

RAPPORT WERKGROEP
ORGANISATIE PASSAGIERSCONTROLE SCHIPHOL
24 september 2007

SAMENVATTING

De grenscontroles van de Koninklijke Marechaussee en de Douane en de veiligheidscontroles van Amsterdam Airport Schiphol (AAS) zijn belangrijk, ook passagiers vinden dat. Aanleiding voor het onderzoek naar de overheidscontroles van luchtvaartpassagiers op Schiphol is de constatering dat meerdere afzonderlijke controles door verschillende instanties belemmerend werken voor de doorstroom van passagiers en dat deze controles uit het oogpunt van de passagier kunnen “dubbelen” en daardoor onnodig belastend zijn. Het feit dat veel passagiers op dit moment nog begrip tonen voor controles, ook vanuit het eigen belang, vormt geen garantie dat dit ook op langere termijn zo zal blijven.

Ook het voornemen van de Schiphol Group om de passagiersafhandeling in de nabije toekomst ingrijpend te vernieuwen om de stijgende groei van het aantal passagiers op te kunnen vangen, speelt een belangrijke rol. Zonder maatregelen zal deze groei leiden tot een toename van het aantal verstoppingen bij de controlepunten. Hoe het nieuwe passagiersproces er precies uit komt te zien, zal pas over enige tijd duidelijk zijn. Duidelijk is wel dat de controles van de Koninklijke Marechaussee, Douane en AAS Security nog dichterbij elkaar zullen komen.

De werkgroep concludeert dat de overheid maatregelen moet nemen om onnodige overlast weg te nemen voor passagiers bij de diverse controles op de luchthaven. De wet- en regelgeving op het gebied van veiligheids- en grenscontroles voor luchthavens is streng: de overheid moet er daarom naar streven om de inbreuk die passagiers ervaren op hun persoonlijke levenssfeer zo beperkt mogelijk te houden. Dus geen onnodig oponthoud voor de bonafide passagier als gevolg van een suboptimale samenwerking tussen de controlediensten. Gezien de gestage groei van het aantal passagiers op Schiphol en de trend van steeds strengere veiligheidseisen, is de werkgroep van mening dat niet gewacht kan worden met het nemen van maatregelen tot bekend is hoe Schiphol - in overleg met de overheid - het nieuwe passagiersproces gaat vormgeven.

De maatregelen zien op het stroomlijnen en integreren van de overheidscontroles. Hierdoor zal niet alleen de overlast voor de passagier kunnen worden beperkt, maar het biedt ook een kans om de kwaliteit van de controles te verhogen. Door gemeenschappelijk gebruik van nieuwe technieken, zoals biometrie en securityscans, kunnen de controlediensten gericht controleren. Schiphol en Nederland worden daardoor veiliger.

De werkgroep is er zich van bewust dat de wet- en regelgeving op het gebied van veiligheids- en grenscontroles weinig ruimte geeft om deze controles naar eigen believen in te richten. Grote veranderingen zijn daarom niet aan de orde. Maar dit neemt niet weg dat de werkgroep wel degelijk een kans ziet om de overheidscontroles op Schiphol meer te stroomlijnen en te integreren dan thans het geval is.

Van de overheid mag worden verwacht dat zij steeds alert en kritisch is op de wijze waarop zij de haar opgedragen controletaken verricht. Ook de daarmee verbonden (maatschappelijke) kosten moeten een rol spelen. Evenals de gunstige effecten van stroomlijning van het overheidsoptreden op de positie van Schiphol als luchthaven.

Het huidige passagiersproces kent de volgende verbeterpunten. Passagiers moeten soms onnodig lang wachten omdat de controlediensten nog te veel louter vanuit de eigen taakopdracht werken in plaats van als één overheid rekening te houden met pieken in het reizigersaanbod.

Controlebevindingen en informatie over risico's worden op dit moment niet structureel gedeeld. Daardoor kan de overheid niet goed een onderscheid maken tussen de bonafide passagier die niet onnodig moet worden opgehouden en de malafide passagier die juist gestopt moet worden. Er zijn géén duidelijke afspraken gemaakt tussen de controlediensten voor het geval dat één van de controleprocessen ernstig wordt verstoord als gevolg van een calamiteit. Een duidelijke visie hoe de overheid de samenwerking tussen de overheidsdiensten onderling en de samenwerking met AAS Schiphol de komende jaren wil vormgeven ontbreekt.

Samenwerking tussen de controlerende diensten vindt gelukkig steeds meer plaats. De vorm waarin deze intensivering van samenwerking plaats vindt, werpt onmiskenbaar zijn vruchten reeds af. Tegelijkertijd is er volgens de werkgroep sprake van een te voorzichtige en onderling te afwachtende houding. De werkgroep heeft dan ook de overtuiging dat de schaal waarop wordt samengewerkt en de intensiteit ervan naar een beduidend hoger niveau kan en moet worden gebracht, waarbij ook een tempoversnelling mogelijk is. Niet door drastische organisatorische ingrepen, zoals het versmelten van de bestaande diensten in één nieuwe dienst voor de passagierscontroles op Schiphol. Maar wel door samenwerking te ontdoen van vrijblijvendheden en de verantwoordelijkheid voor samenwerking duidelijk te beleggen en daarmee te markeren en te borgen. Samenwerking moet aan effectiviteit winnen en 'smoel' krijgen. De werkgroep doet daarvoor een voorstel dat al op korte termijn kan worden gerealiseerd.

Om de overlast voor de goedwillende passagier op Schiphol te beperken, worden de volgende maatregelen voorgesteld:

1. Hechte samenwerking op de werkvloer

- Vooruitlopend op het herontwerp van het passagiersproces worden eerstelijns controlehandelingen, zoals het fouilleren van een passagier, het doorzoeken van de handbagage of het controleren van het paspoort, zoveel mogelijk maar één keer uitgevoerd.
Wanneer de controlerende functionaris overtredingen constateert buiten de eigen taakopdracht, wordt de dienst die het aangaat gewaarschuwd (signaleringsfunctie). Zo zou een vertrekkende passagier bij de gate maar één keer de handbagage hoeven aan te bieden voor een scancontrole en een eventuele doorzoeking. AAS Security en Douane voeren dan deze controlehandelingen samen uit. In het geval bij de controlehandelingen door AAS Security onregelmatigheden worden aangetroffen, wordt de Douane dan wel de Koninklijke Marechaussee gewaarschuwd.
Ook kan worden gedacht aan het samenvoegen van de balies van de Koninklijke Marechaussee en Douane bij aankomende vluchten.
- Er wordt een 24 uren regiefunctie op de operationele samenwerking ingesteld. Deze functie wordt 24 uur per dag vervuld door een functionaris, gedetacheerd vanuit afwisselend de Douane en de Koninklijke Marechaussee. De dienstdoende functionaris voert dagelijks coördinerend overleg met de operationele leiding van Douane en Koninklijke Marechaussee en heeft binnen de daartoe te maken onderlinge afspraken de bevoegdheid operationele beslissingen te nemen die de samenwerking aangaan. In de praktijk zal dit in goed overleg kunnen met de leiding van de twee diensten. Deze bevoegdheid moet passen binnen een vooraf overeen te komen beleidskader (zie punt 3 Stevige verankering van het gezamenlijke controlebeleid van de overheid).
- De overheid maakt afspraken over het verlenen van onderlinge bijstand in het geval van calamiteiten. Koninklijke Marechaussee en Douane wijzen medewerkers aan ten behoeve van het verlenen van deze bijstand. Deze medewerkers krijgen hiervoor de noodzakelijke bijbehorende bevoegdheden en opleiding. De Koninklijke Marechaussee ziet erop toe dat AAS Security in die omstandigheden bijpassende capaciteit inzet. Onder calamiteit wordt verstaan een gebeurtenis waarmee een controledienst redelijkerwijs in de planning géén rekening kan houden (stakingen, stroomuitval, e.d.).
De hierboven genoemde dienstdoende functionaris (24 uren regiefunctie) kan in geval van noodzakelijke onderlinge bijstand de operationele initiatieven nemen.
- Hoewel Amsterdam Airport Schiphol Security, gelet op haar private positie, buiten het bereik van deze bevoegdheden blijft, neemt zij wel deel aan het dagelijkse coördinerend overleg. AAS Security opereert immers binnen wettelijke gezagskaders.

