Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Toezicht op de Maritieme Grenzen

Een onderzoek naar risicogestuurd grenstoezicht in de zeehavens

Inhoudsopgave

	Voorwoord	**3**
	Samenvatting	**4**
1	**Inleiding**	**7**
1.1	Migratie en grenstoezicht	7
1.2	Grenstoezicht en informatiegestuurd optreden	8
1.3	Doelstelling en onderzoeksvragen	9
1.4	Afbakening	9
1.5	Leeswijzer	10
2	**Kader grenstoezicht en informatiegestuurd optreden**	**11**
2.1	Schengengrenscode	11
2.1.1	Schengengrenscode algemeen	11
2.1.2	Schengengrenscode en maritieme grenzen	12
2.1.3	Vreemdelingenwet en Vreemdelingenbesluit	13
2.2	Grenstoezicht en informatiegestuurd optreden	13
2.2.1	Informatiegestuurd optreden binnen de KMar	14
2.2.2	Informatiegestuurd optreden binnen de Zeehavenpolitie	18
2.3	Essentie van grenstoezicht	20
3	**Bevindingen**	**22**
3.1	Doelen en prioriteiten grenstoezicht	22
3.2	Sturing op tactisch niveau	26
3.3	Vertaling van landelijke intelligence naar lokale intelligence	28
3.4	Blinde vlekken	30
3.5	Profielen en watchlists	31
3.6	Informatiesystemen	35
3.7	Kwaliteit mutaties	37
3.8	Opbrengsten	39
4	**Conclusies en aanbevelingen**	**42**
	Bijlagen	
I	**Onderzoeksaanpak**	**47**
II	**Toelichting risicogestuurd werken**	**50**
III	**Afkortingen**	**52**

Voorwoord

In dit onderzoek heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid zich gericht op het grenstoezicht in de zeehavens, zoals uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee (KMar) en het district Zeehavens van de eenheid Rotterdam van de Nationale Politie (zeehavenpolitie, ZHP). Hierbij is specifiek aandacht besteed aan de vraag in hoeverre het maritieme grenstoezicht informatie- en risicogestuurd is of kan zijn. Deze vorm van sturing wordt door beide organisaties gezien als de beste manier om maatschappelijk belangrijke thema's zoals irreguliere migratie en mensensmokkel effectief aan te pakken.

Het onderzoek toont aan dat zowel de KMar als de ZHP nog stappen moeten zetten om het informatie- en risicogestuurd grenstoezicht te laten functioneren zoals zij dat zelf in gedachte hebben. De Inspectie doet in dit rapport meerdere aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling van het informatie- en risicogestuurd optreden.

Het onderzoek laat ook zien dat de KMar en de ZHP zich in een lastige positie bevinden. Zij hebben de taak de mensen die Nederland in- en uitreizen via de zeehavens te controleren zodat mensensmokkel, irreguliere migratie en grensoverschrijdende criminaliteit kunnen worden aangepakt. Echter, een combinatie van verplichtingen die voortkomen uit wet- en regelgeving, de aanpak van inklimmers in de havengebieden en beperkte beschikbare capaciteit maakt het voor de KMar en de ZHP moeilijk volledig zicht te houden op alle zeehavens en de personen die daar in- en uitreizen. Er is daarom een spanningsveld zichtbaar tussen wat van de KMar en de ZHP wordt verwacht op het gebied van grenstoezicht en de mogelijkheden die zij hebben om volledig aan deze verwachtingen te voldoen. De Inspectie beoogt met dit onderzoek dan ook bij te dragen aan een bredere maatschappelijke reflectie op wat van de KMar en ZHP in redelijkheid kan worden verwacht en de randvoorwaarden die daarbij voor hen gelden.

Het veldonderzoek voor dit project is in de periode van september tot en met november 2019 uitgevoerd. Dankzij de professionaliteit en flexibiliteit van de marechaussees en politiemedewerkers kon de Inspectie dit onderzoek in een korte periode uitvoeren. De Inspectie Justitie en Veiligheid spreekt hiervoor haar dank uit aan alle betrokkenen.

H.C.D Korvinus

Samenvatting

Binnen het maatschappelijke en politieke debat over migratie wordt vaak verwezen naar grenstoezicht. Grenstoezicht vormt onder andere de eerste lijn in de aanpak van irreguliere migratie en mensensmokkel. In dit rapport richt de Inspectie zich specifiek op het maritiem grenstoezicht. Grenstoezicht in en rondom zeehavens wordt uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee (KMar) en, specifiek voor het Rotterdamse havengebied, het district Zeehavens van de eenheid Rotterdam (zeehavenpolitie, ZHP) van de Nationale Politie.

Het scheepsverkeer in de Nederlandse havens is van grote omvang. Gezien de beschikbare capaciteit bij zowel de KMar als de ZHP is het niet mogelijk alle schepen die Nederland in- of uitreizen volledig fysiek te controleren. Er moeten keuzes worden gemaakt over waar en wanneer controles plaatsvinden. Bij het maken van deze keuzes speelt bij de KMar en de ZHP het informatiegestuurd optreden een belangrijke rol. Informatiegestuurd optreden is er op gericht op basis van risicoanalyses capaciteit in te zetten waar die geacht wordt nodig te zijn. Voor grenstoezicht in de havens betekent dit onder meer dat via informatiegestuurd optreden wordt bepaald welke schepen in welke havens fysiek worden gecontroleerd.

Gezien het belang dat de KMar en de ZHP toekennen aan het informatiegestuurd optreden om grenstoezicht in de zeehavens effectief uit te voeren - en daarmee de risico's voor irreguliere migratie en mensensmokkel te minimaliseren - is het cruciaal dat informatiegestuurd optreden goed functioneert. De Inspectie beoogt om die reden met dit onderzoek in kaart te brengen hoe informatiegestuurd optreden in theorie zou moeten functioneren, hoe informatiegestuurd optreden in de praktijk wordt uitgevoerd en welke gevolgen eventuele verschillen hiertussen hebben voor grenstoezicht in de zeehavens. Hiertoe geeft de Inspectie in dit rapport een antwoord op de volgende centrale vraag:

> Hoe functioneert het informatiegestuurd optreden en in welke mate draagt dit bij aan risico gestuurd grenstoezicht in de zeehavens?

Het beantwoorden van deze onderzoeksvraag vereiste een stapsgewijze aanpak waarmee informatiegestuurd optreden binnen grenstoezicht in de zeehavens op verschillende niveaus binnen de KMar en ZHP inzichtelijk is gemaakt. De Inspectie heeft om die reden in totaal 27 interviews gehouden met mensen die binnen de KMar en de ZHP functies vervullen op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Daarnaast heeft de Inspectie interviews gehouden met beleidsmedewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Deze gesprekken zijn aangevuld met vijf observaties van hoe maritiem grenstoezicht doorgaans wordt uitgevoerd. Op basis van de bevindingen uit dit onderzoek komt de Inspectie tot de volgende conclusies.

Conclusie

Het informatiegestuurd optreden, dat de basis zou moeten vormen voor de operatie bij de KMar en ZHP, functioneert bij maritiem grenstoezicht in de praktijk op cruciale aspecten niet zoals dat in theorie zou moeten functioneren. Bredere tactische beelden van het maritieme segment ontbreken. De vertaling van de beschikbare (sturings)informatie naar het operationeel niveau wordt als ontoereikend ervaren. De registraties in de informatiesystemen vanuit de operatie ervaren analisten en informatieverwerkers van onvoldoende kwaliteit. Informatie kan niet of niet op efficiënte wijze uit de informatiesystemen worden gehaald.

Het is onbekend of de taken waar de KMar en ZHP veel capaciteit op inzetten daadwerkelijk de hoogste risico's op het gebied van irreguliere migratie en mensensmokkel vormen. De KMar en de ZHP besteden veel capaciteit aan controles bij uitreis gericht op het onderkennen van inklimmers en mensensmokkel, dat een groot risico is. Tegelijkertijd is er een gebrek aan overzicht van de opbrengsten van controles, zijn de visserij en pleziervaart blinde vlekken en is er gering zicht op de risico's voor maritiem grenstoezicht in bredere zin.

De Schengengrenscode laat in de praktijk weinig ruimte over voor informatie- en risicogestuurd optreden bij maritiem grenstoezicht. De KMar en ZHP besteden veel capaciteit aan controles die zij op basis van wet- en regelgeving uit moeten voeren. Hierdoor houden zij zeer geringe capaciteit over om de ruimte voor informatiegestuurd optreden die de Schengengrenscode wel biedt in te vullen.

Het resultaat is dat het informatiegestuurd optreden in de praktijk niet goed functioneert. Hierdoor is er beperkt zicht op de risico's op het gebied van irreguliere migratie via de maritieme grenzen.

Op basis van haar conclusies doet de Inspectie de volgende aanbevelingen.

Aanbevelingen

De Inspectie beveelt de Koninklijke Marechaussee en de Nationale Politie het volgende aan:

- Stel in samenwerking risicoanalyses op voor grenstoezicht in het bredere maritieme segment;
- 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;
- Investeer in het verbeteren van mutaties van operationele medewerkers zodat analisten en informatiemedewerkers de informatie ontvangen die zij nodig hebben.

De Inspectie beveelt de Koninklijke Marechaussee het volgende aan:

- Moderniseer de informatiesystemen zodat medewerkers de voor hen benodigde informatie op een efficiënte manier uit deze systemen kunnen halen en kunnen koppelen;
- Investeer in medewerkers zodat zij de benodigde ervaring en kennis op kunnen doen van specialistische taakgebieden en functies en rouleer deze functies minder frequent.

De Inspectie beveelt de Nationale Politie het volgende aan:

- Voorzie het district Zeehavens van de eenheid Rotterdam van ondersteuning van de grenspolitietaak op het gebied van informatie en intelligence vanuit de regionale en landelijke informatieknooppunten;
- Voorzie in voldoende capaciteit om de beleidsmatige taken rondom grenstoezicht uit te voeren.

De Inspectie beveelt de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid het volgende aan:

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

1 Inleiding

1.1 Migratie en grenstoezicht

Migratie krijgt veel aandacht in het maatschappelijke en politieke debat. Binnen dit debat wordt vaak verwezen naar irreguliere migratie en mensensmokkel. Deze onderwerpen zijn dan ook prominent aanwezig in het migratiebeleid. Aangezien irreguliere migratie en mensensmokkel gepaard gaan met grensoverschrijding, wordt in het debat frequent verwezen naar grenstoezicht. De controle van grensoverschrijdend verkeer kan deze verschijnselen in een vroeg stadium een halt toe roepen en vormt zodoende de eerste lijn in de aanpak van irreguliere migratie en mensensmokkel binnen de Nederlandse territoriale grenzen.

Uit eerdere onderzoeken van de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) is het belang van grenstoezicht duidelijk geworden. Het rapport De Opvolging van Signalen uit het Asielproces geeft aan dat grenstoezicht 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 grenstoezicht bijdraagt aan het verminderen van de instroom tot het toelatings- en terugkeerproces door individuen aan de buitengrens te weigeren. Daarnaast zijn in de afgelopen periode verschillende mediaberichten verschenen over inklimmers in de Nederlandse havens die illegaal naar het Verenigd Koninkrijk willen uitreizen.[1]

Met dit onderzoek wil de Inspectie meer inzicht krijgen in de uitvoering van grenstoezicht en zo bijdragen aan het optimaliseren van dit proces. In dit onderzoek richt de Inspectie zich op één aspect van grenstoezicht, namelijk het maritieme grenstoezicht in en rondom de zeehavens. Toekomstige inspectieonderzoeken kunnen zich richten op andere vormen van grenstoezicht zoals uitgevoerd op luchthavens en treinen.

[1] Zie bijvoorbeeld: https://nos.nl/artikel/2299955-veerboot-hoek-van-holland-vertraagd-vanwege-inklimmers.html ; https://nos.nl/artikel/2309319-twaalf-volwassenen-en-vier-kinderen-gevonden-in-vrachtwagen-in-haven-ijmuiden.html ; https://nos.nl/artikel/2307309-39-lichamen-gevonden-in-vrachtwagen-engeland-onvoorstelbaar-tragisch.html; https://nos.nl/artikel/2319659-marechaussee-vindt-in-2019-meer-inklimmers-in-vrachtwagens.html

1.2 Grenstoezicht en informatiegestuurd optreden

Nederland maakt deel uit van het Schengengebied[2], waarbinnen vrij verkeer van personen en goederen mogelijk is. Toegang tot het Schengengebied is daarentegen niet vrij, waardoor aan de buitengrenzen van het Schengengebied grenstoezicht plaatsvindt. De Nederlandse kustlijn maakt deel uit van deze buitengrenzen, de zogeheten maritieme grenzen. Wanneer men via deze maritieme grenzen Nederland wil inreizen, dient dat te gebeuren via een van de in de wet aangewezen grensdoorlaatposten.[3] Deze grensdoorlaatposten bevinden zich in of dichtbij zeehavens. Grenstoezicht in en rondom zeehavens wordt uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee (KMar) en, specifiek voor het Rotterdamse havengebied, het district Zeehavens van de eenheid Rotterdam (zeehavenpolitie, ZHP) van de Nationale Politie. Zij zijn verantwoordelijk voor de toetsing van toegangs-voorwaarden zoals opgenomen in artikel 6 van de Schengengrenscode (SGC).

Het scheepsverkeer in de Nederlandse havens is van grote omvang. Zo bezochten in 2017 in totaal 36.000 zeeschepen de Nederlandse havens.[4] Het Rotterdamse zeehavengebied is met 24.000 bezoeken daarbij veruit het drukst bezocht. Maar ook in andere havens komt een aanzienlijke hoeveelheid schepen binnen: onder meer 5.300 in Amsterdam, 3.300 in Zeeland Seaports en 2.100 in Groningen Seaports. Het Centraal Bureau voor de Statistiek 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 fysiek te controleren en daarmee toe te zien op dat iedereen Nederland in- en uitreist volgens de daarvoor geldende regels. 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 de KMar en de ZHP het informatiegestuurd optreden[5] een belangrijke rol. Informatiegestuurd optreden is er op gericht op basis van risicoanalyses capaciteit in te zetten waar die nodig is. Voor grenstoezicht in de havens betekent dit onder meer dat via informatiegestuurd optreden wordt bepaald welke schepen in welke havens fysiek worden gecontroleerd. De KMar en de ZHP kennen een groot belang toe aan het informatiegestuurd optreden om grenstoezicht in de zeehavens. Het is voor hen de manier om de juiste schepen op de juiste momenten te controleren en daarmee de risico's voor de samenleving te minimaliseren. Vanuit dat perspectief is het cruciaal dat informatiegestuurd optreden goed functioneert zodat grenstoezicht in de zeehavens effectief wordt uitgevoerd.

Op basis van bovenstaande inzichten heeft de Inspectie zich georiënteerd op het proces grenstoezicht, waarbij specifiek aandacht is besteed aan de operationele uitvoering van grenstoezicht in de zeehavens en de informatie die daaraan ten grondslag ligt. Gezien de politieke en maatschappelijke discussie over het thema

[2] 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

[3] Bijlage 4 van het Voorschrift Vreemdelingen

[4] https://www.cbs.nl/nl-nl/maatschappij/verkeer-en-vervoer/transport-en-mobiliteit/mobiliteit/verkeer/categorie-verkeer/zeehavens

[5] Informatiegestuurd Optreden (IGO) is een term die met name door de KMar wordt gebruikt. De politie gebruikt aanvullend de termen Informatiegestuurde Politie (IGP) of Informatiegestuurd Werken (IGW). Deze concepten zijn echter hetzelfde als IGO. Voor het leesgemak gebruikt de Inspectie in dit rapport enkel de term informatiegestuurd optreden (IGO).

migratie en de opbrengsten van de oriëntatie naar informatiegestuurd optreden heeft de Inspectie besloten verder onderzoek te verrichten naar grenstoezicht in de zeehavens.

1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

In de aansturing en uitvoering van grenstoezicht speelt informatiegestuurd optreden een sleutelrol en deze werkwijze dient daarom goed te functioneren. De Inspectie beoogt met dit onderzoek in kaart te brengen hoe informatiegestuurd optreden in theorie moet functioneren, hoe informatiegestuurd optreden in de praktijk functioneert en welke gevolgen eventuele verschillen hiertussen hebben voor grenstoezicht in de zeehavens. Bij constatering van eventuele knelpunten doet de Inspectie aanbevelingen die een bijdrage leveren aan de verbetering van grenstoezicht in de zeehavens. Hiertoe geeft de Inspectie in dit rapport een antwoord op de volgende centrale vraag:

> Hoe functioneert het informatiegestuurd optreden en in welke mate draagt dit bij aan risicogestuurd grenstoezicht in de zeehavens?

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 grenstoezicht?
2. Hoe hebben de KMar en de ZHP informatiegestuurd optreden ingericht en wat beogen zij hiermee te bereiken?
3. Hoe wordt op tactisch en uitvoerend niveau invulling gegeven aan informatiegestuurd optreden?
4. Welke gevolgen hebben eventuele verschillen tussen informatiegestuurd optreden op papier en informatiegestuurd optreden in de praktijk voor grenstoezicht?

Het beantwoorden van de onderzoeksvragen vereiste een stapsgewijze aanpak waarbij informatiegestuurd optreden binnen grenstoezicht in de zeehavens op verschillende niveaus binnen de KMar en ZHP inzichtelijk wordt gemaakt. De Inspectie heeft om die reden in totaal 27 interviews gehouden op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Deze gesprekken zijn aangevuld met vijf observaties (vier KMar, een ZHP) van grenstoezicht in de praktijk. In Bijlage I zijn de exacte onderzoeksstappen uiteengezet met specifieke aandacht voor welke informatie op welke manier is verzameld.

1.4 Afbakening

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

De ZHP heeft in het Rotterdamse havengebied naast grenstoezicht ook andere taken, zoals nautisch toezicht, milieuhandhaving en bestrijding van criminaliteit. Marechaussees zijn algemeen opsporingsambtenaar en hebben daarom ook

bevoegdheden in het kader van opsporing en handhaving van het strafrecht. Dit onderzoek richtte zich enkel op de grenspolitietaak van de ZHP en de KMar.

Grenstoezicht kent vreemdelingrechtelijke aspecten, zoals (irreguliere) migratie, en strafrechtelijke aspecten, zoals mensenhandel. De Inspectie richtte zich in dit onderzoek primair op de vreemdelingrechtelijke aspecten van grenstoezicht en betrekt de strafrechtelijke aspecten enkel wanneer relevant.

