de ZHP een grote rol. Zij ontvangen de (sturings)informatie en bepalen hoe die verwerkt wordt in de operatie. Interviews met brigadecommandanten en het sectorhoofd van de ZHP maken duidelijk hoe zij de informatieproducten van analisten en informatiemedewerkers verwerken tot een operationeel plan. Tevens gaan deze interviews in op de operationele praktijk van grensbewaking in de zeehavens en de aansturing daarvan.

Stap 8:
Cruciaal voor IGO is de daadwerkelijke toepassing van informatie in de operatie. De laatste stap richt zich daarom op het inzichtelijk maken van de praktijk van grensbewaking. Dit zal worden gedaan door observaties van grenscontroles en focusgroepen met uitvoerders van de KMar en ZHP. Hierbij wordt met name aandacht besteed aan de operationele praktijk van grensbewaking in de zeehavens, in welke mate die wordt gestuurd door informatie en welke informatie uitvoerders terugkoppelen aan informatiemedewerkers en analisten.

IGO is een cyclisch proces. Het is van belang dat het operationeel niveau niet alleen informatie ontvangt om op te acteren. Informatie vanuit het operationeel niveau moet ook zijn weg (terug) vinden naar het tactisch en strategisch niveau. Zo kan informatie worden geverifieerd, nieuwe analyses worden gemaakt en, wanneer nodig, geherprioriteerd of bijgestuurd worden. Door deze terugkoppeling van informatie is er sprake van een informatiecyclus. In stappen 2 tot en met 8 zal daarom niet alleen aandacht worden besteed aan welke informatie wordt verstrekt op de verschillende organisatieniveaus, maar ook welke informatie wordt teruggekoppeld en hoe deze informatie vervolgens wordt gebruikt.

Specificering aantallen interviews en observaties
Bovenstaande stappen hebben betrekking op zowel de KMar als de ZHP. De ZHP is verantwoordelijk voor grensbewaking in het Rotterdamse havengebied. Daarnaast zijn er vier KMar brigades verantwoordelijk voor grensbewaking in één of meerdere havens. Onder de brigades Zuid-Holland, Noord-Holland, Noord-Brabant en Waddengebied vallen in totaal twaalf maritieme grensdoorlaatposten (zie Bijlage I voor een overzicht van maritieme grensdoorlaatposten). De interviews in stap 6 tot en met 8 zullen daarom bij vier KMar brigades en bij de ZHP plaatsvinden. In tabel a is het voorziene aantal interviews per stap verder uitgewerkt ter indicatie van de omvang van de uitvoeringsfase. Het is niet uitgesloten dat tijdens het onderzoek blijkt dat aanvullende interviews nodig zijn. Naast de interviews worden observaties gedaan van grensbewaking in de praktijk. Per KMar brigade en bij de ZHP zal een dienst worden geobserveerd voor een maximum van vijf observaties.

Tabel a. *Geplande aantal te houden interviews*

Functie	Aantal interviews
Strategisch niveau KMar en ZHP	8
Analisten KMar en ZHP	4
Informatiemedewerkers landelijke afdelingen	3
Informatiemedewerkers KMar / ZHP	5
Brigadecommandanten / Districtshoofd ZHP	5
Interviews marechaussees en agenten in de uitvoering	5
Totaal	30

3 Samenhang met andere onderzoeken

Eind 2017 heeft de Inspectie een eerdere oriëntatiefase afgerond van een onderzoek naar het Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV), de grenspolitietaak van de KMar aan de binnengrenzen van het Schengengebied. Op basis van deze oriëntatie is destijds besloten geen inspectieonderzoek te starten. Een van de argumenten voor deze keuze was een onderzoek dat werd uitgevoerd door de Universiteit Leiden (UL) naar het MTV. Het betreffende onderzoek van de UL is inmiddels afgerond.

De UL gaat mogelijk een vervolgonderzoek opzetten. Hierbij zal zij zich echter richten op andere onderwerpen dan de Inspectie. De UL concentreert zich op het MTV op de snelwegen. De Inspectie richt zich daarentegen op grensbewaking in de zeehavens. De juridische context, de vorm van de controles en de locaties waar deze worden uitgevoerd zijn daarom wezenlijk anders. Er zal daarom geen overlap zijn met het mogelijke UL onderzoek.

In 2020 zal tevens de vijfjaarlijkse Schengen Evaluatie plaatsvinden, uitgevoerd door de Europese Commissie. Nederland zal tijdens de evaluatie worden beoordeeld op de zes onderdelen van het Verdrag van Schengen, 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. Gedurende de oriëntatiefase heeft overleg met DGM plaatsgevonden om eventuele overlap te voorkomen. Uit dit overleg is gebleken dat tijdens de Schengen Evaluatie ook aandacht wordt besteed aan risicoanalyses. De dataverzameling van de Schengen Evaluatie wordt echter in een kort tijdsbestek uitgevoerd en gaat in op meerdere onderwerpen waar risicoanalyse er een van is. Het onderzoek van de Schengen Evaluatie zal daarom niet eenzelfde omvang en insteek hebben als het inspectieonderzoek.

4 Communicatie

Bij aanvang van het onderzoek informeert de Inspectie de betrokken organisaties over (het doel van) het onderzoek.

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 door het MT Inspectie JenV vindt bestuurlijke bespreking plaats met de (eind)verantwoordelijken van de betrokken organisaties.

Het onderzoeksrapport zal worden gepubliceerd op de website van de Inspectie.

Bijlage
Locaties
Grensdoorlaatposten

Bijlage
Afkortingen

Tabel b. *Afkortingen*

Afkorting	Betekenis
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
IGO	Informatiegestuurd optreden
KMar	Koninklijke Marechaussee
LTC	Landelijke Tactisch Commando
ZHP	Zeehavenpolitie

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

Augustus 2019

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