2. Actieve uitwisseling van informatie

- Koninklijke Marechaussee en Douane gaan, voortbouwend op de reeds geplande gemeenschappelijke meldkamer Schiphol, meer informatiegestuurd opereren. Daarvoor wordt op Schiphol één gezamenlijk coördinatiepunt voor informatie en gemeenschappelijke risicoanalyse ingericht door Koninklijke Marechaussee, Douane en NCTb.
- Afspraken over welke informatie met welk doel en op welke wijze wordt uitgewisseld worden vastgelegd in een convenant.

3. Stevige verankering van het gezamenlijke controlebeleid van de overheid

- Binnen een gezaghebbend periodiek overleg onder leiding van Justitie dragen de voor de passagierscontroles verantwoordelijke gezagdragers op Schiphol (Justitie voor het vreemdelingentoezicht en de veiligheid van de burgerluchtvaart, Financiën voor de goederencontrole) de beheerders van de betrokken uitvoeringsdiensten (Defensie voor de Koninklijke Marechaussee, Financiën voor de Douane) en de betrokken uitvoeringsdiensten (Koninklijke Marechaussee en Douane) zelf, zorg voor de nadere concrete uitwerking van de voorstellen die de werkgroep in dit rapport doet, met daaraan gekoppeld een (meerjaren) beleidsplan. Hierbij worden de bestaande gezags- en beheersstructuren gerespecteerd.
- Binnen dat gezaghebbend periodiek overleg onder leiding van Justitie wordt vervolgens door bovengenoemde partijen gezamenlijk getoetst of de praktische uitwerking van de genoemde voorstellen goed verloopt.

Uit dit concrete voorstel spreekt volgens de werkgroep ook de ambitie om als overheid te tonen dat het belang van Schiphol voor de Nederlandse economie in de internationale concurrentiestrijd haar zeer ter harte gaat.

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Aanleiding voor het onderzoek naar de overheidscontroles van luchtvaartpassagiers op Schiphol is de constatering dat meerdere afzonderlijke controles door verschillende instanties belemmerend werken voor de doorstroom van passagiers en dat deze controles uit het oogpunt van de passagier kunnen “dubbelen” en daardoor onnodig belastend zijn. Ook het voornemen van de Schiphol Group om de passagiersafhandeling in de nabije toekomst ingrijpend te vernieuwen om de stijgende groei van het aantal passagiers op te kunnen vangen, speelt een belangrijke rol.

De bewindslieden van Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Defensie en Financiën hebben daarom in het najaar van 2006 besloten de mogelijkheden te laten onderzoeken om de overheidscontroles op Schiphol organisatorisch te stroomlijnen, te integreren en te verbeteren. Deze opdracht is uitgevoerd door een werkgroep met vertegenwoordigers van genoemde departementen, onder voorzitterschap van de secretaris-generaal van Financiën (zie bijlage 1 voor de samenstelling van de werkgroep).

1.2 Doel- en probleemstelling van het onderzoek

De doelstelling van het onderzoek is:

Welke mogelijkheden voor organisatorische stroomlijning en integratie zijn er om de overheidscontroles doelmatiger, doeltreffender en klantvriendelijker uit te voeren zodat de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van passagiers zo beperkt mogelijk wordt gehouden.

De probleemstelling van het onderzoek luidt:

Welke knelpunten bestaan er bij de uitvoering van de overheidscontroles op Schiphol uit oogpunt van doelmatigheid, doeltreffendheid en klantvriendelijkheid?

Bij de uitwerking en beantwoording hiervan zijn de volgende aspecten betrokken: beleving van passagiers, wet- en regelgeving, taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden, beleid, organisatiestructuren, samenwerkingsverbanden en internationale ontwikkelingen.

Uitgangspunt is dat de luchtvaartpassagier niet langer dan noodzakelijk door overheidscontroles mag worden opgehouden. Om met het recente Coalitieakkoord te spreken: “Een dienende overheid is een overheid die burgers centraal stelt. Minder regels en bureaucratische lasten en een heldere handhaving zijn daarbij nodig, evenals een hoge kwaliteit van publieke voorzieningen”.

De controles die door of namens de overheid worden verricht in het passagiersproces op Schiphol zijn van groot belang. Passagiers begrijpen dat en vinden dat zelf ook. De wijze waarop die controles door of namens de overheid worden uitgevoerd kan echter doelmatiger, doeltreffender en klantvriendelijker zijn dan thans het geval is. Het feit dat de overheid zich (intern) op een bepaalde wijze heeft georganiseerd, vanuit de huidige verantwoordelijkheidsverdeling van taken, hoeft nog niet te betekenen dat de burger daar 'last' van mag hebben. En dat beeld kan wel ontstaan wanneer passagiers de grenscontroles van de Koninklijke Marechaussee en de Douane en de veiligheidscontroles van de Schiphol Group, in een aantal gevallen als 'dubbel' of in hun onderlinge samenhang als onbegrijpelijk ervaren. Het komt immers voor dat een passagier dezelfde controlehandelingen, zoals fouillering of doorzoeking van de handbagage, kort na elkaar meerdere malen moet ondergaan, zij het voor verschillende controledoeleinden. Ook komt het voor dat controlemoment en controlehandelingen verschillend zijn, terwijl de controlehandelingen technisch heel goed gecombineerd kunnen worden en op één moment kunnen plaatsvinden. Het feit dat veel passagiers op dit moment nog begrip tonen voor controles, ook vanuit eigenbelang, vormt geen garantie dat dit ook op langere termijn zo zal blijven. Vanuit de overheid is het dan ook van belang er steeds naar te streven de inbreuk die passagiers ervaren op hun persoonlijke levenssfeer zo beperkt mogelijk te houden. Dat noodzaakt ertoe steeds kritisch te kijken naar de wijze waarop de overheid de haar opgedragen controletaken verricht.

Maar bij de bejegening van de passagiers is ook het economische belang van de nationale luchthaven in het geding. Een doelmatige en zo min mogelijk belastende afhandeling van de passagiersstroom is uit concurrentieoogpunt van grote betekenis. Daarbij moet niet alleen worden gekeken naar zaken als de huidige bijdrage van Schiphol aan het BNP¹, maar zeker ook naar het strategische belang van Schiphol om een *mainport* te kunnen blijven. De thuismarkt en het eigen achterland zijn te klein voor Schiphol (en de KLM in de "Skyteam" alliantie met Air France) om zonder overstappend verkeer een uitgebreid netwerk van bestemmingen en frequenties in stand te houden. Om een *mainport* te blijven is het nodig dat een vervoersnetwerk bestaat dat zowel qua aantal intercontinentale bestemmingen en frequenties als wat betreft de kwaliteit van de doorverbindingen in de vorm van korte en betrouwbare overstaptijden (*connectivity*) de concurrentie met de overige grote Europese knooppuntluchthavens aan kan. De groei van het passagiersverkeer in combinatie met de beperkte fysieke ruimte op Schiphol brengt echter de doorlooptijd van de controles en daarmee de *connectivity* in gevaar.

Tot slot is het aan de kostenkant van belang oog te hebben voor de (maatschappelijke) kosten die samenhangen met de controles. Kosten die hetzij direct (via toeslagen en dergelijke) dan wel indirect (het publieke apparaat) op de burgers worden afgewenteld. Vanuit deze invalshoek is het ook van belang alert te blijven op de effectiviteit en de efficiency van maatregelen. Zonder te kijken naar slimmere manieren om de veiligheid te vergroten worden controles steeds ingewikkelder en duurder.