Hoewel informatiegestuurd optreden voor zowel de KMar als de ZHP een sturingsconcept in brede zin is, betrok dit onderzoek alleen informatiegestuurd optreden in het kader van grenstoezicht in de zeehavens.

De Inspectie richtte zich in dit onderzoek niet op de vraag of wet- en regelgeving rondom grenstoezicht correct wordt nageleefd. In 2020 zal de vijfjaarlijkse Schengen Evaluatie plaatsvinden, uitgevoerd door de Europese Commissie.[6] Nederland zal tijdens de evaluatie worden beoordeeld op de zes onderdelen van het Schengenacquis. Grenstoezicht en de naleving van relevante wet- en regelgeving zal onderdeel uitmaken van de Schengen Evaluatie. Om overlap met de Schengen Evaluatie te voorkomen heeft de Inspectie besloten de naleving van wet- en regelgeving niet op te nemen in haar onderzoek.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk twee geeft de Inspectie een kader van grenstoezicht en informatiegestuurd optreden. Hierbij besteedt zij eerst aandacht aan de voor dit onderzoek relevante wet- en regelgeving, gevolgd door een uitleg van hoe informatiegestuurd optreden bij de KMar en de ZHP zou moeten functioneren. In hoofdstuk drie beschrijft de Inspectie haar bevindingen over informatiegestuurd optreden in de praktijk. Het kader en de bevindingen worden in hoofdstuk vier bij elkaar gebracht om tot een eindconclusie en aanbevelingen te komen.

[6] Zie voor meer informatie het Schengenevaluatiemechanisme (PDF)

2 Kader grenstoezicht en informatiegestuurd optreden

Grenstoezicht in Nederland is gebonden aan nationale en internationale wet- en regelgeving. In dit hoofdstuk geeft de Inspectie een uiteenzetting van de wet- en regelgeving voor grensbewaking in de zeehavens voor zover relevant voor dit onderzoek. Daarna bespreekt de Inspectie het belang van informatiegestuurd optreden bij de tenuitvoerlegging van de regelgeving en hoe het informatiegestuurd optreden op papier zou moeten werken.

2.1 Schengengrenscode

Nederland maakt deel uit van het Schengengebied en is daarom gebonden aan de bijbehorende wet- en regelgeving. Voor grenstoezicht is hier met name de Schengengrenscode (SGC) van belang.[7] De SGC bevat regelgeving voor het toezicht op de buitengrenzen van het Schengengebied en voorziet in de afwezigheid van grenstoezicht aan de binnengrenzen. Gezien de afbakening van dit inspectieonderzoek gaat de Inspectie in dit hoofdstuk alleen in op de regelgeving relevant voor grenstoezicht aan de maritieme buitengrenzen. De Inspectie richt zich in dit onderzoek niet op de vraag of deze wet- en regelgeving correct wordt nageleefd, maar op de aansturing van de operatie door middel van informatiegestuurd optreden. Deze paragraaf beoogt om die reden een korte uiteenzetting te geven van de regelgeving om context te geven aan de onderzoeksbevindingen.

2.1.1 Schengengrenscode algemeen

Het doel van grenstoezicht beschrijft de SGC als het voorkomen van onrechtmatige grensoverschrijding, het bestrijden van grensoverschrijdende criminaliteit en het nemen van maatregelen tegen irregulier binnengekomen personen. Hiertoe dient grenscontrole en –bewaking plaats te vinden. Grenscontrole vindt plaats op zogeheten grensdoorlaatposten[8] en wordt uitgevoerd door grenswachters. Personen die het Schengengebied willen inreizen, moeten dat doen via deze

[7] Zie: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex%3A32016R0399

[8] De SGC definieert een grensdoorlaatpost als “een door de bevoegde autoriteiten voor overschrijding van de buitengrenzen aangewezen doorlaatpost.” In de praktijk zijn dit balies, bijvoorbeeld op luchthavens of bij zeehavens, waar reizigers hun reisdocumenten overhandigen aan grenswachters ter controle.

grensdoorlaatposten.[9] Slechts in bijzondere gevallen is inreis buiten een grensdoorlaatpost mogelijk, bijvoorbeeld een noodsituatie.[10]

Wat tijdens een grenscontrole gecontroleerd wordt is afhankelijk van de vraag of de betreffende persoon een EU-burger is of niet.[11] EU-burgers ondergaan enkel een minimale controle ter vaststelling van de identiteit op basis van de overgelegde of getoonde reisdocumenten. Hierbij wordt onder andere gekeken naar de geldigheid, echtheid van de documenten en risico's voor de openbare orde en veiligheid.[12] Voor niet-EU burgers, zogeheten derdelanders, geldt een uitgebreidere controle. Hierbij wordt naast de geldigheid en echtheid van de documenten ook gekeken naar factoren zoals het doel van het verblijf, duur van het verblijf, beschikbare middelen van bestaan en risico's voor openbare orde en veiligheid.

In maart 2017 is de SGC gewijzigd. Hierbij zijn de grenscontroles aangescherpt ter bevordering van de veiligheid in het Schengengebied. Naar aanleiding van deze wijziging dienen lidstaten alle personen systematisch te controleren aan de hand van relevante databanken wanneer zij de buitengrenzen oversteken. Dit geldt voor alle buitengrenzen, bij zowel in- als uitreis, inclusief EU-burgers (en familieleden) die vallen onder de EU wetgeving betreffende het vrij verkeer.[13]

2.1.2 Schengengrenscode en maritieme grenzen

Voor grenstoezicht in en om de zeehavens staat verdere specificering opgenomen in Bijlage VI en VII van de SGC. Schepen en hun bemanning worden in beginsel gecontroleerd in de haven van aankomst of van vertrek, afhankelijk of zij het Schengengebied in- of uitreizen. De gezagvoerder of een andere gemachtigde persoon stelt ten behoeve van de controle een lijst op van de bemanningsleden en van de passagiers, wanneer van toepassing voorzien van het nummer van het visum of de verblijfsvergunning. Deze lijst wordt uiterlijk 24 uur voor aankomst in de haven opgestuurd naar grenswachters. Voor Nederland betekent dit dat de informatie naar de KMar of ZHP wordt verstuurd.

Controle van ferry's dient conform de Schengengrenscode systematisch te gebeuren. Nederland gebruikt hiervoor naast fysieke controles eveneens de vooraf ontvangen passagiersinformatie. Cruiseschepen vertrekkend naar en afkomend van derde landen worden altijd gecontroleerd. Wanneer cruiseschepen van een lidstaat afkomen kunnen in- en uitreiscontroles wel of niet systematisch uitgevoerd worden als de noodzaak hieruit uit risicoanalyse blijkt. Van deze systematische controles kan een lidstaat afwijken onder bepaalde voorwaarden, opgenomen in punt 3.2 van Bijlage VI.

---

9 Zie: Art. 5 lid 1 SGC
10 Zie: Art. 5 lid 2 SGC.
11 De SGC verstaat onder personen die onder het Unierecht vallen "de burgers van de Unie in de zin van artikel 20, lid 1, VWEU en de in Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad (1) bedoelde onderdanen van derde landen die familielid zijn van een burger van de Unie die zijn recht van vrij verkeer uitoefent" en "de onderdanen van derde landen en hun familieleden die, ongeacht hun nationaliteit, uit hoofde van overeenkomsten tussen de Unie en haar lidstaten enerzijds, en die landen anderzijds, rechten inzake vrij verkeer genieten die gelijkwaardig zijn aan die van de burgers van de Unie." Derdelanders zijn "eenieder die geen burger van de Unie is in de zin van artikel 20, lid 1, VWEU en niet onder de toepassing van punt 5 [van de SGC] valt."
12 Zie: Art. 8 lid 2 SGC.
13 Zie voor meer: https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2017/03/07/regulation-reinforce-checks-external-borders/

In Bijlage VI en VII staan tevens meerdere uitzonderingen opgenomen die betrekking hebben op de controle van specifieke vormen van zeevaart en zeelieden. Zo hoeven cruisesschepen en pleziervaartuigen niet te worden gecontroleerd indien zij uitsluitend in havens binnen het Schengengebied aanmeren en hoeft kustvisserij niet systematisch te worden gecontroleerd indien de bemanning van vaartuigen binnen 36 uur terugkeren naar de haven waar het vaartuig is ingeschreven.[14] Belangrijk is dat ondanks deze uitzonderingen voor zeevaart en zeelieden geldt dat op basis van een risicoanalyse gericht op irreguliere migratie of binnenlandse veiligheid alsnog een controle kan worden uitgevoerd. Dit geldt met name wanneer de kusten van een derde land in de onmiddellijke nabijheid van het grondgebied van een lidstaat zijn gelegen. Een uitzondering in de SGC betekent daarom niet dat controle in dergelijke gevallen is uitgesloten.

2.1.3 Vreemdelingenwet en Vreemdelingenbesluit

De SGC geeft een kader waar de individuele lidstaten verdere invulling aan geven met nationale wetgeving, zij het in beperkte mate door de aard van de SGC. In Nederland is deze verdere invulling te vinden in de Vreemdelingenwet en het Vreemdelingenbesluit. In de Vreemdelingenwet zijn de medewerkers van de KMar en de ZHP aangewezen als ambtenaren belast met grensbewaking.[15] Voor de ZHP is deze taak beperkt tot het Rotterdamse havengebied. De controles kunnen zowel bij in- als uitreis plaatsvinden en bij of in de omgeving van een grensdoorlaatpost. Deze grensdoorlaatposten en de daarbij horende openingstijden zijn expliciet benoemd in Bijlage 4 van het Voorschrift Vreemdelingen.[16]

Grenscontrole is gericht op het vaststellen dat vreemdelingen over de juiste documenten beschikken, geen gevaar voor de openbare orde of veiligheid zijn, over voldoende bestaansmiddelen beschikken[17] en of zij, vervoersmiddelen en voorwerpen in hun bezit het grondgebied van lidstaten mogen binnenkomen dan wel verlaten. Het is voor vreemdelingen die Nederland in willen reizen verplicht desgevraagd informatie te verstrekken die betrekking heeft op deze aspecten.[18] Mocht tijdens een controle blijken dat een vreemdeling niet aan de vereisten voldoet, dan kan toegang tot Nederland worden geweigerd.

2.2 Grenstoezicht en informatiegestuurd optreden

De bovenstaande wet- en regelgeving biedt geen volledige uitwerking van grenstoezicht. Schengen lidstaten kunnen tot op zekere hoogte zelf bepalen hoe zij de gestelde doelen en vereisten tegemoet komen. In Nederland is het informatiegestuurd optreden een belangrijke factor bij hoe deze keuzes tot stand komen. Dit blijkt onder andere uit de Nederlandse Strategie voor Geïntegreerd Grensbeheer, waarin de bredere strategie voor grenstoezicht tot aan 2024 wordt beschreven. Hierin staat opgenomen:

[14] Zie voor een volledige uiteenzetting van de regelgeving paragraaf 3.2.9 van Bijlage VI van de SGC.
[15] Zie: Art. 46 lid 1 Vw. De SGC vermeldt over samenwerking het volgende: lidstaten moeten een of meer nationale diensten aanwijzen die overeenkomstig het nationale recht met grensbewaking belast zijn. Wanneer in een lidstaat verschillende diensten met grensbewaking belast zijn, moeten zij voortdurend nauw samenwerken.
[16] Zie: Bijlage 4 van het Voorschrift Vreemdelingen
[17] Zie: Art. 3 lid 1 Vw, Definitieve versie - NL IBM mei 2019 - NL - gemarkeerd 9 juli 2019.
[18] Zie: Art. 4.5 lid 1 Vb.

> “Nederland heeft de ambitie om het grensbeheer zoveel mogelijk op basis van risicoanalyse en informatiegestuurd optreden uit te voeren. Risicoanalyse ondersteunt de besluitvorming bij grensbeheer op strategisch, operationeel en tactisch niveau en zorgt ervoor dat organisaties hun beperkte personele en materiële capaciteit doelgericht kunnen inzetten.” [19]

In deze paragraaf beschrijft de Inspectie hoe de KMar en de ZHP informatiegestuurd optreden hebben ingericht. Deze beschrijving is gebaseerd op documentatie en geeft de formele situatie weer. Dit dient als een kader om de bevindingen van informatiegestuurd optreden in de praktijk tegen af te zetten. Omdat de KMar en de ZHP niet eenzelfde organisatiestructuur hebben, worden beide organisaties apart beschreven. Voor zowel de KMar als ZHP geldt dat veel interne en externe actoren bij informatiegestuurd optreden betrokken zijn. Met de uitvoerbaarheid van het onderzoek in gedachte heeft de Inspectie een selectie gemaakt van actoren die sleutelfuncties vervullen binnen het informatiegestuurd optreden. De onderstaande beschrijving is om die reden niet volledig, maar richt zich op de kern van actoren en processen binnen informatiegestuurd optreden specifiek voor het maritieme grenstoezicht. De Inspectie gaat in de beschrijving beperkt in op de uitvoering van grenstoezicht zoals vastgelegd in protocollen en instructies. Dit onderzoek richt zich immers niet op de naleving van wet- en regelgeving bij controles door uitvoerders.

2.2.1 Informatiegestuurd optreden binnen de KMar

De KMar is een Nederlands krijgsmachtdeel en waakt over de veiligheid van Nederland en het Caribisch gedeelte van het Koninkrijk der Nederlanden. De KMar heeft hierbij drie taken: de grenspolitietaak, bewaken en beveiligen en de internationale en militaire politietaken. Deze taken worden door ruim 6000 militairen uitgevoerd, zowel nationaal als internationaal en tijdens (militaire) missies. De Inspectie besteedt in dit onderzoek alleen aandacht aan de grenspolitietaak in de nationale context.

De KMar heeft de laatste jaren een grote organisatieverandering doorgevoerd: de transformatie van decentrale (gebiedsgebonden) aansturing naar centrale (landelijke) aansturing. Dit betekende onder meer een personele reorganisatie, het realiseren van nieuwe centrale huisvesting en de aanpassing van de informatiehuishouding. In deze organisatieverandering speelde het mogelijk maken van informatiegestuurd optreden een grote rol. De kern van informatiegestuurd optreden is om de KMar zodanig in te zetten dat het werk zo efficiënt en effectief mogelijk wordt uitgevoerd. Informatie is daarvoor het uitgangspunt:

> “Informatie Gestuurd Optreden (IGO) is de basis voor de operatie van de KMar. Dit betekent dat we landelijk informatie verzamelen, capaciteit inzetten waar het erop aankomt, denken in landelijke prioriteiten en optreden als één KMar. Kortgezegd: geen medewerker de straat op zonder opdracht.”[20]

Dit geldt ook voor de maritieme context. De KMar beoogt haar maritieme informatiepositie op te bouwen uit verschillende bestanddelen om zo goed zicht te hebben op de verschillende maritieme segmenten (vracht, cruise, ferry, visserij en

[19] Nederlandse Strategie voor Geïntegreerd Grensbeheer 2019 – 2024, pp. 19.
[20] Plaat landelijk sturingsconcept, KMar.

pleziervaart). Het uiteindelijke doel is doelgericht interventies op individuele vaartuigen te kunnen plegen.

Landelijk Tactisch Commando

In de aansturing van de KMar, en daarmee het grenstoezicht, speelt het Landelijk Tactisch Commando (LTC) een cruciale rol. Het LTC is het operationele hoofdkwartier van de KMar. Zij verzamelt en analyseert informatie die belangrijk is voor de taakuitvoering. Op basis van deze informatie stuurt het LTC de uitvoerende brigades aan. De sturing omvat verschillende plannen, van een strategisch jaarplan tot een activiteitenplan met concrete werkvoorraad voor de brigades. Bij de totstandkoming van deze plannen zijn de vier afdelingen binnen het LTC betrokken: Plans, Operations, Intell en Support. Dit onderzoek betrekt alleen de eerste drie afdelingen.[21] De Inspectie beschrijft deze afdelingen en hun rol binnen het informatiegestuurd optreden verder in deze paragraaf.

Plans & Operations

De afdelingen Plans en Operations zijn opgedeeld in vier onderdelen, de zogeheten tafels, die elk een rol spelen in de sturing van de operatie. De tafels onderscheiden zich met name doordat zij zich met hun sturing richten op verschillende perioden in de toekomst, van meerdere jaren tot enkele dagen. Future Plans richt zich op de langere termijn tot vijf jaar in de toekomst. Het is een denktank en ontwikkelt ideeën over toekomstige ontwikkelingen. Plans stelt vanuit strategische kaders en richtlijnen het Tactisch Jaarplan op. In dit jaarplan staat op welke taken de KMar zich concreet gaat richten en wat de organisatie moet realiseren om die taken te kunnen vervullen. Future Ops vertaalt de planningsaanwijzingen van de Plans-tafel naar operatiebevelen voor het komende kwartaal en zet deze uit naar de brigades. Current Ops gaat over de uitvoering van de operatie binnen een termijn van vier dagen.

Daarnaast zijn er voor de verschillende taakvelden van de KMar gespecialiseerde secties binnen het LTC. Zo is er de sectie Grenspolitietaak die de tafels ondersteunt bij het opstellen van de opdrachten voor de grenspolitietaak. Daarnaast heeft de sectie Grenspolitietaak een taak op het gebied van procesbeschrijvingen, kwaliteitsborging en zorgdragen voor de implementatie van maatregelen.

INTELL

Bij de totstandkoming van de plannen, en daarmee de keuzes waar de KMar zich op gaat richten, speelt intelligence[22] een belangrijke rol. De intelligence van de KMar is samengebracht binnen de afdeling Intelligence (INTELL) van het LTC. INTELL bestaat uit vier secties: het informatieknooppunt (IKP), Analyse en Onderzoek (A&O), Operationele Intell (OI) en de Bijzondere Dienst (BD).[23] Gezamenlijk produceren zij strategische, tactische en operationele intelligence producten. Deze producten zijn zowel ter ondersteuning van het planningsproces als voor de ondersteuning van de dagelijkse taakuitvoering.

[21] Onder de afdeling Support vallen aspecten zoals personeelszaken en materieel en zijn daarom niet van direct belang voor dit onderzoek.
[22] Voor dit onderzoek wordt onder intelligence verstaan: geanalyseerde informatie en kennis op grond waarvan beslissingen over de uitvoering van de KMar- en politietaak worden genomen.
[23] In dit onderzoek zijn A&O, OI en het Maritiem Informatieknooppunt (MIK) als onderdeel van het IKP betrokken. De BD richt zich op inlichtingen zaken en is daarmee niet direct relevant voor dit onderzoek.