¹ In bijlage 2 is een aantal kengetallen opgenomen die de betekenis van de luchthaven Schiphol voor de Nederlandse economie aangeven.

Dat is niet alleen van belang voor controles die op basis van risicoselectie kunnen worden uitgevoerd, maar juist ook voor zogeheten 100 % controles.

1.3 Object van het onderzoek: het passagiersproces

Het passagiersproces op Schiphol betreft het afhandelen van vertrekkende, aankomende en overstappende passagiers. Overheid en bedrijfsleven (Schiphol Group en luchtvaartmaatschappijen) voeren in dit proces – kort samengevat - de volgende controles uit:

- de Koninklijke Marechaussee controleert het personenverkeer aan de Schengengrens;
- de Douane controleert of de passagier belasting over in Nederland ingevoerde goederen moet betalen en of goederen het grondgebied van de Europese Unie in of uit mogen;
- de Schiphol Group - Amsterdam Airport Schiphol (AAS) Security - controleert in opdracht en onder toezicht van de overheid of de passagier goederen bij zich heeft die de veiligheid van de vlucht in gevaar kunnen brengen.

Belanghebbenden in het passagiersproces zijn de passagiers die geen langdurig oponthoud willen én een vriendelijke behandeling vragen, de overheid die een doeltreffende bewaking van de grens en een veilige burgerluchtvaart nastreeft en het bedrijfsleven (Schiphol Group en luchtvaartmaatschappijen) dat naast veiligheid een korte doorlooptijd wenst van overheidscontroles. Wachtrijen kunnen ertoe leiden dat passagiers hun aansluiting op een vlucht missen. In de burgerluchtvaart is het snel kunnen overstappen (*connectivity*) een kritische factor voor de concurrentiepositie. Daarnaast heeft de Schiphol Group er belang bij om de kosten van de veiligheidscontroles zo laag mogelijk te houden omdat deze zelf moeten worden gedragen.

Overheid en bedrijfsleven zijn het er over eens dat het huidige passagiersproces aan vernieuwing toe is. De reden hiervoor is dat het aantal passagiers (2006: 46 miljoen) - binnen de gestelde milieugrenzen - verder zal groeien². Schiphol heeft echter de fysieke ruimte niet om dit groeitempo nog veel langer te kunnen opvangen door uitbreiding van het huidige passagiersproces: vertrekhal, aankomsthal en gates kunnen maar beperkt worden uitgebreid. Het passagiersproces zal daarom anders moeten worden ingericht. Het streven is om stapsgewijs en over een langere periode veranderingen door te voeren. Het is daarbij zaak te voorkomen dat het huidige passagiersproces teveel wordt verstoord.

Project Redesign Passenger Process

Hoe het passagiersproces er over vijf tot tien jaar precies uitziet, is nog niet aan te geven. Er is wel overeenstemming tussen de deskundigen van overheid en bedrijfsleven dat de snelheid en de effectiviteit van de controles omhoog kan, terwijl tegelijkertijd het aantal controlemomenten kan verminderen. In het concept van het Redesign Passenger Process

staat centraal dat de controles informatiegestuurd gaan plaatsvinden. Dit betekent dat een uitgaande passagier in de vertrekhal wordt gevraagd zich met een paspoort elektronisch te identificeren. Op grond van deze identificatie kan vervolgens een luchtvaartmaatschappij de boekingsgegevens controleren, de overheid het paspoort controleren en nagaan of de passagier voor een douanecontrole of verdiepte veiligheidscontrole in aanmerking komt. Op het moment dat de passagier bij de gate komt, wordt wederom gevraagd om zich te identificeren en worden alle noodzakelijke processtappen van de verschillende controles (geïntegreerd) doorlopen. Controles zullen in de nabije toekomst worden ondersteund met nieuwe technologie op het gebied van automatische paspoortleesapparatuur, scanapparatuur, biometrie e.d. Deze ontwikkeling heeft tot gevolg dat paspoort-, douane- en veiligheidscontroles procesmatig nog meer in elkaar worden gevlochten. Die ontwikkeling vergroot de noodzaak om de controles in het passagiersproces beleidsmatig en operationeel nog meer te benaderen vanuit een integrale visie.

1.4 Reikwijdte van het onderzoek

Het afhandelen van aankomende, vertrekkende en overstappende passagiers is een complex logistiek proces waarbij veel actoren zijn betrokken. De uiteindelijke wachttijd van een passagier wordt dan ook door tal van factoren bepaald. Bij vertrek is het tijdstip waarvoor moet zijn ingecheckt belangrijk (wordt bepaald door de luchtvaartmaatschappij). Bij aankomst is het tijdstip waarop de passagier de beschikking kan krijgen over de ruimbagage vaak bepalend voor de totale wachttijd. In dit onderzoek wordt echter niet de gehele logistieke keten onder de loep genomen. De werkgroep heeft zich beperkt tot de controles voor de handhaving van wet- en regelgeving. Deze controles worden door de overheid zelf dan wel onder gezag van de overheid verricht op luchtvaartpassagiers op Schiphol. Dat zijn:

- paspoortcontroles ter handhaving van de Vreemdelingenwet, uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee bij overschrijding van de Schengengrens;
- goederencontroles uitgevoerd door de Douane bij overschrijding van de EU-grens ter handhaving van diverse nationale en Europese wet- en regelgeving;
- veiligheidscontroles (security) uitgevoerd door particuliere bedrijven in opdracht van de Schiphol Group (AAS Security), onder toezicht van de Koninklijke Marechaussee en onder gezag van de Nationaal coördinator terrorisme bestrijding (NCTb) vlak voor of bij het instappen in een vliegtuig³.

De veiligheidscontroles van de Schiphol Group vallen aldus uitdrukkelijk onder de reikwijdte van dit onderzoek. Bij wijziging van de Luchtvaartwet in 2002 is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de veiligheidscontroles gelegd bij de luchthavenexploitant. De overheid heeft destijds uitdrukkelijk

² De afgelopen jaren groeide het passagiersvolume op Schiphol met 4% per jaar.

ervoor gekozen om deze controles niet langer meer zelf uit te voeren. Toch worden deze controles meegenomen in het onderzoek omdat ze namens de overheid worden uitgevoerd en in het logistieke proces van de afhandeling van een passagier niet los kunnen worden gezien van de paspoort- en goederencontroles.

In het onderzoek zijn niet betrokken:

- de controles van de luchtvaartmaatschappijen in het passagierproces, bijvoorbeeld of een persoon op de passagierslijst van de vlucht staat en of diens ruimbagage aan boord van het toestel is;
- de politietaken van de Koninklijke Marechaussee op Schiphol, waaronder de beveiliging van de burgerluchtvaart tegen terroristische aanslagen;
- de controles op luchtvracht door Koninklijke Marechaussee, Douane en luchtvrachtagenten;
- de controles door AAS Security en Koninklijke Marechaussee van personen die anders dan als passagier het beschermde gebied van Schiphol in- of uitgaan;
- de opsporingsonderzoeken onder leiding van het Openbaar Ministerie Haarlem naar strafbare feiten gepleegd op of in relatie tot Schiphol;
- de 100%-controles door Douane en Koninklijke Marechaussee op de smokkel van verdovende middelen;
- de controles Mobiel Toezicht Vreemdelingenverkeer van de Koninklijke Marechaussee.

Het onderzoek is beperkt tot de luchthaven Schiphol. De conclusies en aanbevelingen zijn niet zonder nadere beoordeling van de feitelijke situatie toepasbaar op de overheidscontroles op andere luchthavens in Nederland.

³ Daar waar in de tekst wordt gesproken over overheidscontroles moet daaronder ook worden verstaan de veiligheidscontroles uitgevoerd door particuliere bedrijven onder toezicht van de overheid.

2 WET- EN REGELGEVING, GEZAG, BEHEER EN BEVOEGDHEDEN, BELEID EN SAMENWERKING

2.1 Wet- en regelgeving

Op een passagier die op Schiphol per vliegtuig aankomt of vertrekt, zijn uiteenlopende nationale en internationale wetten en regels van toepassing. Welke wetten en regels hangt af van diverse factoren zoals de nationaliteit van de passagier, de reisbestemming, het land van herkomst, de aanwezigheid van bagage en of de passagier op doorreis is. In de wet- en regelgeving kan een driedeling worden gemaakt. Er bestaat wet- en regelgeving op het gebied van het personenverkeer over de Schengengrens, het EU-grensoverschrijdende goederenverkeer en de veiligheid van de burgerluchtvaart.

Personenverkeer over de Schengen-grens

Op een luchtvaartpassagier is wet- en regelgeving van toepassing met betrekking tot de Schengen-grens op Schiphol. Het betreft o.a. het Verdrag van Schengen uit 1985, de Schengenuitvoeringsovereenkomst van 1990, de Schengengrenscodex uit 2006 (Vo 562/2006), en de Vreemdelingenwet 2000.

Deze wet- en regelgeving bepaalt wanneer een persoon geautoriseerd kan worden om het Schengengebied in te komen of te verlaten. Doel is het voorkomen van illegale immigratie en het bestrijden van grensoverschrijdende criminaliteit. De Schengengrenscodex schrijft in detail voor hoe er gecontroleerd moet worden. Zo moet van alle personen die het Schengen-gebied in of uit willen reizen, de identiteit op grond van reisdocumenten worden vastgesteld. De diepgang van deze controle hangt af van de nationaliteit van de persoon. EU-onderdanen worden minder diepgaand gecontroleerd dan onderdanen van derde landen. Daarnaast schrijft de Schengengrenscodex voor dat de controles van de reisdocumenten alleen mogen worden uitgevoerd door een daartoe aangewezen nationale overheidsdienst.

Schengen-verkeer

Passagiers die binnen het Schengengebied reizen worden niet onderworpen aan een controle van de reisdocumenten. Passagiers die vertrokken zijn uit een niet-Schengenland en via Nederland (transfer) doorreizen naar een ander niet-Schengenland worden evenmin gecontroleerd. Passagiers die vertrokken zijn uit een niet-Schengenland en als land van bestemming Nederland of een ander Schengenland hebben, worden gecontroleerd. De luchthavenautoriteiten moeten ingevolge de Schengengrenscodex de verschillende passagiersstromen (Schengen/ niet-Schengen) fysiek gescheiden houden.

Personencontrole

Op Schiphol wordt iedere passagier met de nationaliteit van een derde land bij binnenkomst gecontroleerd op o.a. de volgende punten:

- *echtheid en geldigheid van het reisdocument;*
- *vaststelling van de identiteit op basis van de overgelegde of getoonde reisdocumenten*
- *voldoet hij/zij aan de voorwaarden voor binnenkomst (o.a. voldoende middelen van bestaan);*
- *in voorkomend geval de aanwezigheid van visum of verblijfsvergunning;*
- *komt hij/zij voor in het SchengenInformatieSysteem/OPsporingsSysteem*

Goederenverkeer over de grens van de Europese Unie

Op goederen die de grens van de Europese Unie overgaan is het toezichtstelsel van het Europese Communautaire Douanewetboek (Vo 2913/92) van toepassing. In dit toezichtstelsel zijn ca. 800 Europese Verordeningen en 75 nationale wetten opgenomen. Daarin staan vele ge- en verboden in relatie tot het goederenverkeer. Deze wet- en regelgeving kan betrekking hebben op het betalen van invoerrechten en belasting over ingevoerde goederen, maar ook op veiligheids- en gezondheidsaspecten. Complicerende factor bij het scheiden van passagiersstromen, is dat het grensgebied van de EU niet samenvalt met dat van het Schengengebied. Zo is de UK geen lid van Schengen, maar wel van de EU.

Het Communautaire Douanewetboek schrijft voor dat lidstaten het EU-grensoverschrijdende goederenverkeer moeten controleren, maar laat lidstaten vrij in de mate waarin dit geschiedt.

Goederencontrole

Conform de Europese richtlijn 77/388 EEG en de Wet op de Omzetbelasting 1968 worden passagiers op Schiphol gecontroleerd op de aanwezigheid van goederen, bijvoorbeeld camera's en gouden sieraden, waarover bij invoer in de Europese Unie omzetbelasting moet worden betaald. Daarnaast worden luchtvaartpassagiers afkomstig van een vlucht uit bijvoorbeeld Thailand op grond van de Europese Verordening 136/2004 gecontroleerd op de aanwezigheid van pluimvee en pluimveeproducten ter voorkoming van de verspreiding van de vogelgriep.

Veiligheid Burgerluchtvaart

Op een passagier zijn veiligheidsvoorschriften van toepassing uit internationale verdragen (o.a. Verdrag van Chicago 1944), Europese verordeningen, nationale wetgeving (o.a. Luchtvaartwet en Besluit beveiliging Luchtvaartwet) en bilaterale overeenkomsten.

Belangrijk is de Europese Verordening van 16 december 2002 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart. De Europese Commissie heeft op basis van deze verordening bevoegdheden om de gemeenschappelijke regels verder uit te werken volgens de comitologie-procedure.

Het doel van de veiligheidsvoorschriften is met name het voorkomen dat een passagier de veiligheid

van de vlucht in gevaar kan brengen. De controle kan inhouden fouillering en doorzoeking van handbagage (al dan niet met technische hulpmiddelen). Voor vluchten naar bepaalde landen gelden extra veiligheidseisen. De veiligheidseisen veranderen voortdurend.

Voorbeeld

Naar aanleiding van de verijdelde aanslagen met vloeistoffen door terroristen op Heathrow zijn in november 2006 nieuwe Europese regels van kracht geworden voor het meenemen van vloeistoffen ("liquids and gels") in de handbagage. Deze laatste aanscherping van de veiligheidseisen heeft geleid tot een toename van de wachtrijen bij de veiligheidscontroles.

2.2. Gezag, beheer en bevoegdheden

Wie controleert wat?

De (overheids)controles van luchtvaartpassagiers op Schiphol vormen een onlosmakelijk onderdeel van het gehele proces van afhandeling van aankomende, overstappende en vertrekkende passagiers op Schiphol. De overheidscontroles op luchtvaartpassagiers op Schiphol worden uitgevoerd door drie verschillende controlediensten met eigen taken, bevoegdheden, beheers- en gezagstructuur.

Personenverkeer Schengengrens: Koninklijke Marechaussee

Luchtvaartpassagiers die via Schiphol het Schengengebied in- of uitreizen worden gecontroleerd door de Koninklijke Marechaussee. De gezagdrager voor deze controles is het Ministerie van Justitie, verantwoordelijk voor het grenstoezicht. Het beheer over de Koninklijke Marechaussee ligt bij de minister van Defensie.

De bevoegdheden staan beschreven in de Schengengrenscodex en de Vreemdelingenwet 2000. Marechaussees hebben op grond van de Politiewet algemene opsporingsbevoegdheid. Daarnaast zijn ze op grond van de Luchtvaartwet bevoegd om de daar beschreven veiligheidscontroles uit te oefenen.

De Brigade Grensbewaking Schiphol van de Koninklijke Marechaussee heeft een omvang van ca. 500 fte. De paspoortcontroles maken onderdeel uit van het zogenoemde integrale veiligheidsconcept Schiphol van de Koninklijke Marechaussee. Dit betekent dat de capaciteit voor de paspoortcontroles waar nodig ook kan worden ingezet voor andere taken van de Koninklijke Marechaussee op Schiphol: de politietaak en de beveiliging van het Schipholterrein. Omgekeerd kan de capaciteit voor andere taken ook worden ingezet voor paspoortcontroles.