Afdeling Analyse & Onderzoek
A&O levert analyseproducten om richting te geven aan besluitvorming op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Op strategisch niveau levert zij producten en briefings aan onder andere de Staf Commandant KMar en de (Future) Plans tafel. Op basis van literatuurstudie stellen zij, eventueel met input van beleidsadviseurs, een breed intell-beeld met daarin relevante wereldwijde ontwikkelingen. Deze worden vervolgens vertaald naar de effecten voor de KMar.

Voor de sturing binnen het LTC levert de sectie A&O diverse analyseproducten en briefings voor de Future Operations tafel, de secties van alle taakvelden en de brigadecommandanten. De tactische beelden, die voor de verschillende taken van de KMar of per thema worden opgesteld, vormen hiervoor de basis. Uit deze beelden worden diverse andere intell-producten gedestilleerd. De sectie A&O beantwoordt daarnaast diverse analysevragen van de brigades. De operatie neemt hiervoor in principe niet direct contact met A&O maar vragen dat in eerste instantie bij de Operationele Intell.

Operationele Intell
De Operationele Intell (OI) is de INTELL component die is geplaatst op de brigades. De OI maakt de vertaalslag van de landelijke intelligence naar lokaal niveau. De OI richt zich hierbij vooral op het beeld waaraan de operatie voor aanvang van de werkzaamheden behoefte heeft en dat wat er uit de informatie van de operatie voortkomt. Het maken van de dagelijkse briefings voor de aanvang van de dienst is hier een voorbeeld van. De OI zet de lokaal ingewonnen informatie weg in informatiesystemen zodat andere secties, waaronder A&O, analyses kunnen uitvoeren. Daarnaast is de OI het primair aanspreekpunt van INTELL voor de operatie. De operatie kan via de OI verdiepingen, rapportages en/of analyses aanvragen bij de rest van de intellorganisatie.

Maritiem Informatie Knooppunt
Het Maritiem Informatie Knooppunt (MIK) is onderdeel van de Kustwacht en verzamelt data en informatie in het maritieme segment en genereert daarmee operationele intelligence op maritiem gebied. Het MIK brengt hiervoor informatiemedewerkers van verschillende diensten fysiek bij elkaar. Naast de KMar nemen ook de Douane, politie, FIOD, Nederlandse Voedsel & Waren Autoriteit en de Inspectie Leefomgeving & Transport deel aan het MIK. Zo kunnen deze actoren informatie uit hun eigen informatiesystemen combineren met informatie uit de informatiesystemen van andere diensten om een beeld te vormen van activiteiten op zee. In het kader van dit onderzoek is alleen gesproken met de KMar component van het MIK. De bevindingen in dit rapport hebben daarom enkel betrekking op het MIK KMar dat valt onder het Informatieknooppunt (IKP) van de KMar.

Targeting Center Borders
Naast de bredere, tactische beelden wordt specifieke, operationele informatie uitgewisseld. Het Targeting Center Borders (TCB), onderdeel van het LTC, speelt hierbij een belangrijke rol. Het TCB kijkt of er personen van buiten de Europese Unie naar Nederland reizen die gecontroleerd moeten worden. Dit kan gaan om personen van wie de naam op een watchlist staat, personen die aan een opgesteld profiel voldoen of personen die nog boetes open hebben staan (zie paragraaf 3.5 voor meer over watchlists en profielen).

Het TCB bestaat uit vijf eenheden. Voor dit inspectieonderzoek zijn enkel de Maritieme Backoffice (MBO) en de Eenheid Watchlisten en Profielen (EW&P)

relevant. De taken van de MBO van de KMar bestaan uit het vergelijken van bemannings-, passagiers-, reis- en vaartuiggegevens met bestaande registers, watchlisten en profielen binnen het maritieme domein. De MBO bepaalt zo welke vaartuigen fysieke controle zullen ondergaan. Zij sturen deze informatie, ook wel alerts genoemd, door naar het front-office van de betreffende KMar brigade. De watchlisten en profielen die de MBO toepast zijn opgesteld door de EW&P. De EW&P heeft de taak om watchlisten en profielen te verzamelen en te verwerken. Daarbij houdt zij de regie over de actualiteit van deze watchlisten en profielen.

Brigades

Hoewel veel actoren betrokken zijn bij het sturen van het grenstoezicht, vindt de uitvoering daarvan plaats op brigadeniveau. Binnen de KMar bestaan 23 brigades, waarvan vier zich direct bezig houden met maritiem grenstoezicht. Het LTC stuurt de brigades direct aan, onder andere door operatiebevelen. De bevelen bevatten geen concrete operationele uitwerking van de opdrachten: ze beschrijven wat er gedaan moet worden, maar niet hoe dat gedaan moet worden. Dat laatste wordt op brigadeniveau bepaald, waarbij verschillende actoren een rol spelen.

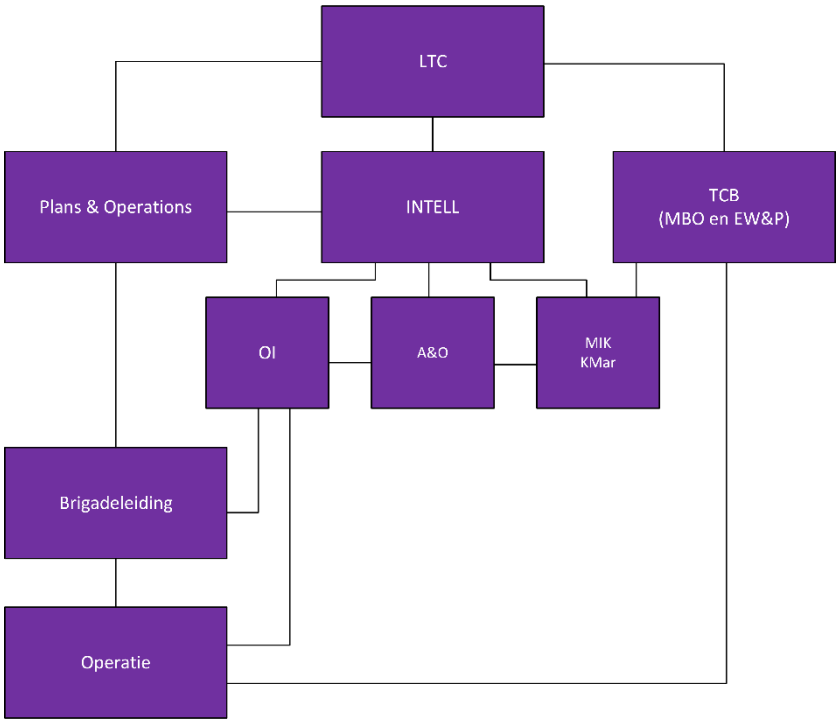
De brigadeleiding, bestaande uit de brigadecommandant en de plaatsvervangend brigadecommandant, besluiten in overleg met de teamleiders en de OI op de brigade hoe ze opdrachten uit gaan voeren. Dit wordt uitgewerkt in een operationeel plan. Het operationele plan wordt voorgelegd aan de Future Ops tafel ter goedkeuring, waarna het wordt omgezet naar concrete activiteitenplannen.

De werkzaamheden beschreven in de activiteitenplannen worden tijdens de dagelijkse briefings medegedeeld aan de uitvoerende medewerkers van de KMar. Zo hebben zij een duidelijke opdracht tijdens hun dienst en de informatie die daaraan ten grondslag ligt. Opdrachten kunnen gebaseerd zijn op de alerts van de MBO, waarbij een specifiek schip wordt aangewezen voor een fysieke controle. Het scenario waar de KMar hiermee naartoe werkt is dat medewerkers breed inzetbaar zijn en informatiegestuurd acteren.

Aan het einde van de dienst worden de medewerkers gedebrieft en voeren zij informatie in in de daarvoor bestemde informatiesystemen, het zogeheten muteren. Deze handeling beoogt een sluitende intelligence cyclus te maken. De door de medewerkers ingevoerde informatie vormt nieuwe input voor de OI en A&O. De analyses en informatieproducten die op basis hiervan worden gemaakt, vormen vervolgens weer input voor zowel de operatiebevelen van Plans en Operations als de operationele invulling hiervan op de brigades.

Informatiegestuurd optreden binnen de KMar schematisch

Het informatiegestuurd optreden van de KMar bestaat uit vele actoren die op verschillende wijzen elkaar aansturen en informeren. In afbeelding 1 is de samenhang tussen deze actoren op schematische wijze weergegeven. Deze schematische weergave geeft enkel de actoren weer die betrokken zijn in het onderzoek van de Inspectie en is geen weergave van de volledige (informatie)organisatie van de KMar.



Afbeelding 1. *Schematische weergave van informatiegestuurd optreden binnen de KMar*

2.2.2 Informatiegestuurd optreden binnen de Zeehavenpolitie

De ZHP is één van de zeven districten van de eenheid Rotterdam van de Nationale Politie. Het district omvat een gebied van 45 km lang en 5 km breed dat havens, wegen, haventerreinen en recreatiegebieden bestrijkt. De ZHP zorgt voor de veiligheid in dit gebied, in samenwerking met onder andere de douane, KMar en het Havenbedrijf. Het werk van de ZHP omvat nautisch toezicht, milieuhandhaving, bestrijding van criminaliteit, grenstoezicht en het afhandelen van incidenten op het water. De ZHP bestaat uit om en nabij 350 FTE's verdeeld over drie teams: basisteam, districtsrecherche, grenspolitie. In dit onderzoek betrekt de Inspectie hoofdzakelijk het team grenspolitie.

De Nationale Politie heeft zichzelf ten doel gesteld om beter informatiegestuurd te gaan werken. Dit blijkt ook uit de (concept) Resultaatafspraken over Politiële Migratietaken. In dit document staan resultaatafspraken over de uitvoering van de migratietaak tussen de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en onder meer de ZHP voor de periode 2019-2022. Hierin staat opgenomen:

> "Het verzamelen en delen van informatie vormt de grondslag voor het opereren, maar ook voor analyse en veredeling van informatie, zodat trends kunnen worden gesignaleerd. Met het versterken van het informatiegestuurd werken (IGW)[24] kan

[24] Zie voetnoot 5.

capaciteit effectiever worden ingezet en een hoger maatschappelijk rendement worden behaald."[25]

Goede informatie is daarmee essentieel voor het werk van de politie, zowel voor de opsporing, handhaving als hulpverlening. Het informatiegestuurd optreden maakt een einde aan de in het verleden binnen de politie gangbare 'vrijblijvende manier' van werken. Het uitgangspunt is dat er geen eenheid meer de straat op gaat zonder een duidelijke werkopdracht.

Informatieorganisatie Nationale Politie

Binnen de Nationale Politie is voor het informatiegestuurd optreden een informatieorganisatie ingericht. Het is aan deze organisatie om intelligenceproducten op te leveren die de politie handvatten bieden voor de aanpak van criminaliteit maar ook de uitvoering van de grenspolitietaak van de ZHP. Hierbij is van belang dat de grenspolitietaak een klein onderdeel vormt van het totale takenpakket van de Nationale Politie. Onderstaande beschrijving van de informatieorganisatie is daarom niet specifiek van toepassing op de grenspolitietaak, maar op het gehele takenpakket van de Nationale Politie.

De informatieorganisatie binnen de Nationale Politie bestaat uit een Dienst Landelijke Informatie Organisatie (DLIO) en elk van de tien politie-eenheden heeft een Dienst Regionale Informatie Organisatie (DRIO). De DRIO en de DLIO ondersteunen politiemedewerkers met informatie om het werk goed te kunnen doen, voorzien beslissers van passende informatie om te sturen en versterken de samenhang en eenheid binnen de Nationale Politie.

De DLIO verricht landelijke taken zoals internationale informatie-uitwisseling en nationale informatiecoördinatie. De dienst zorgt tevens voor overzicht en inzicht in de (inter)nationale veiligheidssituatie ten behoeve van het operationele politiewerk. De DRIO van iedere eenheid heeft een breed takenpakket. De belangrijkste taak van de dienst is om de eenheid te voorzien van actuele informatie ten behoeve van de sturing op en de ondersteuning van het politiewerk. Dit betreft niet alleen de opsporing, maar tevens handhaving en noodhulp. De DRIO vervaardigt door middel van informatiecoördinatie en analyse intelligenceproducten ten behoeve van het politiewerk. Elke regionale eenheid is verdeeld in districten. Elk district, zo ook de ZHP, heeft een eigen Districtelijk Informatieknooppunt (DIK). Het DIK voorziet de districtsleiding en uitvoering 24 uur per dag van informatie en levert informatieproducten voor de sturing van de processen.

District Zeehaven (ZHP)

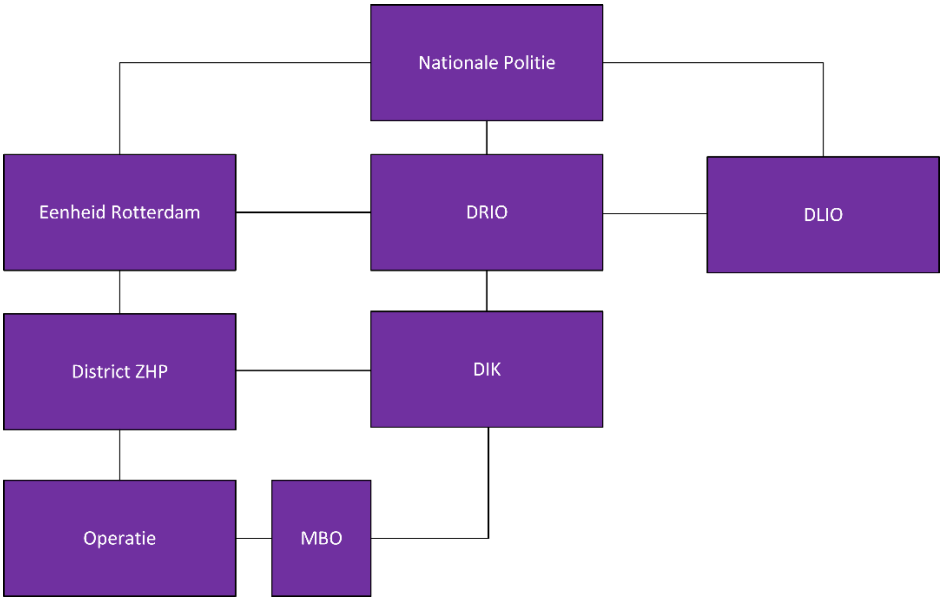
Elk district staat onder leiding van een districtshoofd. Het districtshoofd wordt bij de aansturing van de operatie ondersteund door teamchefs en operationeel specialisten. Zij hebben allen een rol in de stapsgewijze vertaling van strategische doelstellingen en intelligence naar operationeel niveau. Ook de ZHP geeft haar operationele medewerkers opdrachten mee tijdens de briefings. Het uitgangspunt blijft: geen eenheid de straat op zonder een werkopdracht. Binnen de ZHP bestaat net als bij de KMar een Maritiem Backoffice (MBO). De taken van de MBO van de ZHP bestaan eveneens uit het vergelijken van bemannings-, passagiers-, reis- en vaartuiggegevens met bestaande registers, watchlists en profielen binnen het maritieme domein. Anders dan de MBO van de KMar zet de MBO van de ZHP de opdrachten die hieruit voortkomen direct uit bij de operationele medewerkers. Aan

[25] Concept resultaatafspraken migratietaken politie versie 0.8, pp 13.

het einde van de dienst muteren operationele medewerkers informatie in de systemen van de politie. Net als bij de KMar werkt de Nationale Politie met een intellcyclus waarbij informatie uit de operatie input levert voor nieuwe analyses en werkopdrachten, in dit geval respectievelijk van het DRIO / DLIO en de MBO.

Informatiegestuurd optreden binnen de Zeehavenpolitie schematisch

Het informatiegestuurd optreden van de Nationale Politie bestaat uit vele actoren die op verschillende wijzen elkaar aansturen en informeren. In afbeelding 2 is de samenhang tussen deze actoren op schematische wijze weergegeven. Deze schematische weergave geeft enkel de actoren weer die betrokken zijn in het onderzoek van de Inspectie en is geen weergave van de volledige (informatie)organisatie van de Nationale Politie.



Afbeelding 2. *Schematische weergave van informatiegestuurd optreden binnen de Nationale Politie*

2.3 Essentie van grenstoezicht

Dit hoofdstuk maakt duidelijk dat grenstoezicht complexe materie is. Nationale en internationale wet- en regelgeving stellen als doel het voorkomen van onrechtmatige grensoverschrijding, het bestrijden van grensoverschrijdende criminaliteit en het nemen van maatregelen tegen irregulier binnengekomen personen. Bij het bereiken van deze doelen is informatie en intelligence een belangrijke factor. Uitvoeringsorganisaties zoals de KMar en ZHP beogen op basis van intelligence inzichtelijk te maken waar de hoogste risico's liggen en op welke manier deze risico's het beste kunnen worden aangepakt.

Hoewel de formele beschrijvingen van de organisatiestructuur van de KMar en de ZHP verschillen, zijn er veel overeenkomsten in de wijze waarop zij informatie en intelligence toepassen in de operatie. Beide organisaties stellen op basis van risicoanalyses zowel bredere landelijke beelden als gerichte opdrachten voor controles op. Deze informatie en intelligence leveren op lokaal niveau input voor de uitvoering van het grenstoezicht, met het uiteindelijke doel informatiegestuurd op te

treden. In beide organisaties is daarbij zichtbaar dat het informatiegestuurd werken een cyclisch proces is. Vanuit tactisch niveau wordt de operatie aangestuurd. De operationele activiteiten leveren nieuwe informatie op waarmee de tactische sturing wanneer nodig bijgesteld kan worden.

Het is belangrijk om in het oog te houden dat het informatiegestuurd optreden zoals in dit hoofdstuk beschreven de werkwijze op papier is. Dit inspectieonderzoek heeft als doel in kaart te brengen hoe het informatiegestuurd werken in de praktijk functioneert. In hoofdstuk 3 geeft de Inspectie een beschrijving van informatiegestuurd werken in de praktijk op basis van haar bevindingen. Hieruit zal blijken dat de theorie niet aansluit bij de praktijk. Het bovenstaande hoofdstuk dient om die reden als referentiekader om de onderzoeksbevindingen tegen af te zetten.