De Koninklijke Marechaussee moet alle passagiers die afkomstig zijn van buiten het Schengengebied aan de grens controleren. Daarnaast maakt de Koninklijke Marechaussee risicoanalyses van bedreigingen die de veiligheid van de buitengrens in gevaar kunnen brengen en voert hij additionele paspoortcontroles uit, bijvoorbeeld aan de gate om passagiers die niet in het bezit van een paspoort zijn, direct te kunnen onderscheppen.

De paspoortcontrole op Schiphol met alle aspecten die daar deel van uitmaken is een dynamisch proces, dat voortdurend onderhevig is aan veranderingen. Veranderingen komen vooral tot uiting in de passagiersstromen. Maar ook aanpassingen in de infrastructuur en de werkwijze bij het controleren van paspoorten hebben invloed op de uitvoering van de paspoortcontrole.

Tussen de diverse betrokken bewindslieden en AAS zijn normen afgesproken voor de wachttijden van passagiers bij de balies van de paspoortcontroles. Omdat het van belang is om te blijven volgen of de paspoortcontrole binnen de gestelde normen door de Koninklijke Marechaussee wordt uitgevoerd, en of eventueel aanpassingen nodig zijn, wordt viermaal per jaar door een onafhankelijk marktonderzoeksbureau de daadwerkelijke wachttijden bij de paspoortcontrole van de Koninklijke Marechaussee gemeten. Daarbij wordt bij transfer rekening gehouden met eventuele wachtrijen bij veiligheidscontroles, omdat congestie bij de veiligheidscontroles de doorstroom van passagiers bij het paspoortcontroleproces beperkt.

Controles op het EU-grensoverschrijdende goederenverkeer: Douane

Goederen van luchtvaartpassagiers die het gebied van de Europese Unie in- of uitreizen, worden gecontroleerd door de Douane. Gezagdrager is de staatssecretaris van Financiën, verantwoordelijk voor het toezicht op de in-, uit- en doorvoer van goederen in de Europese Unie. De staatssecretaris van Financiën is eveneens verantwoordelijk voor het beheer van de Belastingdienst, waartoe de Douane behoort.

De bevoegdheden van de Douane staan beschreven in het Communautaire Douanewetboek, de Douanewet en in diverse Europese verordeningen (bijvoorbeeld op het gebied van de bestrijding van namaak) en nationale wetten (bijvoorbeeld de Opiumwet). Douaneambtenaren zijn op grond van de Luchtvaartwet en een ministeriële regeling (d.d. 18 november 1993) bevoegd om veiligheidscontroles uit de Luchtvaartwet uit te voeren. Douaneambtenaren zijn daarnaast bij besluit aangewezen als buitengewoon opsporingsambtenaar bevoegd tot de opsporing van alle strafbare feiten. Beleid is dat de Douane niet zelfstandig opspoort, maar bij constatering van een strafbaar feit tijdens een controle, de verdachte alleen aanhoudt en vervolgens direct overdraagt aan de desbetreffende opsporingsdienst.

De omvang van het dienstonderdeel passagierscontrole van de Douane op Schiphol is ca. 400 fte. De controles van de Douane zijn gebaseerd op risicoanalyses waarbij verschillende normen worden gehanteerd, afhankelijk van het type controle (ontduiken omzetbelasting, smokkel van verdovende middelen etc.).

(Security)controles burgerluchtvaart: Schiphol Group

Bij passagiers wordt voor vertrek door de Schiphol Group gecontroleerd of ze de veiligheid van het luchtverkeer in gevaar kunnen brengen (*security*). De Schiphol Group heeft deze taak uitbesteed aan twee particuliere beveiligingsbedrijven. Gezagdrager is de minister van Justitie, verantwoordelijk voor de veiligheid van de burgerluchtvaart. Hij stuurt de uitoefening van de beveiligingstaken van de exploitant van het luchtvaartterrein aan. Toezicht op de controles wordt uitgevoerd door de

Koninklijke Marechaussee in opdracht van het ministerie van Justitie (de directie Beveiliging BurgerLuchtvaart van de NCTb). De kosten van de veiligheidscontroles zijn opgenomen in de luchthavengelden die betaald worden door de luchtvaartmaatschappijen. De luchtvaartmaatschappijen berekenen deze kosten door aan hun passagiers via een beveiligingsheffing op de vliegtuigtickets.

De bevoegdheden van de medewerkers van de particuliere beveiligingsbedrijven zijn vastgelegd in de Luchtvaartwet. De medewerkers van de beveiligingsbedrijven hebben geen opsporingsbevoegdheden maar mogen op heterdaad wel - als iedere burger - plegers van strafbare feiten aanhouden en overdragen aan de politie (in dit geval de Koninklijke Marechaussee). Er zijn ca. 2.900 fte betrokken bij de veiligheidscontroles.

Iedere vertrekkende passagier moet onderworpen worden aan een veiligheidscontrole. In het geval van vluchten naar bepaalde landen vindt een verdiepte veiligheidscontrole plaats (tonen paspoort, interview) waarbij gebruik wordt gemaakt van risicoanalyses. De Schiphol Group hanteert normen voor de kwaliteit en snelheid van de veiligheidscontroles.

2.3 Beleid en samenwerking

Beleid inzake de bewaking van de buitengrens

De Algemene Rekenkamer heeft in het rapport Gebruik van grenscontroles bij terrorismebestrijding (28 september 2005, TK 2005 – 2006, 30315) geconcludeerd dat de overheid geen alomvattend zicht heeft op de risico's aan de grens en dat de diverse grensbewakende instanties langs elkaar heen werken. De regering heeft daarop een Plan van aanpak Grenscontroles opgesteld (d.d. 3 februari 2006, TK 2005 – 2006, 30315).

In dit plan is als algemene doelstelling voor grenscontroles geformuleerd: "Grenscontrole dient in de eerste plaats ter voorkoming van illegale migratie en van aanvoer van ongewenste goederen."

Vervolgens wordt hier na enkele overwegingen een doelstelling aan toegevoegd: "Een effectieve bewaking kan in die zin bijdragen aan de openbare orde en veiligheid en aan bestrijding van terrorisme".

Het plan bevat een groot aantal beleidsvoornemens, waaronder:

- Het onderzoeken van de mogelijkheid van koppeling van informatiesystemen voor grenscontroles van de NCTb, AIVD, zeehavenpolitie, Koninklijke Marechaussee en Douane (loopt).
- Het instellen van mobiel toezicht op personen- en goederenverkeer, langs de kustlijn, in kleine jachthavens en op regionale vliegvelden door gezamenlijke patrouilles van de Koninklijke Marechaussee en de Douane (gerealiseerd).
- Het opzetten van een (Kustwacht)coördinatiecentrum voor de uitwisseling van informatie en risicoanalyses tussen diverse controlediensten zoals de Koninklijke Marechaussee, Douane, Korps Landelijke Politiediensten en de Algemene Inspectiedienst (gerealiseerd).

- Het onderzoeken van de wijze waarop Nederland invulling kan geven aan Richtlijn 2004/82/EG betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven (API: Advanced Passenger Information) (Vreemdelingenwet is aangepast, operationele uitwerking is nog niet gerealiseerd).
- Het ontwikkelen van een nieuw grensconcept door de Koninklijke Marechaussee in samenwerking met TNO ter vergroting van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de grensbewaking bij het personenverkeer. De wijze waarop grensbewaking wordt uitgevoerd op de luchthaven Schiphol maakt deel uit van dit brede onderzoek, dat pas in 2009 afgerond kan zijn.
- Het plaatsen van automatische paspoort-leesapparatuur bij de balies van de Koninklijke Marechaussee op Schiphol (gestart 18 juni jl.).
- Het instellen van diverse interdepartementale overleggen tussen NCTb en de ministeries van Justitie, Defensie en Financiën op beleidsmatig en operationeel niveau m.b.t. de grensbewaking (deels gerealiseerd).