3 Bevindingen

In Hoofdstuk 2 besprak de Inspectie de juridische kaders van grenstoezicht in de zeehavens en hoe informatiegestuurd optreden dient bij te dragen aan het behalen van de doelstelling die bij deze kaders horen. In dit hoofdstuk gaat de Inspectie in op hoe informatiegestuurd optreden in de praktijk vorm krijgt op basis van de bevindingen uit het onderzoek. De Inspectie bespreekt deze bevindingen op thematische wijze, waarbij bevindingen uit de gesprekken, observaties en overige bronnen rondom een specifiek onderwerp bij elkaar worden gebracht. De Inspectie ordent de thema's voor zover mogelijk van strategisch naar tactisch tot operationeel niveau. Op die wijze wordt het achterliggende proces van informatiegestuurd optreden stap voor stap doorlopen. In de bevindingen zijn op verschillende plekken voorbeelden opgenomen in kaders. Deze voorbeelden komen uit zowel de gesprekken als observaties en dienen ter illustratie en verdere onderbouwing van de bevindingen.

3.1 Doelen en prioriteiten grenstoezicht

Doelstellingen

De doelstellingen voor grenstoezicht worden consistent beschreven door respondenten van alle betrokken organisaties, zij het met andere bewoordingen. De rode lijn zichtbaar in de gegeven antwoorden is het zicht houden op wie Nederland in- en uitreist. Hierbij is het van belang onderscheid te maken tussen personen die een hoog risico vormen en mensen die een laag risico vormen, zowel in het kader van migratie, nationale veiligheid als criminaliteit. Hoog risico individuen dienen onderkend te worden en, wanneer daar reden toe is, toegang tot Nederland te worden geweigerd. Mensen met een laag risico wordt toegang verleend. Grenstoezicht dient daarmee de veiligheid van Nederland en in het verlengde daarvan het Schengengebied.

De rol die informatiegestuurd optreden hierbij speelt wordt door respondenten op verschillende wijzen beschreven. De antwoorden kunnen grofweg verdeeld worden in twee categorieën. De eerste is intelligence ter ondersteuning van beslisprocessen op strategisch en tactisch niveau. Intelligence moet beslissers inzicht bieden in waar de organisatie aandacht aan moet besteden. Informatiegestuurd optreden is vanuit dit perspectief bedoeld om vanuit strategisch en tactisch niveau de operatie te richten en te sturen. Ten tweede wordt het doel van informatiegestuurd optreden beschreven als de juiste taken uitvoeren die op dat moment van belang zijn: staan waar je moet staan. Dit betreft een concreter, meer operationeel perspectief op het

informatiegestuurd optreden. Informatie en intelligence moeten de operatie wijzen waar of wie zij moeten controleren.

De Inspectie merkt hierbij op dat de exacte werking van informatiegestuurd optreden door respondenten niet eenduidig is uitgelegd tijdens de gesprekken. Respondenten konden de doelstellingen van informatiegestuurd optreden en de daarbij betrokken actoren en/of afdelingen toelichten, maar de toelichting bleef abstract. Wat informatiegestuurd optreden in concrete termen inhoudt, kon een aanzienlijk deel van de respondenten niet duidelijk maken. Ook de door de KMar en ZHP aangeleverde documentatie geeft de werkwijzen op hoofdlijnen weer, maar biedt geen volledige uitwerking van hoe informatiegestuurd optreden dient te functioneren.

Prioriteiten

Uit het onderzoek blijkt dat voor de KMar grenstoezicht op de luchthavens de hoogste prioriteit heeft. Hierbij verwezen respondenten vaak naar Schiphol, waar een aanzienlijk deel van het werk van de KMar ligt. Dit komt voort uit het feit dat Schiphol voor Nederland de grootste grensdoorlaatpost is waar op jaarbasis tientallen miljoenen mensen in- en uitreizen. Daarnaast heeft Schiphol voor Nederland een belangrijke economische functie en positie. Grenstoezicht in het maritieme segment heeft hierdoor een lagere prioriteit, aldus het gros van de respondenten van de KMar.

De ZHP voert de grenspolitietaak enkel in het Rotterdamse havengebied uit. Voor deze organisatie spelen luchthavens geen rol. De Inspectie merkt hierbij op dat het opvallend is dat de Nationale Politie alleen in de Rotterdamse haven de grenspolitietaak heeft. Dit is in het overige deel van Nederland een taak voor de KMar. De exacte reden voor deze verdeling is niet naar voren gekomen in het onderzoek, behalve dat dit historisch zo gegroeid is. De Inspectie heeft hier verder geen onderzoek naar gedaan. Wel komt in alle interviews met de ZHP naar voren dat er een spanningsveld bestaat tussen de grenspolitietaak en de reguliere politietaken. Omdat de grenspolitietaak van de ZHP een unicum is binnen de Nationale Politie, heeft dit gevolgen voor de ondersteuning die de ZHP hierbij krijgt en hoe deze taak in de uitvoering wordt ervaren. Deze aspecten bespreekt de Inspectie verder in paragraaf 3.2 en 3.7.

Binnen het maritieme grenstoezicht wordt een consistente prioritering aangegeven, zowel binnen de KMar als ZHP. De hoogste prioriteit ligt bij de grenscontrole op de ferry's en cruiseschepen. Daaronder staat de grenscontrole op de beroepsvaart. Pleziervaart en visserij staan onderaan de prioritering van de grenscontroles. Daarbij is er een consistent beeld dat grensbewaking, dat tussen de grensdoorlaatposten plaatsvindt, eveneens een lage prioriteit heeft.

Uit de gesprekken blijkt dat veel respondenten binnen de KMar en ZHP betwijfelen of de geprioriteerde controles gericht zijn op de hoogste risico's. Deze respondenten zijn van mening dat de beroepsvaart een sterk gereguleerd segment is waardoor de risico's op het gebied van migratie laag zijn. Ten aanzien van smokkel van illegale handel, met name in drugs, zien respondenten wel de nodige risico's. Dat is echter geen primaire taak van de KMar en het grenspolitieteam van de ZHP, maar van de Douane en het basisteam van de politie. Uit het onderzoek blijkt dan ook een hoge mate van vertrouwen in de beroepsvaart op het gebied van migratie. De grote meerderheid van respondenten geeft aan dat de risico's bij de ferry's en cruiseschepen bij inreis eveneens laag zijn. Volgens hen komt dat doordat er binnen

deze segmenten vaak sprake is van toeristen en vrachtverkeer vanuit het Verenigd Koninkrijk naar Nederland.

Respondenten zien wel risico's bij de uitreis van ferry's naar het Verenigd Koninkrijk. Zij wijzen hierbij op hoge risico's rondom inklimmers en mensensmokkel. Er is sprake van een groot aantal mensen dat via Nederland het Verenigd Koninkrijk wil bereiken. Inklimmers doen dit door in of onder vrachtwagens te klimmen die op ferry's naar het Verenigd Koninkrijk gaan. Uit cijfers die de KMar en ZHP de Inspectie hebben aangeleverd blijkt dat er in de periode januari 2018 - juni 2019 door hen respectievelijk 1332 en 1013 inklimmers zijn aangetroffen in de zeehavens. Uit een in januari 2020 verschenen mediabericht blijkt dat de KMar en de ZHP gezamenlijk 1480 inklimmers hebben aangetroffen in 2019.[26] Dit aantal is bevestigd door het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Inklimmers kunnen worden gefaciliteerd door mensensmokkelorganisaties die hen van methoden en routes voorzien. Ook is er sprake van mensensmokkel in georganiseerd verband waarbij grotere groepen mensen in vrachtwagens worden vervoerd. Een voorbeeld daarvan zijn de 25 verstekelingen die zijn aangetroffen in een koelwagen op een ferry die was vertrokken uit Vlaardingen.[27] Het incident in Grays (Verenigd Koninkrijk)[28], waarbij 39 mensen om het leven kwamen in een koelwagen, toont aan dat deze vorm van mensensmokkel zeer risicovol is. Door de hoge aantallen mensen die het Verenigd Koninkrijk willen bereiken en de veiligheidsrisico's die hierbij spelen, besteden de KMar en de ZHP veel aandacht aan de uitreis controle bij ferry's.

Illustratie 100% controle ferry's met speurhonden
Tijdens de observaties is gebleken dat speurhonden cruciaal zijn voor de controles van met name het vrachtverkeer. Zowel de KMar als ZHP richten zich bij de uitreis controles van de ferry's grotendeels op inklimmers en mensensmokkel. Irreguliere migranten verstoppen zich hierbij vaak onder de vrachtwagens of in de laadruimte. Waar grenswachters een laadruimte in het geheel moeten doorzoeken met daarbij het risico dat verborgen ruimtes niet worden ontdekt, kan een speurhond de aanwezigheid van mensen in de laadruimte detecteren door enkel aan de buitenkant te ruiken, met hoge accuraatheid. Dit maakt het mogelijk om vrachtwagens die een ferry op rijden te controleren met een hoge mate van zekerheid dat er geen sprake is van inklimmers of mensensmokkel. Echter zijn bij zowel de KMar als ZHP op het moment niet voldoende speurhonden beschikbaar voor alle controles bij ferry's en worden daarom niet alle controles met dezelfde grondigheid uitgevoerd. Ferry maatschappijen beschikken daarnaast zelf over zelfspeurhonden die migranten kunnen onderkennen.

Schengengrenscode

Een belangrijke factor in hoe de prioritering tot stand komt is de Schengengrenscode (SGC). In een groot deel van de gesprekken zijn de verplichtingen die voortkomen uit de SGC aan bod gekomen. Uit het onderzoek blijkt dat de systematische controles op ferry's en cruiseschepen bij in- en uitreis zijn ingesteld op basis van de SGC. Veel respondenten gebruiken de term 100%

[26] Zie: https://nos.nl/artikel/2319659-marechaussee-vindt-in-2019-meer-inklimmers-in-vrachtwagens.html
[27] Zie: https://nos.nl/artikel/2311161-25-verstekelingen-in-koelcontainer-op-veerboot-vlaardingen.html
[28] Zie: https://nos.nl/artikel/2307309-39-lichamen-gevonden-in-vrachtwagen-engeland-onvoorstelbaar-tragisch.html

controle om deze systematische controles te beschrijven. Beleidsmedewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid (MJ&V) bevestigen dat de SGC in grote mate bepaalt wat lidstaten zouden moeten doen om irreguliere migratie te bestrijden, de veiligheid van het Schengengebied te waarborgen en hoe grenswachters grenscontroles moeten uitvoeren. Zo zijn 100% controles een juridisch gegeven. De exacte invulling van de prioritering die voortkomt uit de SGC gebeurt wel zo veel mogelijk in gezamenlijk overleg tussen het ministerie en de KMar dan wel ZHP, aldus medewerkers van het ministerie.

Vanwege de verplichtingen die voortkomen uit de SGC zijn de termen *rule-based* en *risk-based* werken vaak ter sprake gekomen in de interviews. Bij het *rule-based* werken staat het volgen van wet- en regelgeving centraal, ongeacht of de belangrijkste risico's hiermee al dan niet worden aangepakt. Het belangrijkste is dat de regelgeving wordt nageleefd. Dit is een sterk contrast ten opzichte van het *risk-based* werken. De achterliggende gedachte is hierbij werk te verrichten waar dat het meest nodig is op basis van geïdentificeerde risico's. *Risk-based* werken is daarmee flexibeler van aard en sluit goed aan bij de gedachte achter informatiegestuurd optreden.[29]

Waar het de ambitie van de KMar en de ZHP is om *risk-based* te werken, blijkt dat er in de praktijk hoofdzakelijk sprake is van *rule-based* werken. De KMar en de ZHP geven beide aan dat MJ&V benadrukt dat de regels van de SGC moeten worden nageleefd en zij dit in de praktijk doen. Zo worden de 100% controles op ferry's en cruiseschepen consistent uitgevoerd en wordt bij de beroepsvaart aandacht besteed aan de zeelieden die aan- of afmonsteren.[30] Uit de gesprekken blijkt eveneens dat de uitvoering van deze zogeheten 'prio-taken' een zeer groot deel van de beschikbare capaciteit in beslag neemt, bij zowel de KMar als de ZHP. Wanneer capaciteit is toegewezen aan het controleren van ferry's, cruiseschepen en het bemannen van de grensdoorlaatposten, blijft er weinig tot geen capaciteit over voor andere werkzaamheden in het maritieme segment. Respondenten geven aan dat er om die reden in de praktijk weinig ruimte is voor informatiegestuurd optreden, inclusief het verzamelen van informatie ten behoeve van informatiegestuurd optreden.

Illustratie controle van personen bij ferry's
Tijdens de observaties verliepen de controles van mensen in personenauto's snel. Nederlanders werden gecontroleerd door een visuele check van de paspoorten. De paspoorten van derdelanders werden aanvullend gecontroleerd met behulp van een scanner. Dit maakt het mogelijk om personen automatisch te controleren in verschillende databases, zoals het Schengeninformatiesysteem (SIS). Op deze manier werd gekeken of de betreffende personen gesignaleerd stonden of anderszins informatie aanwezig was die een diepgaandere controle noodzakelijk maakte. De controles van voetgangers die van de ferry afkwamen verliepen op eenzelfde wijze.

[29] Zie Bijlage II voor meer informatie over de verschillen tussen risicogestuurd, informatiegestuurd en normgestuurd werken.
[30] Aan- en afmonsteren betekent het in of uit dienst treden op een schip of bij een rederij. Op zeelieden die in dienst zijn is specifieke wetgeving van toepassing. Zie hiervoor bijlage VI en VII van de SGC.

Ondanks dat informatiegestuurd werken door invulling van wet- en regelgeving sterk wordt beperkt, wordt het niet volledig uitgesloten volgens respondenten. De Inspectie gaat in het vervolg van dit hoofdstuk in op de bevindingen rondom de praktische invulling van informatiegestuurd werken en de daarbij horende processen.

3.2 Sturing op tactisch niveau

Koninklijke Marechaussee

De aansturing van de operatie van de KMar gebeurt centraal door het Landelijk Tactisch Commando (LTC). Een van de manieren waarop het LTC sturing geeft is door middel van zogeheten operatiebevelen. In deze operatiebevelen staan opdrachten voor de brigades voor het komende kwartaal. Daarnaast wordt een overzicht gegeven van de beschikbare intelligence voor de verschillende taakvelden, waaronder het maritieme grenstoezicht.

Respondenten op tactisch niveau geven aan dat de opdrachten in de operatiebevelen door de tijd heen weinig veranderen. Dit komt onder andere door de wet- en regelgeving die de brigades moeten navolgen. De regelgeving in de SGC verandert niet met hoge regelmaat en eventuele veranderingen zijn vaak niet bijzonder ingrijpend. De werkzaamheden die uit de regels voortvloeien blijven daardoor relatief consistent. Dit blijkt ook uit de operatiebevelen die de Inspectie heeft ontvangen van de KMar. In de operatiebevelen uit de periode januari 2018 tot en met juni 2019 zijn de opdrachten rondom (maritiem) grenstoezicht nagenoeg hetzelfde.

Daarnaast blijkt dat de opdrachten in de operatiebevelen niet concreet zijn. Een voorbeeld van een opdracht is: “Geef uitvoering aan uw wettelijk opgedragen taken en standaard opdrachten zoals vermeld in bijlage A en in overeenstemming met de geldende prioriteiten.” Respondenten op tactisch niveau geven aan dat de opdracht op papier ruimte geeft voor een eigen invulling van de uitvoering. Tegelijkertijd beperken de verantwoordelijkheden die uit de SGC voortvloeien deze ruimte sterk. In de praktijk staat de invulling van de uitvoering van hoofdtaken zoals grenstoezicht daarom grotendeels vast en is daarmee niet informatiegestuurd.

In het kader van informatiegestuurd optreden dienen de opdrachten in de operatiebevelen te worden voorzien van achterliggende intelligence of informatie. Uit het onderzoek blijkt dat voor het bredere maritieme segment weinig tot geen intelligence beschikbaar is. De tactische beelden voor het maritieme segment ontbreken volgens veel respondenten. Een uitzondering hierop is het onderwerp inklimmers. De aandacht in en rondom de zeehavens gaat hoofdzakelijk uit naar deze doelgroep. Dit blijkt ook uit de documenten die de Inspectie heeft ontvangen. Hierbij merkt de Inspectie op dat in de definities en informatie die in deze documenten aan bod komen het onderscheid tussen inklimmers en mensensmokkel in grootschaliger, georganiseerd verband niet altijd duidelijk is. Dit ondanks dat deze twee verschijnselen op meerdere aspecten substantieel verschillen.

Respondenten werkzaam binnen de afdeling INTELL van de KMar leggen hierbij uit dat zij te maken hebben met beperkte capaciteit. De KMar beschikt over grote hoeveelheden informatie, maar het is niet mogelijk om dit met de huidige capaciteit allemaal te analyseren. Binnen INTELL moet daarom geprioriteerd worden. Het onderwerp inklimmers heeft in de afgelopen periode prioriteit gekregen, waardoor

INTELL de keuze heeft gemaakt zich op dit onderwerp te concentreren. Tijdens de onderzoeksperiode was de afdeling INTELL zich aan het richten op het gehele maritieme segment. Het meest recente operatiebevel dat de Inspectie heeft ontvangen van de KMar bevat hiertoe ook een opdracht.

Zeehavenpolitie

Sturing op het maritieme grenstoezicht binnen de ZHP vindt niet op eenzelfde wijze plaats als bij de KMar. Uit de gesprekken blijkt dat er op dit onderwerp weinig sturing is vanuit de landelijke politie organisatie. Dit komt onder andere doordat de grenspolitietaak in de Rotterdamse haven een bijzondere taak is binnen de Nationale Politie. De ZHP is het enige district dat deze taak heeft. Buiten de Rotterdamse haven is de KMar verantwoordelijk voor het grenstoezicht. De steun van de overkoepelende politieorganisatie aan de ZHP op het gebied van de grenspolitietaak is daardoor beperkt. Dit blijkt onder andere uit het feit dat bij de korpsstaf geen medewerkers actief zijn op het dossier nationale grenspolitietaak. De korpsstaf verwees de Inspectie voor de beleidstaken rondom de nationale grenspolitietaak naar een operationeel specialist werkzaam bij het district van de ZHP.

Deze operationeel specialist heeft direct contact met MJ&V over het beleid en de uitvoering van de grenspolitietaak in de Rotterdamse haven. Dit bevestigen beleidsmedewerkers van het ministerie. Gedurende het interview met de betreffende operationeel specialist blijkt eveneens dat deze medewerker beleidsmatige taken moet combineren met operationele taken. Zo worden documenten vanuit de EU door MJ&V of de korpsstaf naar deze medewerker gestuurd voor inbreng vanuit de ZHP. Tegelijkertijd houdt deze persoon zich bezig met voorgeleidingen van verdachten en de aansturing van de operatie. De ZHP heeft daarmee sterk uiteenlopende operationele en beleidsmatige taken met hoge verantwoordelijkheid ondergebracht bij een persoon.

Op het gebied van informatie en intelligence is de ZHP eveneens hoofdzakelijk afhankelijk van haar eigen, interne informatieorganisatie. Respondenten bij de ZHP geven aan weinig tot geen informatie te ontvangen van de Dienst Landelijke Informatie Organisatie (DLIO) en Dienst Regionale Informatie Organisatie (DRIO). Bij navraag door de Inspectie geven deze diensten eenzelfde beeld. Het DLIO verwijst voor informatie betreffende de grenspolitietaak naar het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM). Zij zouden rapportages maken over onder andere mensensmokkel die ook voor de grenspolitietaak van belang zijn. Het DLIO zelf maakt geen rapportages voor de grenspolitietaak. Het EMM geeft bij navraag aan niet direct intelligence te leveren voor de grenspolitietaak. Wel is er in 2019 een rapport opgesteld over inklimmers en de relatie met mensenhandel en mensensmokkel. Het Districtelijk Informatieknooppunt (DIK) van de ZHP zegt alleen een nieuwsbrief van het EMM te ontvangen.

De DRIO geeft aan dat zij voor de grenspolitietaak een vooruitgeschoven post heeft bij de ZHP in de vorm van het DIK. De bredere DRIO organisatie houdt zich daarbuiten weinig tot niet bezig met de grenspolitietaak. Wat betreft informatie en intelligence voor de grenspolitietaak is de ZHP daarom in grote mate zelfvoorzienend.

Samenwerking Koninklijke Marchaussee en Zeehavenpolitie

De taak rondom grenstoezicht is in Nederland bij twee organisaties belegd. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven vermeldt de Schengengrenscode hierbij dat wanneer

meerdere organisaties verantwoordelijk zijn voor het grenstoezicht zij voortdurend nauw moeten samenwerken. Uit de gesprekken blijkt dat de samenwerking tussen de KMar en de ZHP op strategisch en tactisch niveau gering is. Ondanks dat beide organisaties gebonden zijn aan de SGC, hebben zij hun eigen doelstellingen en prioriteiten op basis van respectievelijk prioriteitsbrieven en resultaatafspraken. Samenwerking vindt volgens respondenten in de praktijk hoofdzakelijk plaats op operationeel niveau. Hierbij wordt in de gesprekken voornamelijk het uitwisselen van operationele informatie genoemd, zoals de dagelijkse briefings en dagrapporten. In de wederhoor op het conceptrapport geven zowel de KMar als de ZHP aan dat er wel sprake is van samenwerking op strategisch niveau. Als voorbeelden worden genoemd: Albanië Expert meeting, Multidisciplinair Team en de European Maritime Single Window Environment. Op tactisch niveau is de samenwerking minder omvangrijk. Deze vormen van samenwerking zijn echter niet genoemd door respondenten tijdens het onderzoek.

3.3 Vertaling van landelijke intelligence naar lokale intelligence

Koninklijke Marechaussee

Uit de interviews met de KMar komt naar voren dat binnen het informatiegestuurd optreden de operationele intell (OI) een sleutelfunctie heeft. De OI medewerkers zijn onderdeel van de afdeling INTELL, maar zijn geplaatst op brigades. Zij zijn verantwoordelijk voor de vertaling van de bredere, landelijke intelligence en tactische beelden naar lokaal niveau en maken eveneens de briefings. Het hebben van een goede informatiepositie en de vaardigheden om informatie te kunnen verwerken zijn hierbij van belang voor OI medewerkers, aldus respondenten. Zo worden het beschikken over een goed netwerk en het kunnen interpreteren van lokale belangen uit landelijke intell-beelden vaak genoemd.

Uit de interviews op verschillende niveaus komt een knelpunt naar voren met betrekking tot het opdoen van deze kerncompetenties. Het mobiliteitsbeleid binnen de KMar, en in bredere zin de Defensie organisatie waarvan de KMar onderdeel is, staat hierbij centraal. In beginsel krijgen marechaussees een functie voor drie jaar. In sommige gevallen is verlenging tot vijf jaar mogelijk. Na deze drie of vijf jaar wordt van marechaussees verwacht dat zij verder solliciteren op een nieuwe functie. Het is niet zeker dat een marechaussee hierbij eenzelfde soort functie kan gaan vervullen. Daar moet immers een vacature voor beschikbaar zijn. Het gevolg hiervan voor de invulling van de OI is tweevoudig. Ten eerste kunnen niet alle OI medewerkers langer dan drie jaar op deze functie blijven. De vaardigheden en (lokale) kennis die zij hebben opgedaan, en die door respondenten als cruciaal worden gezien, gaan verloren wanneer zij van functie wisselen. Ten tweede is er geen zekerheid dat de vacature die ontstaat wordt ingevuld door iemand met de kennis en vaardigheden die een OI medewerker zou moeten hebben. De nieuwe OI medewerker moet de benodigde kennis en vaardigheden in dat geval gaan opbouwen. De continuïteit van de kwaliteit van de OI is daarom niet gegarandeerd.

Illustratie samenstelling Operationele Intell
Op een KMar brigade waren gedurende de onderzoeksperiode vier van de vijf OI medewerkers nieuw. Deze vier medewerkers waren bezig met de voor hen vereiste opleidingen of moesten hier nog aan beginnen. Zij kwamen uit de operatie, waar een andere set kennis en vaardigheden van belang zijn. De komende tijd zouden zij zich daarom gaan richten op het opbouwen van een netwerk in de regio en het opdoen van de vaardigheden die een OI medewerker nodig heeft. Bij de betreffende brigade was men zich ervan bewust dat deze situatie zich over enkele jaren zou gaan herhalen. Deze vier medewerkers zouden dan waarschijnlijk allen in een kort tijdbestek verder solliciteren en een nieuwe lichting OI medewerkers zou aan de slag gaan.

Zeehavenpolitie

Zoals in paragraaf 3.2 aangegeven ontvangt de ZHP weinig tot geen informatie van de landelijke (DLIO) en regionale informatieknooppunten (DRIO) van de politieorganisatie. De ZHP is daarom grotendeels afhankelijk van het Districtelijk Informatieknooppunt (DIK). Het DIK heeft een aantal taakaccenten zoals mensenhandel en –smokkel, cyber, ondermijning en verdovende middelen. Aan deze taakaccenten zijn binnen het DIK medewerkers gekoppeld die zich specifiek op deze onderwerpen richten. Daarnaast is er een algemene taakstelling, waar alle medewerkers zich mee bezig houden. De grenspolitietaak valt onder de algemene taakstelling en is niet gekoppeld aan een specifieke medewerker. Het DIK maakt wekelijks een overzicht met controlewaardige schepen, maar dit overzicht heeft geen betrekking op grenstoezicht. Het DIK maakt eveneens de dagelijkse briefings voor de operatie en een wekelijks veiligheidsbeeld waarin onder andere grenscriminaliteit aan bod komt. Het doel van dit veiligheidsbeeld is vooruit te kijken en trends inzichtelijk te maken.

In de interviews bij de ZHP geven respondenten aan dat het DIK weinig informatie aanlevert voor de grenspolitietaak. De documenten die de Inspectie heeft ontvangen komen overeen met dit beeld. Voor de grenspolitietaak beperkt de informatie zich tot het thema mensensmokkel. Hierbinnen gaat veel aandacht uit naar het onderwerp inklimmers. Dit betreft vaak informatie van beschrijvende aard, zoals casussen, kenmerken van inklimmers en modus operandi.

Leidinggevenden geven aan dat de aansturing van het DIK hier aan bijdraagt. De ZHP kan als district het DIK niet direct aansturen. Het DIK valt niet onder het district zelf, maar onder de DRIO. Medewerkers van het district ZHP kunnen om die reden informatie verzoeken, maar het DIK beslist zelf of het deze verzoeken oppakt. Wanneer dat niet het geval is, kan de operatie eventueel een verzoek indienen bij de DRIO. Of het verzoek wordt opgepakt is niet zeker, volgens respondenten bij de ZHP. De DRIO en de daarboven liggende niveaus hebben eigen prioriteiten en moeten eveneens keuzes maken waar zij hun capaciteit op inzetten. Het is voor de ZHP daarom moeilijk om het DIK te sturen op haar informatiebehoefte.

Een direct uitvloeisel hiervan is dat de ZHP tijdens de onderzoeksperiode bezig was 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 richt op de Rotterdamse haven. Materieel is de leiding van het ICH in handen van de DRIO en zij is daarmee verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken.

De DRIO levert eveneens capaciteit voor het ICH, specifiek aan het cluster Verdovende middelen en het cluster Grenstoezicht. Het ICH 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 waar andere onderdelen van de DRIO zich in mindere mate mee bezig houden.[31]

3.4 Blinde vlekken

De bevindingen laten zien dat de KMar en de ZHP informatie uit veel bronnen tot hun beschikking hebben. De analisten van de afdeling Analyse & Onderzoek (A&O) van de KMar maken onder andere gebruik van (inter)nationale ketenpartners en verschillende informatiesystemen van de KMar en de politie om hun informatie te verzamelen. De operationele intell (OI) op de brigades heeft op haar beurt het lokale netwerk, intelligence afkomstig van A&O en verschillende informatiesystemen van de KMar en de politie (zie voor meer uitleg over de informatiesystemen paragraaf 3.6). Het DIK van de ZHP heeft informatie van ketenpartners en uit informatiesystemen tot zijn beschikking, al heeft het op het gebied van de grenspolitietaak een minder sterke informatiepositie in vergelijking met de KMar. Daarnaast houdt het Maritieme Informatieknooppunt (MIK) bewegingen op zee in de gaten en verstuurt het periodiek rapporten waarin controlewaardige schepen en situaties worden aangegeven.

Ondanks deze grote hoeveelheid informatie blijkt uit de bevindingen dat essentiële informatie niet beschikbaar is bij beide organisaties. De pleziervaart en visserij zijn hiervan het meest prominente voorbeeld. Uit het onderzoek blijkt dat de KMar en ZHP geen goed zicht hebben op wat er in deze segmenten gebeurt. Respondenten gebruiken in interviews de termen ‘blinde vlek’ of ‘blind spot’ consistent om de situatie te beschrijven. In de gesprekken komen drie achterliggende oorzaken naar voren.

De eerste oorzaak is de operationele aanwezigheid van de KMar en ZHP in de jacht- en vishavens. De Inspectie beschreef in paragraaf 3.1 de prioriteiten die voortkomen uit de Schengengrenscode en de capaciteit die dit in beslag neemt. De KMar en ZHP zullen vervolgens een keuze moeten maken hoe zij de beperkte overgebleven capaciteit in gaan zetten. Respondenten bij beide organisaties geven aan dat deze keuze zelden valt op controles op de visserij en pleziervaart. Er zijn enkele ingeplande controledagen per jaar waarop controles binnen deze segmenten plaatsvinden. Buiten deze ingeplande dagen vinden er weinig controles plaats.

Illustratie aantallen controles op de visserij en pleziervaart
Respondenten bij een KMar brigade geven aan dat er - buiten de ferry’s - zeer weinig wordt gecontroleerd in de havens. Een respondent geeft aan dat hij in de twee jaar dat hij op deze brigade werkt misschien drie keer in de havens is geweest waar geen ferry komt. Een andere respondent is in twee jaar tijd één keer in deze havens geweest.

[31] Naar aanleiding van het conceptrapport heeft een gesprek plaatsgevonden met de ZHP. Hierin bleek dat de situatie rondom het ICH zoals deze in de conceptversie van het rapport stond feitelijk onjuist was. Deze feitelijke onjuistheid was niet vermeld in de wederhoorreactie die de Nationale Politie eerder had gestuurd. Deze passage is daarom aangepast na de wederhoor op het rapport.

Voor de informatie over de visserij en pleziervaart verwijzen respondenten binnen de KMar vaak naar de maritieme wijkoppers, een functie vergelijkbaar met wijkagenten van de politie. Zij onderhouden een breed netwerk in hun regio. In die hoedanigheid onderhouden zij contacten met de havenmeesters van de (jacht)havens en zijn zij in de havengebieden aanwezig. Wijkoppers doen echter geen structurele controles, maar onderhouden hoofdzakelijk contacten binnen hun netwerk voor informatie.

Ten tweede wordt het gebrek aan informatiesystemen in de pleziervaart en visserij genoemd. Ferry's, cruiseschepen en de beroepsvaart maken allen gebruik van informatiesystemen waarin gezagvoerders en rederijen informatie aanleveren over de mensen aan boord van het schip en de haven waaruit het schip afkomstig is. Hierdoor hebben de KMar en de ZHP zicht op de schepen die Nederland binnenkomen en welke personen daarop aanwezig zijn (zie paragraaf 3.5 voor meer over de toepassing van deze informatie). Voor de visserij en pleziervaart is een dergelijk informatiesysteem niet beschikbaar. Visserij en pleziervaart dienen zich te melden via e-mail, maar het is moeilijk te controleren of dit in de praktijk gedaan wordt. Het MIK beschikt over radarsystemen die bewegingen op zee weergeven, maar die identificeren geen personen en niet of in beperkte mate vaartuigen. Hierdoor hebben de KMar en de ZHP zeer beperkt zicht op de pleziervaart en visserij en de personen die op deze vaartuigen aanwezig zijn.

Als derde noemen respondenten de meldingen door havenmeesters. Havenmeesters moeten een melding maken bij de KMar of ZHP van vaartuigen die van buiten het Schengengebied komen.[32] Vervolgens kunnen de KMar en de ZHP deze vaartuigen controleren. Respondenten in of dichtbij de operatie geven aan dat deze meldingen zelden worden gedaan. In de beleving van deze respondenten verzuimen sommige havenmeesters melding te maken of hebben zij geen volledig zicht op wie een haven binnenkomt of verlaat. De KMar en ZHP kunnen daarom niet uitgaan van de meldingen van havenmeesters voor een goed en dekkend zicht op het verkeer in de jacht- en vishavens.

De geringe aanwezigheid in de jacht- en vishavens, gebrek aan informatiesystemen en onvoldoende meldingen van havenmeesters hebben als gevolg dat de KMar en ZHP zeer beperkt zicht hebben op de pleziervaart en visserij. Tegelijkertijd geven veel KMar respondenten in de operatie aan dat zij, ondanks de blinde vlekken, wel risico's zien in deze segmenten. Dit wordt ook beschreven in de intelligence producten die de Inspectie van de KMar heeft ontvangen. Bij de ZHP verschillen de meningen over de mogelijke risico's. Sommige respondenten denken dat er zeker illegale activiteiten zijn in de visserij en pleziervaart, anderen weten het niet zeker maar sluiten ook niets uit, anderen geven op basis van persoonlijke ervaringen aan dat er weinig risico's in de kleinere havens zitten. Over de daadwerkelijk risico's in de pleziervaart en visserij kan de Inspectie op basis van de verzamelde informatie geen uitspraken doen.

3.5 Profielen en watchlists

In de gesprekken over informatiegestuurd optreden maken veel respondenten een onderscheid tussen bredere, tactische risicobeelden en specifieke controles op basis van profielen en watchlists. Bij dit laatste verwijzen respondenten vaak naar de

[32] Zie: art. 3.2.5 van Bijlage VI van de Schengengrenscode.

controle van schepen in de beroepsvaart buiten de visserij.[33] In het werken met profielen en watchlists staat de Maritieme Backoffice (MBO) centraal. Zoals in paragraaf 2.2 aangegeven beschikken de KMar en de ZHP ieder over een eigen MBO, maar hun werkzaamheden komen sterk overeen.

De MBO ontvangt bemannings- en passagiersgegevens van de beroepsvaart via het informatiesysteem Maritime Single Window (MSW). Deze gegevens vergelijkt zij met watchlists en profielen. De watchlists dienen voor het onderkennen van specifieke personen of schepen, bijvoorbeeld doordat zij in het verleden betrokken zijn geweest bij mensensmokkel. Wanneer deze personen of schepen voorkomen in de aangeleverde gegevens, worden zij onderkend en kunnen zij gecontroleerd worden. Profielen zijn niet op specifieke personen of schepen gericht. In plaats daarvan bestaan profielen uit een combinatie van indicatoren die wijzen op personen of vaartuigen met hoge risico's. Voor grenstoezicht betreft dat risico's op migratie gerelateerde feiten. Wanneer er een overeenkomst is tussen de aangeleverde gegevens en een watchlist of profiel, dan levert dit een zogeheten 'alert' op. Deze alert kan aanleiding geven voor een fysieke controle aan boord van een schip. De MBO van de KMar zet deze controles uit bij de brigades, de MBO van de ZHP zet de alerts direct uit bij het grenspolitieteam. Dit houdt in dat alle schepen in de beroepsvaart administratief worden gecontroleerd door middel van MSW gegevens en tot fysieke controle kan worden overgegaan als een risicoanalyse daartoe aanleiding geeft.

Het doel van profielen en watchlists is controles te richten op individuen en vaartuigen waar de kans op het aantreffen van migratie gerelateerde overtredingen het hoogst zijn. Zij dienen daarmee bij te dragen aan de effectiviteit van de controles. De Inspectie kan op basis van de verzamelde informatie geen inhoudelijk oordeel geven over de effectiviteit van de controles. Wel komen in de gesprekken enkele knelpunten naar voren die de effectiviteit van de controles op basis van profielen en watchlists mogelijk negatief beïnvloeden. Deze knelpunten komen in onderstaande paragraaf aan bod.

Profielen beroepsvaart Koninklijke Marechaussee

Profielen zijn voor een groot deel bepalend welke schepen in de beroepsvaart de KMar controleert. Hoe profielen tot stand komen is niet duidelijk geworden in het onderzoek. De Eenheid Watchlists & Profielen (EW&P) is verantwoordelijk voor het aanmaken van de profielen, maar zij nemen geen beslissing over de inhoud van de profielen. In de interviews is geen eenduidig antwoord gegeven wie deze inhoudelijke beslissing wel neemt. Zo wordt door verschillende respondenten en documenten verwezen naar de afdeling Analyse & Onderzoek (A&O). Zij zouden op basis van de landelijke beelden profielen maken. De analisten van A&O geven aan dat zij geen profielen maken, maar dat deze taak bij de operationele intell (OI) bij de brigades ligt.