Integraal veiligheidsbeleid Schiphol

Naast algemeen beleid ten aanzien van de buitengrensbewaking bestaat er een integraal veiligheidsbeleid Schiphol. Dit beleid is tot stand gekomen naar aanleiding van de diamantroof in februari 2005 waarbij een gestolen auto ongehinderd het terrein van Schiphol kon verlaten. De diamantroof leidde tot een onderzoek van de Tweede Kamer en tot de oprichting van de Commissie Toegangsbeheer Schiphol (Commissie Oord). De Commissie had tot taak te bezien in welke mate de effectiviteit van maatregelen ter beveiliging van de burgerluchtvaart van invloed is op het tegengaan van (veel voorkomende) criminaliteit op Schiphol. De Commissie Oord rapporteerde op 15 juni 2005 "Veiligheid en beveiliging door een deur". Naar aanleiding van dit rapport kondigde de minister van Justitie⁴ aan dat er een geïntegreerde aanpak van criminaliteitsbestrijding en beveiliging zou komen.

Op 25 januari 2006 werd het Platform Beveiliging en Publieke Veiligheid Schiphol opgericht met als taak het voeren van een centrale (publiek/private) regie op de beveiliging en criminaliteitsbeheersing op Schiphol. In het Platform vindt besluitvorming plaats op het terrein van beleidsmatige aangelegenheden. Het voorzitterschap van het Platform wordt gedeeld tussen de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en de President van de Schiphol Group. In het Platform nemen voorts deel vertegenwoordigers van Defensie, Verkeer en Waterstaat, AIVD, Financiën, Justitie, de KLM, het Openbaar ministerie en het Openbaar bestuur. De feitelijke regiefunctie vindt plaats in een stuurgroep. De stuurgroep benadert de beveiliging en veiligheid vanuit de processen en het is haar taak de regie te voeren op de samenhang van activiteiten die gericht zijn op verbetering van kwaliteit, effectiviteit en efficiency. Voorbeelden van de nieuwe (publiek private aanpak) is de in mei jl. geoperationaliseerde securityscan en de inrichting van een gemeenschappelijke meldkamer.

De minister van Justitie rapporteert aan de Tweede Kamer over de voortgang van de initiatieven van

⁴ Brief van de minister van Justitie d.d. 1 juli 2005 TK 2004 – 2005, 24804, nr 3

het Platform. In de laatste rapportage (d.d. 9 maart 2006, TK 24 804) wordt onder andere melding gemaakt van het lopende project om met het bedrijfsleven (de Schiphol Group en de luchtvaartmaatschappijen) de grens- en veiligheidscontroles te integreren: project Redesign Passenger Process (RPP) : zie paragraaf 1.3.

Samenwerking

Koninklijke Marechaussee, Douane, Schiphol Group en luchtvaartmaatschappijen werken bij het uitvoeren van hun taken met elkaar samen. Deze samenwerking komt onder andere tot uiting in:

- het gezamenlijk ontwerp van een nieuw passagiersproces onder verantwoordelijkheid van het Platform Beveiliging en Publieke Veiligheid Schiphol (RPP);
- het inrichten van een gezamenlijke meldkamer voor overheid en bedrijfsleven;
- het aanleggen van een gezamenlijke infrastructuur van bedrijfsleven en overheid waarmee alle partijen hun beveiligingsprocessen via camera's kunnen volgen;
- het gezamenlijk gebruik maken van technische hulpmiddelen, waaronder vanaf medio mei 2007 de zogenaamde securityscanner ter vervanging van de lijfsvisitatie (foullering);
- de pilot Self Service Grens van overheid en bedrijfsleven, waarbij passagiers terwijl zij in de rij staan voor de paspoortcontrole hun paspoort alvast aanbieden aan een 'zuil' die het paspoort leest en reeds een aantal controles uitvoert;
- de pilots gecombineerde controles van Douane en Koninklijke Marechaussee bij de gate, in de reclaimhal en op Schiphol Oost;
- het onderzoek naar het combineren van controles door AAS Security, luchtvaartmaatschappijen en Douane bij een uitgaande gate;
- het gezamenlijke onderzoek van AAS Security, NCTb, Koninklijke Marechaussee en Douane naar de mogelijkheden om een onderscheid te maken tussen risicovolle en minder risicovolle passagiers;
- het onderzoek door ministerie van Justitie, NCTb, AIVD, Koninklijke Marechaussee en Douane naar het gebruik van gegevens over passagiers die voorafgaand aan de aankomst in Nederland beschikbaar zijn (Advanced Passenger Information en Passenger Name Records).

Overleg

Overheid en bedrijfsleven en overheidsdiensten onderling, overleggen veelvuldig met elkaar op beleidsmatig en operationeel niveau.

Een overzicht:

Overheid en bedrijfsleven

- *Bewindslidenoverleg Schiphol*
Besluit tot instelling genomen 7 december 2000. Deelnemers: ministers van Justitie, Defensie, Financiën en Verkeer en Waterstaat en de Hoofddirectie Schiphol Group.

- Secretariaat: Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen (ministerie van Justitie).
Invalshoek: veiligheid luchtvaart en grensbewaking.
- *Platform Beveiliging en Publieke Veiligheid Schiphol*
Voorzitter: Nationaal coördinator terrorismebestrijding en de president-directeur van de Schiphol Group. Invalshoek: verbeteren veiligheid Schiphol en stimuleren integratie van grensprocessen.
 - *Nationale Veiligheidscommissie voor de Burgerluchtvaart*
Ingesteld per beschikking d.d. 6 maart 2003. Voorzitter: Directoraat-Generaal Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie. Deelnemers o.a. Directoraat-Generaal Luchtvaart van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, Openbaar Ministerie, Nationaal Coördinatiecentrum, AIVD, Koninklijke Marechaussee, Ministerie van Financiën, KLM en Schiphol Group.
Invalshoek: adviseren van het kabinet bij (actuele) bedreigingen ten aanzien van de burgerluchtvaart.
 - *Regiegroep Schiphol*
Besluit tot instelling genomen 7 december 2000. Voorzitter Directeur-Generaal Wetgeving, Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken van het ministerie van Justitie. Deelnemers o.a. de Directeur-Generaal Belastingdienst, de bevelhebber Koninklijke Marechaussee, de Schiphol Group, Directeur-Generaal Luchtvaart van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Invalshoek: effectieve en efficiënte grensbewaking op Schiphol (beleidsmatig en op uitvoeringsniveau). In het verlengde van de grensbewaking is er aandacht voor veiligheid.
 - *Stuurgroep Schiphol*
Voorzitter: Directeur Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen van het ministerie van Justitie. Deelnemers: Koninklijke Marechaussee, Financiën, Douane, IND, Verkeer en Waterstaat, Schiphol Group. Invalshoek: effectieve en efficiënte grensbewaking op Schiphol.
 - *Werkgroep Schiphol*
Besluit tot oprichting genomen door de Stuurgroep Schiphol op 14 november 2001. Deelnemers: Koninklijke Marechaussee, Douane, IND, Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen, Schiphol Group. Invalshoek: effectieve en efficiënte grensbewaking op Schiphol (op uitvoeringsniveau).
 - *Project Stroomlijning Overheidsinterventies Luchtvaart*
Voorzitterschap: Directeur-Generaal Transport en Luchtvaart van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Deelnemers: overheid (diverse departementen) en bedrijfsleven. Invalshoek: zorgen dat overheidsinterventies bijdragen aan een goede concurrentiepositie van de Nederlandse luchtvaart.
 - *Nationale Facilitatie Commissie Luchtvaartveiligheid*
Voorzitter: Verkeer en Waterstaat, DG Transport en Luchtvaart, afdeling Deelnemers: vertegenwoordigers van het bedrijfsleven op Schiphol (Air Cargo Nederland),

luchtvaartmaatschappijen, Justitie, Financiën, Koninklijke Marechaussee, Buitenlandse Zaken, IND, Binnenlandse Zaken, Voedselwarenautoriteit, NCTb.