De OI geven aan dat zij weinig tot geen profielen opstellen, mede doordat het opstellen van een profiel niet gemakkelijk is. Het is niet volledig duidelijk welke indicatoren wel en niet onderdeel kunnen zijn van een profiel. Zo zijn er situaties geweest waarbij vanuit een brigade een profiel is aangedragen bij EW&P. Echter bleek dat vaartuigen die voldeden aan het profiel niet terug te zien waren in de alerts die de brigade ontving. Hoe profielen werken en welke kenmerken daarbij

[33] Profielen en watchlists worden ook toegepast op passagiers op cruiseschepen. Deze vorm van profileren is tijdens de gesprekken zeer beperkt ter sprake gekomen. In deze paragraaf gaat de Inspectie om die reden alleen in op het toepassen van profielen en watchlists in de beroepsvaart buiten de visserij.

gebruikt kunnen worden, was daarom niet duidelijk bij alle OI medewerkers. Medewerkers van de EW&P geven dan ook aan dat er weinig verzoeken om profielen komen uit het veld. De meeste profielen worden door het MIK (Maritiem Informatieknooppunt) aangevraagd.

De rol die de OI wordt toegeschreven op het gebied van de profielen is ook opmerkelijk gezien hun betrokkenheid bij het uitzetten van alerts en de terugkoppeling van resultaten hiervan. De MBO stuurt alerts naar de front-office van de brigade. Operationele medewerkers vullen in een Excel bestand in of de alerts zijn opgevolgd en sturen dit terug naar de MBO. Eventuele opbrengsten van de controles registreren operationele medewerkers in de informatiesystemen (zie paragraaf 3.7 voor meer over deze registraties). De OI medewerkers worden niet direct meegenomen in dit proces. Zij weten daarom niet welke alerts worden uitgezet, welke daarvan worden uitgevoerd en lezen opbrengsten alleen als daar een registratie van wordt gemaakt. De partij die een belangrijke rol heeft bij het opstellen van de profielen maakt zodoende geen onderdeel uit van het uitzetten en terugkoppelen van controles op basis van profielen.

Profielen beroepsvaart Zeehavenpolitie

Bij de ZHP is er wel duidelijkheid over wie de profielen en watchlists zou moeten maken. Deze taak ligt bij het DIK. Een medewerker van het DIK geeft in een interview aan dat zij inderdaad profielen en watchlists maken. De betreffende medewerker legde uit dat de profielen uit meerdere indicatoren bestaan, met daarbij enkele generieke voorbeelden. Daarbij wordt een voorbeeld van een watchlist aangeleverd met daarop namen van schepen die als hoog risico worden gezien. Concrete profielen zijn niet aan de Inspectie getoond.

Uit andere gesprekken bij de ZHP blijkt dat de profielen zich beperkt baseren op risicovolle individuen of schepen. De opdrachten die de MBO uitzet richten zich daarentegen hoofdzakelijk op zeelieden die hun dienstverband op het schip beëindigen, het zogeheten afmonsteren. Door het beëindigen van het dienstverband zijn de uitzonderingen voor zeelieden in de SGC niet meer op hen van toepassing en dienen zij een grenscontrole te ondergaan.[34] Zeelieden kunnen zich hiervoor melden bij de grensdoorlaatpost of de ZHP kan hen aan boord van het schip controleren. Dat laatste kan door middel van een alert van de MBO. Doordat de ZHP zich richt op afmonsteringen is er in de beleving van uitvoerende medewerkers vaak sprake van controles van individuen die een laag risico vormen. Afmonsteren staat namelijk niet gelijk aan een hoog risico, aldus deze respondenten. Daarentegen resulteren schepen waar wel individuen aan boord zitten die een hoog risico vormen maar die niet afmonsteren niet in een werkopdracht. Zodoende leeft bij medewerkers van de ZHP de vraag of de toegepaste profielen risicoprofielen zijn.

[34] In de periode tussen de uitvoering van het inspectieonderzoek het opstellen van het rapport heeft de ZHP een nieuwe wijze van profileren ontwikkeld. Deze werkwijze bestaat uit het instellen van profielen op basis van nationaliteiten, reisroute voorafgaand aan Rotterdam, een specifieke vlaggenstaat en type schepen. Daarnaast wordt handmatig gekeken naar schepen met andere bijzonderheden zoals een gehele bemanningswissel of een afwezige bemanningslijst.

Illustratie MBO alerts
Als voorbeeld van een MBO alert noemen respondenten de controle van een schip waar een zeeman met de Poolse nationaliteit afmonstert. De respondenten zien dit als een laag risico individu. Mede doordat Polen deel uitmaakt van het Schengengebied is de kans op irreguliere migratie laag. Tegelijkertijd komen regelmatig schepen uit Libië de haven binnen of schepen waar meerdere zeelieden met de Syrische nationaliteit aan boord zijn maar die niet afmonsteren. Deze nationaliteiten en landen zien de respondenten wel als hoog risico in het kader van migratie. Deze schepen leveren volgens de betreffende respondenten geen MBO alert op, omdat de zeelieden volgens de in MSW aangeleverde gegevens niet afmonsteren. Dit sluit echter niet uit dat deze personen tijdens hun verblijf in de Rotterdamse haven het schip verlaten en niet meer terugkomen. Dit risico wordt met de huidige wijze van profileren niet onderkend.

Daarnaast geven meerdere respondenten aan dat de profielen zijn gemaakt door MBO medewerkers in plaats van het DIK. Hierbij volgt de uitleg dat MBO medewerkers geen analisten zijn, maar wel veel kennis hebben van het maritieme segment. Op basis van hun ervaring hebben zij profielen opgesteld. Aanvullend blijkt uit de gesprekken dat er recent aan medewerkers van het grenspolitieteam is gevraagd welke profielen zij zouden willen gebruiken. De ZHP was tijdens de onderzoeksperiode bezig met het verwerken van de opbrengsten hiervan.

Betrouwbaarheid gegevens

Voor de administratieve controle van de MSW gegevens zijn de KMar en ZHP afhankelijk van de informatie die de gezagvoerder of rederij aanlevert. Of deze informatie juist en volledig is, is niet zeker. Mocht een hoog risico individu wel aan boord zijn van het schip maar niet op de lijst staan, dan zal deze persoon niet door de profielen of watchlists worden onderkend. Profielen en watchlists kunnen daarom worden omzeild. Daarnaast is het onzeker of de KMar en ZHP een persoon die niet op de bemanningslijst staat tijdens een fysieke controle in beeld krijgt. Uit de gesprekken en observaties blijkt dat schepen in de beroepsvaart oppervlakkig worden gecontroleerd. Door de omvang van de schepen en de beperkte capaciteit van de KMar en ZHP is het volgens respondenten niet mogelijk om zeeschepen volledig te controleren. De Inspectie onderschrijft dit op basis van haar observaties. Controles aan boord van een schip in de beroepsvaart beperken zich dan ook tot het controleren van reisdocumenten waarbij de bemanning eventueel wordt gevraagd zich te melden voor een controle in persoon. Tijdens de observaties is gebleken dat dit laatste aspect niet altijd uitgevoerd wordt. De controles aan boord van een schip zijn daarom sterk vergelijkbaar met de administratieve controles aan de balie van de grensdoorlaatpost.

Illustratie controle aan boord
Tijdens een observatie van de Inspectie controleerden grenswachters de bemanningslijsten aan boord van een schip. De grenswachters spraken daarbij kort met de kapitein van het schip. Het schip en de bemanning werden niet gecontroleerd. Grenswachters kunnen de bemanning vragen zich te melden om te controleren of het document overeenkomt met de persoon, de zogeheten *face-check*. De grenswachters lieten de *face-check* in dit geval achterwege omdat de bemanning druk bezig was met laden en lossen. Een van de grenswachters gaf richting de Inspectie aan dat dit daarom een administratieve controle was. Hij had niet de tijd verdere controles naar personen op het gehele schip uit te voeren. Uit de gesprekken op uitvoerend niveau blijkt dat deze vorm van administratieve controle structureel voorkomt.

3.6 Informatiesystemen

Analisten en informatieverwerkers bij de KMar en ZHP maken bij het opstellen van hun informatieproducten gebruik van verschillende informatiesystemen om toegang tot informatie te krijgen. Tijdens de interviews is een aanzienlijk aantal systemen genoemd dat de KMar en ZHP tot hun beschikking hebben: het Basis Processensysteem (BPS, KMar), het Vreemdelingen Basissysteem (VBS), de Basisvoorziening Handhaving (BVH, politie), Summ-it, Zeescheepvaart Uitbreidbaar Informatie Systeem (ZUIS), Blueview, SAS-VH (KMar), Maritime Single Window (MSW), het Life Journaal Politie (LJP), Bluespot Monitor (politie) en het Schengeninformatiesysteem (SIS). Uit de gesprekken blijkt dat ondanks dat deze systemen veel informatie bevatten, analisten en informatieverwerkers knelpunten ervaren bij het gebruik van deze systemen. In deze paragraaf beschrijft de Inspectie de knelpunten die het meest naar voren zijn gekomen.

Koninklijke Marechaussee

Het registreren en verspreiden van operationele informatie binnen de KMar gebeurt voor een belangrijk deel via BPS. Zo registreren operationele medewerkers informatie over wat zij hebben aangetroffen tijdens hun werkzaamheden in dit systeem (zie paragraaf 3.7 voor meer over deze registraties) en ook het Maritieme Informatie Knooppunt zet hun informatie hoofdzakelijk in BPS. Ondanks dat dit systeem essentiële informatie bevat, blijkt het voor analisten en operationele intell medewerkers moeilijk om informatie op efficiënte wijze uit BPS te halen. Respondenten beschrijven het systeem als verouderd. Het bevat beperkte analysemogelijkheden waardoor het moeilijk is om geautomatiseerd informatie uit de systemen te halen. Het analyseren van operationele informatie vereist daarom het handmatig overzetten van informatie uit BPS naar andere bestanden of systemen.

Daarnaast blijkt het koppelen van verschillende systemen in de praktijk niet of zeer beperkt mogelijk. Het meeste sprekende voorbeeld hiervan is het inzichtelijk maken van de opbrengsten van de alerts van de Maritieme Backoffice (MBO) gericht op de beroepsvaart. Bij navraag door de Inspectie kan de KMar niet aangeven wat de opbrengsten van de alerts zijn. Dit komt doordat er geen (automatische) koppeling te maken is tussen de registratie van de uitgezette alerts en de opbrengsten van de controles in BPS. De resultaten van de fysieke controles binnen de beroepsvaart zijn

daarom onduidelijk (zie paragraaf 3.8 voor meer over de opbrengsten van de controles).

Specifiek voor het maritieme segment maakt de KMar gebruik van informatiesystemen om bewegingen op het water in kaart te brengen en kenmerken van schepen op te vragen. Deze gegevens zijn onder andere ondergebracht in het informatiesysteem ZUIS. Het gebruik van ZUIS is niet consistent bij de brigades. Sommige brigades maken geen of weinig gebruik van het systeem. Uit de gesprekken blijkt eveneens dat binnen ZUIS geen gegevens beschikbaar zijn voor de gehele Nederlands kustlijn. De leverancier van de betreffende gegevens is een private onderneming gespecialiseerd in dienstverlening op het gebied van maritieme informatie. Zij verzamelen in een deel van Nederland geen informatie. Dat betreffende gebied wordt gedekt door een andere private onderneming, maar die levert geen gegevens aan voor ZUIS. Hierdoor kan één KMar brigade bij voorbaat geen gebruik maken van ZUIS. De brigades die ZUIS niet gebruiken hebben zelf alternatieven in werking gesteld. Deze alternatieven zijn echter niet gekoppeld aan andere informatiesystemen en beschikken niet over alle functionaliteiten die werknemers nodig hebben, zoals het registreren van de opbrengsten van de controles.

Illustratie informatiesystemen
Marechaussees op een brigade ontvangen lijsten met personen die zich moeten melden bij de grensdoorlaatpost. Deze lijsten worden door de MBO opgesteld op basis van gegevens uit het informatiesysteem Maritime Single Window. De lijsten komen per mail binnen bij de grensdoorlaatpost en worden handmatig overgezet door marechaussees in een Microsoft Access bestand. Soms staan er veel personen op een lijst. Een voorbeeld is een schip waarop zo'n 200 mensen werkzaam zijn en bijna wekelijks terugkomt in de haven. Dit betekent dat marechaussees wekelijks de namen, het agentschap en meldingsdatum van 200 mensen handmatig over moeten zetten naar het Access bestand.

Zeehavenpolitie

Bij de ZHP maakt men ook gebruik van ZUIS, met wisselende ervaringen over de werking hiervan. Volgens respondenten werkt het uitzetten van de werkopdrachten van de MBO in ZUIS goed, zijn de bewegingen op het water duidelijk en is informatie van de schepen in het Rotterdamse havengebied opvraagbaar, al is die informatie niet volledig. Echter kloppen de bemannings- en passagierslijsten in ZUIS niet altijd, volgens sommige respondenten. Het is niet altijd duidelijk wie de kapitein is of personen staan twee keer op een lijst. Daarnaast blijkt dat het voor uitvoerende medewerkers soms onduidelijk is waarom een controle moet worden uitgevoerd. De MBO alerts bevatten weinig informatie. In de meeste gevallen is bij grenswachters alleen bekend wie zij moeten controleren, maar niet waarom. Uitvoerende medewerkers weten daarom niet altijd waar zij op moeten letten tijdens een controle.

Bij navraag van de Inspectie blijkt het ook bij de ZHP niet mogelijk om geaggregeerde gegevens over de opbrengsten van de MBO alerts te leveren. Eventuele resultaten van individuele MBO alerts worden in BVH (Basisvoorziening Handhaving) geregistreerd, maar opbrengsten van de controles worden niet

gestructureerd bijgehouden. Een overzicht van de totale opbrengsten is om die reden niet aanwezig.

3.7 Kwaliteit mutaties

In voorgaande paragrafen zijn de registraties van operationele medewerkers in de informatiesystemen aan bod gekomen. Deze registraties worden mutaties genoemd. Uit de gesprekken blijkt dat mutaties als de belangrijkste bron van informatie worden beschouwd, bij zowel de KMar als ZHP. Respondenten beschrijven de uitvoerende collega's met regelmaat als de ogen en oren op straat en in de havens. Tegelijkertijd zijn veel respondenten niet tevreden over de kwaliteit van de mutaties. Zij geven aan dat het niet altijd duidelijk is wat er is gebeurd, dat cruciale elementen missen of dat collega's niet muteren wanneer dat wel nodig is. Hierdoor missen analisten en informatieverwerkers belangrijke informatie of is de aanwezige informatie niet altijd geschikt voor verdere analyse. Over de kwaliteit van de mutaties kan de Inspectie op basis van de verzamelde informatie geen inhoudelijk oordeel geven. In deze paragraaf gaat de Inspectie in op enkele achterliggende oorzaken van het ervaren gebrek aan kwaliteit van de mutaties.

Koninklijke Marechaussee

KMar respondenten noemen als eerste knelpunt de kennis en ervaring van operationele medewerkers, specifiek voor het maritieme segment. Bij de KMar zijn veel jonge medewerkers werkzaam, zo blijkt uit de gesprekken en observaties. Zij hebben daarom nog niet veel ervaring op kunnen bouwen voor maritiem grenstoezicht. Hierdoor is het voor hen lastig in te schatten welke situaties mutatiewaardig zijn en waar zij op moeten letten wanneer zij in de havengebieden zijn. In enkele gesprekken is ter sprake gekomen dat situaties die afwijken van het gebruikelijke reden zijn voor verder zoeken of muteren. Zonder kennis van de gebruikelijke situatie kunnen ongebruikelijke situaties niet worden onderkend.

Beperkte ervaring betreft niet alleen de jonge werknemers. Ook werknemers die langer bij de KMar werkzaam zijn hebben niet altijd kennis van het maritieme segment. Door het in paragraaf 3.3 besproken mobiliteitsbeleid van de KMar kunnen ervaren medewerkers verder solliciteren op een andere functie of bij een andere brigade. Medewerkers die voor hen in de plaats komen hebben niet altijd dezelfde kennis en ervaring. Zo hebben vier van de 23 KMar brigades te maken met maritiem grenstoezicht. Hierdoor is de continuïteit van de op de brigade aanwezige kennis en ervaring binnen het maritieme segment niet gegarandeerd.

Aanvullend belemmert de prioritering die voortvloeit uit de SGC tot op zekere hoogte de mogelijkheden om ervaring in het bredere maritieme segment op te doen. De operatie richt zich sterk op de 100% controle van ferry's en cruiseschepen die op basis van de SGC zijn ingesteld. Zoals in paragraaf 3.1 besproken gaat het grootste deel van de capaciteit op aan deze controles. De mogelijkheden om door middel van controles ervaring op te doen in andere segmenten, zoals pleziervaart en visserij, zijn in de praktijk beperkt. Dit blijkt ook uit het voorbeeld genoemd in paragraaf 3.4.

In mindere mate noemen respondenten de KMar opleiding en de aandacht voor muteren daarbij. In enkele interviews geven respondenten aan dat het muteren zoals dat wordt aangeleerd tijdens de opleiding niet overeenkomt met wat in de praktijk belangrijk is. Hierbij noemen respondenten het voorbeeld dat het muteren

wordt aangeleerd met een casus over diefstal, wat voor de marechaussee minder relevant is, in plaats van een relevant onderwerp zoals mensensmokkel. Hierdoor is er in hun beleving een mismatch tussen hoe mensen leren te muteren en wat de analisten en OI daadwerkelijk nodig hebben in een mutatie.

Het toezien op de kwaliteit van de mutaties ligt bij de teamleiders van de KMar. Zij moeten onder andere tijdens de debriefings wijzen op het aanvullen van mutaties wanneer nodig. Respondenten in de uitvoering geven aan dat het debriefen vaak niet of slechts in zeer beperkte mate gebeurt. Als voorbeeld wordt genoemd dat er bij terugkomst op de brigade op de gang wordt gevraagd of mensen nog werk hebben liggen of vragen hebben. Teamleiders gaan in dergelijke gevallen weinig tot niet in op eventuele noodzakelijke aanvullingen op mutaties. Respondenten in de uitvoering zijn niet eenduidig in de feedback die zij ontvangen op hun mutaties, ook buiten het debriefen om. Sommigen geven aan met enige regelmaat feedback op de door hen gemaakte mutaties te ontvangen, anderen zeggen dat bijna nooit te ontvangen. Hierbij wordt gezegd dat het wel of niet krijgen van feedback afhankelijk is van de teamleider.

Zeehavenpolitie

Ook bij de ZHP worden de mutaties van operationele medewerkers gezien als de belangrijkste bron van informatie. Bij de ZHP is er geen eenduidig beeld over de kwaliteit van de mutaties. Enkele respondenten geven aan dat de kwaliteit onvoldoende is, anderen vinden ze juist voldoende. Wel geven operationele medewerkers aan dat er in het algemeen weinig feedback wordt gegeven op mutaties. Dat is afhankelijk van de leidinggevende in kwestie, aldus respondenten in de uitvoering.

Een aanvullende factor is de werkbeleving van de grenspolitietaak binnen de ZHP. Uit het onderzoek blijkt dat niet alle medewerkers van de ZHP voldoening halen uit de grenspolitietaak. Dit heeft gevolgen voor hoe in de uitvoering invulling wordt gegeven aan deze taak. De ZHP heeft naast de grenspolitietaak ook de reguliere politietaak, gericht op het strafrecht en de openbare orde. Deze reguliere politietaken zijn ondergebracht bij het basisteam van de ZHP, dat los staat van de het grenspolitieteam. In alle gesprekken bij de ZHP is de overlap tussen de grenspolitietaak en de reguliere politietaken binnen het grenspolitieteam aan bod gekomen. De reguliere politietaken worden door veel medewerkers van het grenspolitieteam positiever ervaren. Respondenten geven aan dat zij uit het uitschrijven van boetes en het doen van aanhoudingen meer voldoening halen dan de grenscontroles. Hierbij verwijzen deze respondenten vaak naar de opbrengsten van de grenscontroles, die in hun beleving erg laag zijn (zie paragraaf 3.8 voor meer over de opbrengsten). In de uitvoering richt het grenspolitieteam zich steeds meer op de reguliere politietaken, aldus deze respondenten, waardoor de grenspolitietaak minder aandacht krijgt. De hoeveelheid en de kwaliteit van de mutaties voor de grenspolitietaak lijden hieronder.

Niet alle respondenten ervaren dit spanningsveld tussen de grenspolitietaak en de reguliere politietaken als een knelpunt. De aanpak van ondermijning en drugs gerelateerde criminaliteit komen veel aan bod in de gesprekken, ondanks dat het inspectieonderzoek enkel betrekking heeft op de grenspolitietaak. Het feit dat het grenspolitieteam zich ook bezighoudt met deze ondermijning en drugs gerelateerde zaken wordt door deze respondenten als positief gezien. Het grenspolitieteam levert met hun informatie een positieve bijdrage aan de aanpak van bijvoorbeeld ondermijning. Binnen het grenspolitieteam vindt eveneens omscholing plaats “tot

gewapende, breed opgeleide, algemene opsporingsambtenaren."[35] Leidinggevenden van de ZHP geven aan dat zij wel sturen op het uitvoeren van de grenspolitietaak. Zij leggen hierbij uit dat wanneer de grens gerelateerde taken zijn afgerond, medewerkers van het grenspolitieteam vrij zijn om zich met de reguliere politietaken bezig te houden.

Illustratie werkbeleving
Verschillende respondenten bij de ZHP geven aan dat zij de fysieke controles aan boord van een schip zien als een service richting de zeelieden. De zeelieden hoeven bij een fysieke controle niet naar de grensdoorlaatpost te komen. Dit perspectief op de controles komt voort uit de verwachtingen die deze medewerkers hebben van de uitkomsten van de controles. De controles hebben doorgaans betrekking op laag risico individuen die in de beleving van de grenswachters eigenlijk niet gecontroleerd hoeven te worden. Men gaat daarom vaak aan boord met lage verwachtingen over de opbrengst. Dit is een van de redenen waarom het aantrekken van nieuwe mensen voor het grenspolitieteam een uitdaging is voor de ZHP. Ondanks dat er vacatures zijn voor het team, blijkt het moeilijk om deze te vullen, aldus respondenten.

Als laatste merkt de Inspectie op dat een risico op cirkelredenatie ontstaat wanneer de mutaties van operationele medewerkers de belangrijkste bron van informatie is. Wanneer de opbrengsten van controles worden gebruikt om nieuwe controleopdrachten op te stellen, dan zullen deze sterke gelijkenis vertonen met de controles die de informatie in eerste instantie hebben opgeleverd. Hierdoor ontstaat, mede door de eerder besproken blinde vlekken en gebrek aan overzicht van de opbrengsten van MBO alerts, mogelijk tunnelvisie waardoor het bredere beeld over het maritieme segment verloren gaat.

3.8 Opbrengsten

De doelstelling van informatiegestuurd optreden beschrijven respondenten en documentatie onder andere als 'staan waar je moet staan.' De achterliggende gedachte is dat door middel van informatiegestuurd optreden hoog risico individuen of schepen te onderkennen zodat deze gecontroleerd kunnen worden. Hierdoor dient de kans op het aantreffen van migratie gerelateerde overtredingen vergroot te worden.

Respondenten in of dichtbij de uitvoering beschrijven de opbrengsten van de controles consistent als laag, met name bij controles op basis van profielen en watchlists. Een treffend voorbeeld is een respondent in de uitvoering die aangeeft dat hij in de tien jaar dat hij als grenswachter werkzaam is nog nooit iets heeft aangetroffen op basis van een MBO alert in de beroepsvaart. De grote meerderheid van respondenten schatten de risico's bij de ferry's en cruiseschepen bij inreis eveneens laag in. De controles leveren over het algemeen weinig op in de beleving van deze respondenten. Zoals in paragraaf 3.1 aangegeven is dat anders voor uitreis van ferry's en cruiseschepen, waar de KMar en de ZHP met regelmaat inklimmers of vormen van mensensmokkel aantreffen. Enkele respondenten wijzen op de preventieve werking van de controles. Het feit dat er structureel

[35] Nederlandse Strategie voor Geïntegreerd Grensbeheer 2019 – 2024, pp. 14.

gecontroleerd wordt weerhoudt irreguliere migranten ervan om via deze routes Nederland in te reizen. De daadwerkelijke preventieve werking van de controles kan niet worden vastgesteld.

De gesprekken geven het beeld weer van de beleving van respondenten en zijn niet onderbouwd door statistische gegeven. Het blijkt voor de KMar en de ZHP zeer beperkt mogelijk om dergelijke statistische gegevens aan te leveren. Zoals besproken in paragraaf 3.6 konden de KMar en de ZHP bij navraag geen cijfers overhandigen waaruit de opbrengsten van de controles op basis van profielen en watchlists in de beroepsvaart blijken. Voor de ZHP geldt hetzelfde voor de controles op de ferry's en cruiseschepen. De opbrengsten van deze controles worden eveneens in BVH gemuteerd waardoor het voor de ZHP niet mogelijk is om een overzicht van de opbrengsten te genereren. De management rapportages die de Inspectie bij de KMar en ZHP heeft opgevraagd geven een oppervlakkige weergave van opbrengsten. Hierdoor is differentiatie op in- en uitreis, haven of type maritiem segment niet of beperkt mogelijk.

De KMar heeft data aangeleverd van 7215 controles uit de periode januari 2018 tot en met juni 2019. Deze data betreft mutaties uit het Vreemdelingen Basis Systeem en bevat informatie over wat tijdens controles is aangetroffen. De KMar geeft aan in haar registratie onderscheid te maken tussen ferry's en scheepvaart. Scheepvaart is vervolgens opgedeeld in de segmenten visserij, pleziervaart en overig. De categorie overig bevat de segmenten cruise en beroepsvaart. Tussen de opbrengsten van de controles van de cruiseschepen en de beroepsvaart kan daarom in de gegevens geen onderscheid worden gemaakt. Voor alle controles geldt dat de resultaten in een vrij tekstveld staan. Dit tekstveld bevat een verscheidenheid aan informatie en opmaak. Het inzichtelijk maken van de opbrengsten van alle 7215 controles vereist daarom het handmatig nalezen van het vrije tekstveld. De Inspectie heeft deze gegevens nagelezen, maar de analysemogelijkheden zijn zeer beperkt. De besproken cijfers dienen daarom enkel ter indicatie van de opbrengsten. In totaal heeft de Inspectie 104 vreemdelingrechtelijke zaken kunnen onderkennen in de dataset van 7215 controles. De opbrengsten zijn hoofdzakelijk te vinden bij de ferry's: 102 van de 104. Van deze 102 zaken hebben 24 zaken betrekking op inreis. Het merendeel hiervan betreft individuen die in het Verenigd Koninkrijk aan de grens zijn geweigerd en via de ferry terug naar Nederland komen. Van de 78 zaken bij uitreis van de ferry's hebben 50 betrekking op inklimmers of mensensmokkel. Het onderscheid tussen inklimmers en mensensmokkel is niet altijd uit de mutaties op te maken. Ook is het onduidelijk hoe deze 50 controles zich verhouden tot de in paragraaf 3.1 genoemde 1332 aangetroffen inklimmers, aangezien het totaal aantal aangetroffen individuen van deze 50 controles aanzienlijk lager is. Daarnaast is er sprake van 14 controles waarbij valse documenten zijn aangetroffen en 5 controles waarbij sprake was van een ongewenste vreemdeling. Naast deze opbrengsten worden in de mutaties meldingen gemaakt van controles op basis van MBO alerts. Het is in het gros van de gevallen niet duidelijk waar de alert betrekking op had en wat het resultaat van de controle was. De Inspectie heeft deze controles om die reden niet meegerekend in bovenstaande cijfers.

De Inspectie merkt hierbij op dat het inzichtelijk maken van opbrengsten een basisvoorwaarde is voor elke organisatie, maar in het bijzonder wanneer organisaties beogen informatiegestuurd op te treden. Zoals in paragraaf 2.2 aangegeven dient informatiegestuurd optreden een cyclisch proces te zijn. Het tactisch niveau van een organisatie stuurt het operationele niveau aan op basis van informatie. Het operationele niveau geeft vervolgens terugkoppeling van wat dit

heeft opgeleverd. Op deze manier wordt op tactisch niveau inzichtelijk of de beoogde doelen zijn behaald en, zo niet, of bijgestuurd moet worden. In andere woorden: inzicht in de opbrengsten is belangrijk wanneer men op basis van informatie stuurt zodat duidelijk wordt of de sturing juist was.

Op dit moment is bij maritiem grenstoezicht van deze controle geen sprake. Doordat de KMar en de ZHP niet of beperkt op basis van cijfers inzicht kunnen geven in de opbrengsten, is het onduidelijk wat de controles exact opleveren. Daarmee is het ook onduidelijk of de doelen van de controles worden behaald en of bijgestuurd moet worden. Dit is met name van belang wanneer organisaties gebruik maken van profielen en watchlists. De gesprekken tonen aan dat de profielen en watchlists sterk bepalend zijn welke schepen in de beroepsvaart door de KMar en ZHP worden gecontroleerd. Zonder informatie over wat deze controles opleveren is het voor hen niet bekend of de profielen en watchlists daadwerkelijk hoge risico's onderkennen. Dit schept een risico op tunnelvisie waarbij de operatie zich in werkelijkheid richt op lage risico's en hoge risico's niet worden onderkend.

4 Conclusies en aanbevelingen

De Inspectie heeft met dit onderzoek in kaart gebracht hoe informatiegestuurd optreden in theorie zou moeten functioneren, hoe informatiegestuurd optreden in de praktijk functioneert en welke gevolgen eventuele verschillen hiertussen hebben voor grenstoezicht in de zeehavens. Hierbij stond de volgende onderzoeksvraag centraal: hoe functioneert het informatiegestuurd optreden en in welke mate draagt dit bij aan risicogestuurd grenstoezicht in de zeehavens? In dit hoofdstuk geeft de Inspectie een antwoord op deze vraag en de aanbevelingen die hieruit voortvloeien.

Conclusies

In paragraaf 2.2 zette de Inspectie uiteen hoe het informatiegestuurd werken in theorie functioneert. Hieruit blijkt dat informatiegestuurd optreden de basis zou moeten vormen voor de uitvoering van grenstoezicht. Door middel van het verzamelen en analyseren van informatie beogen de KMar en de ZHP te bepalen waar zij hun beschikbare capaciteit het beste in kunnen zetten. Een belangrijk aspect van informatiegestuurd optreden is de cyclische werking. Het tactisch niveau stuurt de operatie aan. De uitvoering van het grenstoezicht levert nieuwe informatie op die input levert voor de sturing vanuit het tactisch niveau. Hierna start het proces opnieuw. Ondanks dat de KMar en de nationale politie hun organisatie hebben ingericht om informatiegestuurd te werken, blijkt uit het onderzoek dat informatiegestuurd optreden in de praktijk niet op de beoogde manier werkt. Bredere tactische beelden van het maritieme segment ontbreken. De daarop volgende vertaling van de beschikbare (sturings)informatie naar het operationeel niveau door de Operationele Intell van de KMar en het Districtelijk Informatieknooppunt van de ZHP wordt als ontoereikend ervaren. Hierdoor wordt het informatiegestuurd optreden proces halverwege onderbroken. Ook in de terugkoppeling van de operatie naar tactisch niveau zijn knelpunten zichtbaar. De mutaties uit de operatie ervaart men van onvoldoende kwaliteit en informatie kan niet of niet op efficiënte wijze uit de informatiesystemen worden gehaald. De bevindingen tonen zodoende aan dat het informatiegestuurd optreden op sleutelmomenten niet functioneert zoals het zou moeten functioneren en de cyclische werking op verschillende momenten wordt onderbroken.

Specifiek voor de ZHP geldt dat informatiegestuurd optreden voor de grenspolitietaak zich beperkt tot het eigen district. Vanuit de regionale of landelijke informatieknooppunten komt weinig tot geen informatie. De grenspolitietaak van de ZHP voedt zich daarmee hoofdzakelijk met bevindingen uit de eigen operatie, aangevuld met operationele informatie van de KMar. Om deze reden was de ZHP in samenwerking met ketenpartners bezig met het opzetten van een gespecialiseerd

informatieknooppunt. Daarnaast is er zeer beperkt ondersteuning voor de grenspolitietaak vanuit de korpsstaf van de Nationale Politie. Input op en implementatie van beleid ligt hoofdzakelijk bij een operationeel specialist van de ZHP die daarnaast operationele taken heeft. Deze medewerker communiceert in het kader van de beleidsmatige taken direct met het Ministerie van Justitie en Veiligheid. De aansturing en informatieorganisatie voor de grenspolitietaak van de ZHP overstijgen om die reden het districtelijk niveau niet binnen de Nationale Politie.

Deelconclusie 1

Het informatiegestuurd optreden, dat de basis zou moeten vormen voor de operatie bij de KMar en ZHP, functioneert bij maritiem grenstoezicht in de praktijk op cruciale aspecten niet zoals dat in theorie zou moeten functioneren.

Het tweede deel van de onderzoeksvraag richt zich op het risicogestuurd grenstoezicht in de zeehavens. Informatiegestuurd optreden zou aan risicogestuurd maritiem grenstoezicht moeten bijdragen door middel van het onderkennen van risico's op basis van de verzamelde informatie. Ondanks dat de Inspectie concludeert dat informatiegestuurd optreden niet functioneert zoals het zou moeten functioneren, zou maritiem grenstoezicht alsnog risicogestuurd kunnen zijn. Zo besteden de KMar en de ZHP veel capaciteit aan controle bij uitreis gericht op het onderkennen van inklimmers en mensensmokkel. De cijfers over het aantal aangetroffen irreguliere migranten dat via schepen het Verenigd Koninkrijk wil bereiken in combinatie met de veiligheidsrisico's die hiermee gepaard gaan tonen aan dat hier inderdaad sprake is van een hoog risico waar de KMar en ZHP terecht veel aandacht aan besteden. Uit de bevindingen blijkt dat eenzelfde uitspraak niet gedaan kan worden voor alle geprioriteerde taken. De KMar en ZHP kunnen de opbrengsten van de controles op de ferry's en cruiseschepen niet of niet volledig inzichtelijk maken. De opbrengsten van controles op basis van watchlists en profielen in de beroepsvaart zijn eveneens onbekend, waardoor het niet bekend is of zij daadwerkelijk risico's onderkennen. Tegelijkertijd is voor sommige segmenten onvoldoende informatie aanwezig om daar risico's te kunnen duiden. Door de zeer beperkte controles op de visserij en pleziervaart is hier sprake van blinde vlekken. Eveneens ontstaat binnen deze segmenten een risico op cirkelredenatie wanneer de opbrengsten van een beperkt aantal controles de basis vormt van nieuwe controles. Hierdoor kunnen bestaande risico's onderbelicht blijven. Het is daarom onbekend of de taken waar de KMar en ZHP veel capaciteit op inzetten daadwerkelijk de hoogste risico's vormen.

Deelconclusie 2

De KMar en ZHP besteden veel capaciteit aan de controle op inklimmers, maar er is tegelijkertijd een gebrek aan overzicht van de opbrengsten van controles en er is sprake van blinde vlekken in de visserij en pleziervaart. Hierdoor is er gering zicht op de risico's voor maritiem grenstoezicht in bredere zin en is dit in de praktijk daarom beperkt risicogestuurd.

De bevindingen leggen eveneens een onderliggend en fundamenteel knelpunt in het informatie- en risicogestuurd optreden bij grenstoezicht bloot: de Schengengrenscode (SGC). Zowel de KMar als de ZHP zijn gehouden aan de tenuitvoerlegging van de SGC. Zo zijn zij verplicht ferry's te controleren, of de noodzaak hiertoe blijkt uit risicoanalyses of niet. Dit is tegenstrijdig met het idee achter informatiegestuurd optreden. Dat veronderstelt een mate van keuzevrijheid waar de huidige implementatie van de SGC geen ruimte voor biedt. De SGC biedt wel ruimte voor informatiegestuurd optreden buiten de verplichte controles. Uit de bevindingen blijkt dat de capaciteit die met de verplichte controles gepaard gaat weinig ruimte overlaat voor andere activiteiten in het maritieme segment. Naast de controles op de ferry's, cruiseschepen en in mindere mate de beroepsvaart is er weinig capaciteit meer over voor toezicht op de visserij en pleziervaart. Hiermee ontstaat een bijzondere situatie waarbij – met de huidige beschikbare capaciteit – het naleven van regelgeving de doelstelling van deze regelgeving ondermijnt. Zoals in de SGC opgenomen staat moet grenstoezicht onder andere helpen irreguliere immigratie te bestrijden en dient grenstoezicht te worden ondersteund door risicoanalyses. Een gevolg van de 100% controles op ferry's en cruiseschepen is dat er weinig tot geen capaciteit overblijft voor toezicht op de visserij en pleziervaart, zodat daar niet gecontroleerd kan worden op irreguliere migratie. Dit heeft verdere doorwerking op meerdere aspecten van informatie- en risicogestuurd optreden. De geringe focus van de controles limiteert de mogelijkheden om informatie over het bredere maritieme segment te verzamelen, met blinde vlekken als gevolg. Operationele medewerkers hebben beperkt mogelijkheden om ervaring op te doen in dit bredere maritieme segment. Hierdoor kunnen zij ook niet altijd de benodigde ervaring en kennis opdoen om analisten van informatie van hoge kwaliteit te voorzien. De beperkte capaciteit die beschikbaar is voor controles op de beroepsvaart limiteert de mogelijkheden voor het verifiëren, aanscherpen of opstellen van nieuwe risicoprofielen. Door de naleving van de SGC worden de KMar en ZHP daarom beperkt in het opstellen van risicobeelden die hun operatie moet sturen.