Invalshoek: wegnemen van belemmeringen voor snelle doorstroom van vracht en passagiers.

Overheid intern

- *DG-overleg Grensbewaking*
Voorzitter: Directeur-Generaal Wetgeving, Internationale Aangelegenheden, Integratie en Vreemdelingenzaken van Justitie. Deelnemers o.a. de Directeur-Generaal Belastingdienst en de bevelhebber Koninklijke Marechaussee. Invalshoek: controle-, opsporings-, samenwerkings- en recherche activiteiten bij grensbewaking.
- *Eenduidig Toezicht Schiphol ("Front Office Schiphol")*
Voorzitter: Inspecteur-generaal van Verkeer en Waterstaat. Deelnemers: Inspectie Verkeer en Waterstaat, Arbeidsinspectie, Algemene Inspectiedienst, Voedsel en Warenautoriteit, Koninklijke Marechaussee, Douane, NCTb, Provincie Noord Holland.
Invalshoek: vermindering toezichtslast bedrijfsleven (uitvoering van de motie Aptroot c.s. om te komen tot de oprichting van één inspectie- en controledienst voor het bedrijfsleven per 1 januari 2009).
- *Stroomlijning Overheidsoptreden Schiphol*
Voorzitter: Directeur-Generaal Luchtvaart van het ministerie van Verkeer en waterstaat.
Invalshoek: eenduidig optreden overheid m.n. richting bedrijfsleven.
- *Regulier overleg leiding Douaneregio West met leiding Koninklijke Marechaussee*
Invalshoek: samenwerking op strategische en tactische onderwerpen

3 VERBETERPUNTEN

3.1 Inleiding

De controles van Koninklijke Marechaussee, Douane en AAS Security vinden procesmatig gezien volledig gescheiden van elkaar plaats. Ze vinden vaak wel vlak na elkaar plaats. Dit is het meest zichtbaar bij de zogenoemde Schengenmuur.

De Schiphol Group laat maandelijks de kwaliteitsperceptie meten van de bezoekers van Schiphol. Onder deze zeer uitgebreide meting valt ook de kwaliteitsperceptie van de wachttijden en de vriendelijkheid van het personeel bij onderscheidelijk de controles door de Koninklijke Marechaussee, Douane en AAS Security. De norm waarnaar wordt gestreefd is dat 80 à 85% van de passagiers de wachttijd en klantvriendelijkheid als goed tot uitstekend ervaren. De afgelopen jaren schommelt de realisatie van deze streefnorm voor zowel Koninklijke Marechaussee, Douane als voor AAS Security op of enigszins onder deze norm (bandbreedte van ca.10% eronder). Het feit dat veel passagiers op dit moment nog begrip tonen voor controles, ook vanuit het belang voor zichzelf, vormt echter geen garantie dat dit ook op langere termijn zo zal blijven. Vanuit de overheid is het dan ook van belang er steeds naar te streven de inbreuk die passagiers ervaren op hun persoonlijke levenssfeer zo beperkt mogelijk te houden en de wachttijden voor de passagiers zo kort mogelijk te houden.

Zoals uit paragraaf 2.3 blijkt wordt vanuit diverse invalshoeken samengewerkt en overleg gevoerd, desondanks bestaan er in beleidsmatig en operationeel opzicht nog verbeterpunten.

Het blijkt voor de diverse partijen in de praktijk uiteindelijk toch moeilijk te zijn in de eerste plaats vanuit een gezamenlijk belang te opereren in plaats van vanuit het eigen belang –in de zin van realisatie van ‘eigen doelstellingen eerst’. Pilots missen daardoor slagkracht, afspraken worden niet of slechts deels nagekomen en vernieuwingen blijven (lang) uit.

De werkgroep onderkent de volgende – overigens nauw met elkaar samenhangende - verbeterpunten:

1. De controles worden onvoldoende in samenhang met elkaar uitgevoerd. Dit vertraagt de doorstroom van passagiers.
2. De overheid deelt niet structureel controlebevindingen;
3. De overheid heeft geen gemeenschappelijk beeld van risico's;
4. De overheid is te weinig klantvriendelijk voor passagiers en bedrijfsleven;
5. De overheid is niet slagvaardig en innovatief genoeg.

3.2 Onvoldoende samenhang in uitvoering controles

Het komt voor dat een passagier dezelfde controlehandelingen, zoals fouillering of doorzoeking van de handbagage, kort na elkaar meerdere malen moet ondergaan, zij het voor verschillende controledoeleinden. Deze 'dubbele' controlehandelingen zorgen voor een onnodig lange doorlooptijd en zijn weinig passagiersvriendelijk. Ook komt het voor dat controlemoment en controlehandelingen verschillend zijn, terwijl de controlehandelingen technisch heel goed gecombineerd kunnen worden en op één moment kunnen plaatsvinden.

Voorbeeld

Bij een vlucht naar de VS wordt bij de gate een passagier door een security-medewerker gefouilleerd op het bezit van gevaarlijke voorwerpen. Ook de handbagage wordt met dit doel doorzocht. Vervolgens wordt deze passagier en zijn of haar handbagage bij dezelfde gate door een douanier gecontroleerd op de aanwezigheid van onder meer verdovende middelen (bijvoorbeeld XTC) en grote sommen geld.

Voorbeeld

Een passagier afkomstig uit de VS en met een transfervlucht naar Duitsland ondergaat bij de zogenaamde Schengenmuur vrijwel gelijktijdig een paspoort-, een douane- en een veiligheidscontrole. Hier kan een passagier met zijn handbagage eerst door een douanemedewerker worden gecontroleerd op de aanwezigheid van verboden of fiscaal belaste goederen, waarna vervolgens een securitymedewerker de passagier en zijn handbagage controleert op gevaarlijke voorwerpen, bijvoorbeeld een schaar (is voor de Douane geen verboden goed).

Voorbeeld

Een passagier die aankomt uit China kan bij de gate achtereenvolgens worden gecontroleerd door de Koninklijke Marechaussee op het risico van illegale immigratie en door de Douane op het risico van de invoer van namaakgoederen.

Voorbeeld

Een passagier afkomstig uit een niet-Schengen tevens niet-EU land ondergaat op verschillende momenten de douane- en de paspoortcontrole en wordt dus twee keer gestopt. De paspoortcontrole vindt plaats bij een balie van de Koninklijke Marechaussee vóór de reclaimhal en de douanecontrole vervolgens in de reclaimhal.

3.3 De overheid deelt niet structureel controlebevindingen

De controlediensten controleren ieder vanuit de eigen optiek, waarbij de resultaten van deze

controles niet op structurele basis worden gedeeld. Dit heeft tot gevolg dat de effectiviteit van het gehele controleproces nog niet optimaal is, wat voor de passagier vervelende consequenties kan hebben. In dit verband wordt gewezen op het initiatief van het Platform Beveiliging en Publieke veiligheid Schiphol om een gezamenlijke meldkamer in te richten voor AAS Security en de verschillende controlediensten. Deze meldkamer moet het mogelijk maken om tegelijkertijd op de hoogte te zijn van de diverse bevindingen uit de verschillende controles.

Voorbeeld

Van een passagier die naar de VS wil vliegen wordt door de Koninklijke Marechaussee bij de balie in de vertrekhal het paspoort gecontroleerd. Vervolgens wordt bij de gate hetzelfde paspoort gecontroleerd door een securitymedewerker. De controlebevindingen worden echter niet standaard uitgewisseld.

Voorbeeld

Een passagier afkomstig van een vlucht uit Afrika en op doorreis naar Duitsland, wordt gecontroleerd door de Douane. Bij de passagier wordt drank aangetroffen waarover accijns verschuldigd is. Vervolgens wordt de passagier bij vertrek naar Duitsland door een securitymedewerker gecontroleerd, waarbij de drank in beslag wordt genomen vanwege het niet voldoen aan de eisen voor liquids and gels.