Deelconclusie 3

De Schengengrenscode laat in de praktijk weinig ruimte over voor informatie- en risicogestuurd optreden bij maritiem grenstoezicht. De verplichtingen die uit de Schengengrenscode voortkomen beperken de mogelijkheden tot informatie- en risicogestuurd optreden voor de KMar en de ZHP. De ruimte die overblijft kunnen zij gering invullen doordat de verplichtingen veel capaciteit vragen.

De Schengengrenscode en de naleving daarvan zijn een resultaat van een afweging van verschillende (inter)nationale belangen. De huidige vorm van maritiem grenstoezicht in Nederland is daarmee een beleidskeuze. Het is niet de rol van de Inspectie om een oordeel te geven over de juistheid van deze keuze. De Inspectie ziet wel een rol in het wijzen op een tegenstrijdigheid in de doelstelling van het beleid en de praktische uitwerking daarvan. Zoals in hoofdstuk 2 aangegeven heeft Nederland de ambitie om het grensbeheer zoveel mogelijk op basis van risicoanalyse en informatiegestuurd optreden uit te voeren, delen de KMar en ZHP deze ambitie en benadrukt de SGC het toepassen van risicoanalyses. In de huidige situatie, waarbij de SGC bepalend is voor het grenstoezicht en de beschikbare capaciteit voor de KMar en ZHP gelimiteerd is, is informatiegestuurd maritiem grenstoezicht gering mogelijk. Het is dan ook de vraag of de ambitie van informatie-

of risicogestuurd maritiem grenstoezicht in de huidige situatie haalbaar is zonder verandering in de implementatie van de regelgeving en/of de beschikbare capaciteit.

De Inspectie trekt op basis van haar drie deelconclusies de volgende eindconclusie.

Eindconclusie

Het informatiegestuurd optreden, dat de basis zou moeten vormen voor de operatie bij de KMar en ZHP, functioneert bij maritiem grenstoezicht in de praktijk op cruciale aspecten niet zoals dat in theorie zou moeten functioneren. Bredere tactische beelden van het maritieme segment ontbreken. De vertaling van de beschikbare (sturings)informatie naar het operationeel niveau wordt als ontoereikend ervaren. De registraties in de informatiesystemen vanuit de operatie ervaren analisten en informatieverwerkers van onvoldoende kwaliteit. Informatie kan niet of niet op efficiënte wijze uit de informatiesystemen worden gehaald.

Het is onbekend of de taken waar de KMar en ZHP veel capaciteit op inzetten daadwerkelijk de hoogste risico's op het gebied van irreguliere migratie en mensensmokkel vormen. De KMar en de ZHP besteden veel capaciteit aan controles bij uitreis gericht op het onderkennen van inklimmers en mensensmokkel, dat een groot risico is. Tegelijkertijd is er een gebrek aan overzicht van de opbrengsten van controles, zijn de visserij en pleziervaart blinde vlekken en is er gering zicht op de risico's voor maritiem grenstoezicht in bredere zin.

De Schengengrenscode laat in de praktijk weinig ruimte over voor informatie- en risicogestuurd optreden bij maritiem grenstoezicht. De KMar en ZHP besteden veel capaciteit aan controles die zij op basis van wet- en regelgeving uit moeten voeren. Hierdoor houden zij zeer gering capaciteit over om de ruimte voor informatiegestuurd optreden die de Schengengrenscode wel biedt in te vullen.

Het resultaat is dat het informatiegestuurd optreden in de praktijk niet goed functioneert. Hierdoor is er beperkt zicht op de risico's op het gebied van irreguliere migratie via de maritieme grenzen.

Aanbevelingen

Op basis van haar bevindingen doet de Inspectie de volgende aanbevelingen.

Aanbevelingen

De Inspectie beveelt de Koninklijke Marechaussee en de Nationale Politie het volgende aan:

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

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

De Inspectie beveelt de Koninklijke Marechaussee het volgende aan:

- Moderniseer de informatiesystemen zodat medewerkers de voor hen benodigde informatie op een efficiënte manier uit deze systemen kunnen halen en kunnen koppelen;
- Investeer in medewerkers zodat zij de benodigde ervaring en kennis op kunnen doen van specialistische taakgebieden en functies en rouleer deze functies minder frequent.

De Inspectie beveelt de Nationale Politie het volgende aan:

- Voorzie het district Zeehavens van de eenheid Rotterdam van ondersteuning van de grenspolitietaak op het gebied van informatie en intelligence vanuit de regionale en landelijke informatieknooppunten;
- Voorzie in voldoende capaciteit om de beleidsmatige taken rondom grenstoezicht uit te voeren.

De Inspectie beveelt de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid het volgende aan:

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

Bijlage Onderzoeksaanpak

Het beantwoorden van de onderzoeksvragen vereiste een stapsgewijze aanpak waarbij informatiegestuurd optreden binnen grenstoezicht in de zeehavens op verschillende niveaus binnen de KMar en ZHP inzichtelijk werd gemaakt. De Inspectie startte hierbij op het strategisch niveau om vervolgens via het tactische niveau uit te komen op het operationele niveau. Onderstaande paragraaf zet de exact genomen stappen uiteen met specifieke aandacht voor welke informatie op welke manier is verzameld.

Stap 1
Analyse van wet- en regelgeving gaf de taakstelling van de KMar en de ZHP op het gebied van grenstoezicht weer. Hierbij was primair sprake van documentanalyse.

Stap 2
Er zijn interviews gehouden op strategisch niveau, zoals de staf van de KMar, en tactisch niveau, zoals het Landelijk Tactisch Commando (LTC) van de KMar en leiding van de ZHP. Deze interviews maakten inzichtelijk hoe informatiegestuurd optreden is ingericht en hoe dit bijdraagt aan grenstoezicht. Daarnaast is aandacht besteed aan hoe informatie uit het veld bijdraagt aan de beslissingen die op strategisch en tactisch niveau worden gemaakt. De interviews zijn gehouden met staf- en beleidsmedewerkers van de KMar en de ZHP. Specifiek voor de KMar zijn ook interviews gehouden met afdelingshoofden van het LTC.

Beschikbare documentatie over informatiegestuurd optreden vanuit beide organisaties vulde deze gesprekken aan. De combinatie van de wet- en regelgeving en strategische visie resulteerde in een beschrijving van wat grenstoezicht is, wat hiermee bereikt dient te worden en hoe dat bereikt dient te worden. De vervolgstappen waren 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 zijn kwantitatieve gegevens opgevraagd. De opgevraagde gegevens hadden onder andere betrekking 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 gaven daarmee een eerste zicht op de operatie van grenstoezicht in de zeehavens.

Stap 4
Vervolgens hebben interviews met analisten van de KMar en ZHP inzicht gegeven in de concrete invulling van informatiegestuurd optreden op tactisch niveau. De aandacht ging uit naar hoe sturing wordt gegeven aan de werkzaamheden van analisten, welke informatie zij verzamelen, hoe zij deze informatie analyseren en welke informatieproducten zij opleveren. Aanvullend gaf een analyse van een selectie van informatieproducten, zoals periodieke beelden en factsheets, zicht op de concrete sturingsinformatie die analisten opleveren, specifiek voor grenstoezicht in de zeehavens. Hiermee zijn niet alleen het perspectief en de werkzaamheden van de analisten duidelijk geworden, maar ook de daadwerkelijke sturingsinformatie bestemd voor het operationele niveau. Een belangrijk gegeven is dat de Inspectie niet de kwaliteit van de analyses heeft beoordeeld. Het onderzoek richt zich namelijk niet op de vraag of de operatie juist wordt aangestuurd.

Stap 5
Daarna zijn de werkzaamheden van het Maritiem Back Office, de Eenheid Watchlists & Profielen en het Maritiem Informatie Knooppunt in kaart gebracht. Deze afdelingen zijn onderdeel van de KMar en/of ZHP. Echter vervullen zij niet dezelfde functie als medewerkers 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 informatiegestuurd optreden. De interviews hebben zich gericht op de informatie die deze medewerkers ontvangen, de informatieproducten die zij opleveren en hoe zij bepalen welke schepen dienen te 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 is gekeken naar de werkzaamheden van informatiemedewerkers op brigadeniveau van de KMar en binnen de ZHP. Hierbij heeft de Inspectie interviews gehouden met de Operationele Intell op de KMar brigades, het Districtelijk Informatieknooppunt van de ZHP en het Maritieme Backoffice van de ZHP. Het doel hierbij was verder inzicht te verkrijgen in de beschikbare (sturings)informatie voor de operatie en op welke wijze deze wordt verzameld. De interviews richtten zich daarom op de informatie die informatiemedewerkers verzamelen, hoe zij deze analyseren en hoe zij hun resultaten communiceren richting de uitvoering en leidinggevenden.

Stap 7
Een belangrijke stap in informatiegestuurd optreden is het omzetten van sturingsinformatie naar operationeel handelen. Hierbij spelen leidinggevenden op lokaal niveau binnen de KMar en de ZHP een grote rol. Zij ontvangen de (sturings)informatie en geven hiermee richting aan de operatie. Interviews met brigadecommandanten, het districtshoofd van de ZHP en een teamchef van de ZHP maakten duidelijk hoe de informatieproducten van analisten en informatiemedewerkers worden verwerkt tot een operationeel plan. Tevens zijn deze interviews ingegaan op de operationele praktijk van grensbewaking in de zeehavens en de aansturing daarvan.

Stap 8
Cruciaal voor informatiegestuurd optreden is de daadwerkelijke toepassing van informatie in de operatie. De laatste stap richtte zich daarom op het inzichtelijk maken van de praktijk van grenstoezicht. Dit is gedaan door observaties van

grenstoezicht en focusgroepen met uitvoerders van de KMar en ZHP. Hierbij is met name aandacht besteed aan de operationele praktijk van grenstoezicht in de zeehavens, in welke mate die wordt gestuurd door informatie en welke informatie uitvoerders terugkoppelen aan informatiemedewerkers en analisten.

Informatiegestuurd optreden 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 is daarom niet alleen aandacht 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 de KMar en 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, Scheldestromen en Waddengebied vallen in totaal twaalf maritieme grensdoorlaatposten. De interviews in stap 6 tot en met 8 hebben daarom bij vier KMar brigades en bij de ZHP plaatsgevonden. In tabel a is het aantal gehouden interviews verder uitgewerkt. Naast de interviews zijn observaties gedaan van grenstoezicht in de praktijk. Per KMar brigade en bij de ZHP is een dienst geobserveerd voor een totaal van vijf observaties. Tijdens de oriëntatiefase heeft de Inspectie observaties uitgevoerd bij de ZHP waarbij een goed beeld is gevormd van grenstoezicht in de praktijk. Daarom zijn tijdens de uitvoeringsfase geen nieuwe observaties bij de ZHP uitgevoerd.

Tabel a. *Aantal gehouden interviews en daarbij aanwezige respondenten*

Functie	Aantal interviews	Aantal respondenten
KMar Staf	1	1
KMar LTC	2	4
KMar INTELL	3	5
KMar TCB (MBO + EW&P)	1	3
KMar MIK	1	2
KMar brigadeleiding	4	7
KMar OI	4	12
KMar uitvoerend	4	19
ZHP leiding	2	3
ZHP DIK	1	1
ZHP MBO	1	1
ZHP uitvoerend	1	4
DGM Ministerie JenV	2	2
Totaal	27	64

Bijlage Toelichting risicogestuurd werken

In het rapport wordt gesproken over risicogestuurd werken, informatiegestuurd optreden en systematische / 100% controles. In deze bijlage geeft de Inspectie verdere uitleg over deze begrippen en de verschillen daartussen.

Risicogestuurd werken

Risicogestuurd werken heeft als uitgangspunt werk te verrichten waar dat het meest nodig is. Uitvoeringsorganisaties zoals de KMar en de ZHP hebben veel verschillende taken die zij uitvoeren in een groot gebied. Zij kunnen deze taken niet altijd en overal uitvoeren. Overal en continue toezicht houden op alle (buiten)grenzen zou om een zeer grote, onrealistische hoeveelheid capaciteit vragen. Er moeten daarom keuzes worden gemaakt in waar de beschikbare capaciteit op in te zetten. Gezien het uitgangspunt van risicogestuurd werken dient de capaciteit ingezet te worden op de grootste risico's. Een belangrijk aspect van risicogestuurd werken is flexibiliteit. Bestaande risico's kunnen afnemen en nieuwe risico's kunnen ontstaan. Risicogestuurd werken vraagt daarom een continue analyse van risico's, zodat bepaald kan worden waar de prioriteiten dienen te liggen.

Deze werkwijze is ook terug te vinden in de Schengengrenscode (SGC). Op verschillende plekken verwijst de SGC naar het toepassen van risicoanalyses. Zo wordt over controle op cruiseschepen geschreven:

> "Dit belet niet dat, uitsluitend indien zulks **op basis van een beoordeling van het binnenlandseveiligheidsrisico of van het risico van illegale immigratie gerechtvaardigd is**, controles van de bemanning en de passagiers van deze schepen kunnen worden verricht."

Daarnaast vereist Frontex, het Europese grens- en kustwacht agentschap, dat Schengen lidstaten werken met risicoanalyses. Zij hebben hierbij een eigen risicoanalysemodel opgesteld dat lidstaten dienen toe te passen, het zogeheten Common Integrated Risk Analysis Model (CIRAM). Het doel van dit risicoanalyse model is het doen van systematisch onderzoek naar risicocomponenten om te helpen bij de besluitvorming.

Informatiegestuurd optreden

Risicogestuurd werken vraagt om meer dan alleen een risicoanalyse model zoals CIRAM. Organisaties moeten ook ingericht zijn om deze risicoanalyses toe te kunnen passen. Uitvoeringsorganisaties zoals de KMar en de ZHP zullen daarom zelf invulling moeten geven aan de manier waarop zij deze werkwijze(n) integreren in hun organisaties. Binnen de KMar heeft dit de noemer informatiegestuurd optreden (IGO) gekregen. Bij de Nationale Politie worden ook de termen informatiegestuurde politie (IGP) of informatiegestuurd werken (IGW) gebruikt. Voor beide organisaties is dit een manier om door middel van het verzamelen en analyseren van informatie risico's te bepalen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de beschrijving die de KMar van informatiegestuurd optreden geeft:

> "Informatie Gestuurd Optreden (IGO) is de basis voor de operatie van de KMar. Dit betekent dat we landelijk **informatie verzamelen, capaciteit inzetten waar het erop aankomt, denken in landelijke prioriteiten** en optreden als één KMar."

In de dik gedrukte tekstdelen staat de kern van risicogestuurd werken verwoord: prioriteiten stellen door middel van risicoanalyses zodat de operatie daarop aangestuurd kan worden. Informatiegestuurd optreden is zodoende een praktische uitwerking van risicogestuurd werken.

Systematische controles

Naast risicogestuurd werken wordt in de Schengengrenscode gesproken over systematische controles. In het veld wordt ook de term '100% controles' gebruikt. Zoals uit de term 100% controle blijkt, is het bij systematische controles de bedoeling dat iedereen gecontroleerd wordt. In de context van dit rapport zijn de ferry's die tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk varen hiervan het beste voorbeeld. Alle personen die gebruik maken van deze ferry's, of ze Nederland nu binnenkomen of verlaten, moeten worden gecontroleerd. Dit op basis van de Schengengrenscode:

> "Personen aan boord van vaartuigen die veerverbindingen met havens in derde landen verzorgen, worden aan controle onderworpen."[36]

Systematische controles worden uitgevoerd op basis van wet- of regelgeving, niet op basis van risicoanalyses. De controles worden daarom altijd uitgevoerd, of risicoanalyses aangeven dat hier noodzaak toe is of niet, en passen daarom niet goed bij de flexibiliteit waar risicogestuurd werken om vraagt. Systematische controles kunnen wel ondersteund worden door middel van informatie. Zo worden passagiers van ferry's gecontroleerd met behulp van verschillende informatiesystemen, bijvoorbeeld om te controleren of zij gezocht worden in verband met criminaliteit. Dergelijke informatie is echter niet sturend voor de controles, enkel ondersteunend. Systematische controles zijn daarom niet informatie- of risicogestuurd.

[36] Zie artikel 3.2.9, bijlage 6 SGC

Bijlage Afkortingen

Tabel b. *Afkortingen*

Afkorting	Betekenis
A&O	Afdeling Analyse & Onderzoek, KMar
BVH	Basis Voorziening Handhaving
BPS	Basis Processen Systeem
DGM	Directoraat-generaal Migratie
DIK	Districtelijk Informatie Knooppunt
DLIO	Dienst Landelijke Informatieorganisatie, politie
DRIO	Dienst Regionele Informatieorganisatie, politie
EMM	Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel
EU	Europese Unie
EW&P	Eenheid Watchlists & Profielen, KMar
ICH	Informatie Centrum Havens, politie
IGO	Informatiegestuurd optreden
IKP	Informatieknooppunt, KMar
KMar	Koninklijke Marechaussee
LJP	Live Journaal Politie
LTC	Landelijke Tactisch Commando, KMar
MBO	Maritieme Backoffice
MIK	Maritiem Informatieknooppunt
MJ&V	Ministerie van Justitie & Veiligheid
MSW	Maritime Single Window
OI	Operationele Intell, KMar

SGC	Schengengrenscode
TCB	Targeting Center Borders, KMar
VBS	Vreemdelingen Basis Systeem
ZHP	Zeehavenpolitie
ZUIS	Zeescheepvaart Uitbreidbaar Informatie Systeem

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

Juni 2020

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