3.4 De overheid heeft geen gemeenschappelijk beeld van risico's

De Douane, Koninklijke Marechaussee en de NCTb/AAS Security verzamelen en bezien los van elkaar, informatie over passagiers om te kunnen beoordelen of ze risicovol zijn en in aanmerking komen voor een (verdiepte) controle⁵. Wat de ene controleur vooraf aan informatie verzamelt en analyseert over passagiers en vluchten, kan echter ook voor een andere controleur van belang zijn. Door het uitwisselen van informatie over een passagier krijgen de controlediensten een vollediger zicht op de vluchten en passagiers en kunnen zij daardoor ook beter inschatten of een passagier nadere aandacht behoeft.

Omdat de verschillende controlediensten niet vooraf en op structurele basis informatie delen, hebben ze ook geen gemeenschappelijk beeld van de risico's waarop personen al dan niet (vanuit wisselende optiek) moeten worden gecontroleerd.

Het knelpunt dat de overheid geen gezamenlijk beeld heeft van de risico's aan de grens – dus ook niet op Schiphol - is eerder aan de orde gesteld door de Algemene Rekenkamer in het rapport Gebruik van grenscontroles bij terrorismebestrijding (28 september 2005, TK 2005 – 2006, 30315).

⁵ NB Het betreft hier informatie benodigd voor de uitvoering van de handhavingstaak (controle). Het betreft dus niet opsporingsinformatie.

Voorbeeld

Een passagier die naar de VS wil vliegen wordt door een securitymedewerker onderworpen aan een uitgebreid veiligheidsonderzoek (paspootcontrole, interview) waarbij gebruik wordt gemaakt van een vooraf opgestelde risicoanalyse. Dezelfde passagier kan echter ook onderwerp zijn van een risicoanalyse van de Douane of de Koninklijke Marechaussee in het kader van de smokkel van drugs of illegale grensoverschrijding. De controleurs weten dat echter niet van elkaar.

Voorbeeld

Een passagier die aankomt uit China kan bij de gate worden gecontroleerd door de Koninklijke Marechaussee op het risico van illegale immigratie en door de Douane op het risico van de invoer van namaakgoederen. Beide organisaties voeren deze controles uit op basis van een onafhankelijk van elkaar gemaakte risicoanalyse.

Tot slot: er bestaan in Nederland verschillende juridische bepalingen met betrekking tot het aanleveren door luchtvervoerders van passagiersinformatie ten behoeve van grenscontroles. De Koninklijke Marechaussee kan van luchtvaartmaatschappijen een beperkte hoeveelheid informatie vorderen op grond van de Europese richtlijn 2004/82/EG. Het betreft dan onder meer informatie over naam, nationaliteit, plaats van vertrek en plaats van aankomst (Advanced Passenger Information). De Douane kan op grond van de bepalingen uit het Communautaire Douanewetboek zelfstandig passagiersgegevens betrekken uit het reserveringssysteem van de luchtvervoerder (PNR, Passenger Name Record). Het gaat dan bijvoorbeeld om gegevens over de wijze van betaling van eerder geboekte reizen. Met name deze informatie is vanuit oogpunt van risicoanalyse interessant.

Joint Border Operations Centre

In het Verenigd Koninkrijk is in 2005 voor de overheidscontroles op passagiers een Joint Border Operations Centre (JBOC) voor de luchthavens opgericht. Het JBOC verzamelt en analyseert informatie over passagiers van de politie-, douane-, immigratie- en veiligheidsdiensten en zet controleopdrachten uit. JBOC vormt voor de luchtvaartmaatschappijen het overheidsloket voor de aanlevering van informatie. Het JBOC opereert vanuit de volgende values:

- we deliver for the public,*
- we are professional and innovative,*
- we work openly and collaboratively,*
- we treat everyone with respect*

3.5 De overheid is te weinig klantvriendelijk voor passagiers en bedrijfsleven

Passagiers, Schiphol Group en luchtvaartmaatschappijen kunnen hinder ondervinden van het feit

dat de overheidscontroles beleidsmatig en operationeel verschillend worden aangestuurd en de wijze waarop ze vervolgens los van elkaar worden uitgevoerd. Er werd al gewezen op het persoonlijk en economische belang van korte doorlooptijden en met name het belang dat transferpassagiers hun aansluiting niet missen. Bijna de helft van alle passagiers op Schiphol is transferpassagier. Voor de KLM is dat 70% van alle passagiers, waarvan weer een groot deel reist tussen Schengen- en niet-Schengen en v.v.

Zoals aangegeven in paragraaf 2.3 kennen de veiligheids-, douane- en paspoortcontroles verschillende gezagdragers en beheerders. Deze gezagdragers en beheerders hebben verschillende verantwoordelijkheden, taken, bevoegdheden en belangen. Maar het object van controle is steeds hetzelfde: het passagiersproces. En de partijen waarmee afspraken moeten worden gemaakt, zijn ook hetzelfde: de Schiphol Group en de luchtvaartmaatschappijen. Door de verschillen in taakhoud worden passagier en bedrijfsleven echter door de overheidsdiensten verschillend benaderd.

Voorbeeld

Er bestaat voor de passagier niet één loket om een klacht in te dienen over een controle. Dit is onwenselijk omdat van passagiers niet verwacht kan worden dat een onderscheid wordt gemaakt tussen de diverse controles van Koninklijke Marechaussee, Douane en AAS Security.

3.6 De overheid is niet slagvaardig en innovatief genoeg

Overheid en private partijen werken op Schiphol vanuit diverse invalshoeken met elkaar samen en overleggen over de wijze waarop overheidscontroles (beter) kunnen worden uitgevoerd (zie paragraaf 2.3). Ze zoeken daarbij voortdurend naar mogelijkheden om het passagiersproces te vernieuwen.

Voorbeeld

Een geslaagde vernieuwing is het Privium-programma waarbij zogenoemde frequent flyers via een irisscan met voorrang door de paspoortcontroles mogen. Er zijn echter ook voorbeelden waarin de overheid zich minder slagvaardig toont. Zo blijkt uit de voortgangsrapportage van het Plan van aanpak Grensbewaking aan de Tweede Kamer d.d. 30 november 2006 (Tweede Kamer 2006 – 2007 nr. 30315, nr.4) dat een aantal belangrijke beleidsvoornemens die ook voor Schiphol van belang zijn, nog niet te zijn gerealiseerd. Het gaat dan om de mogelijkheden om informatie uit te wisselen (zie paragraaf 3.4.) en om de invulling van de Richtlijn 2004/82/EG betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven (Advanced Passenger Information). De richtlijn had in het in najaar van 2006 gerealiseerd moeten zijn.

De Schiphol Group wil in overleg met de overheid, het passagiersproces op een termijn van 5 à 10 jaar ingrijpend vernieuwen (project Redesign Passenger Process). In een werkgroep van het privaat/publieke platform Beveiliging en Publieke Veiligheid Schiphol wordt het nieuwe passagiersproces uitgedacht. In deze werkgroep zijn alle partijen betrokken: Schiphol Group, enkele luchtvaartmaatschappijen, Justitie, Koninklijke Marechaussee en Douane. Het valt echter op dat de overheidspartijen ieder vanuit het eigen werkterrein en verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden redeneren. Mede hierdoor verloopt het vernieuwingsproces langzaam.

Voorbeeld

De minister van Justitie kondigde in een Algemeen Overleg met de Tweede Kamer in juni 2006 aan dat in het najaar 2006 een pilot zou worden gestart tussen de overheid en bedrijfsleven in het kader van het project Redesign Passenger Process. De pilot houdt in dat gebruik wordt gemaakt van automatische paspoortlezers. Door een interne reorganisatie binnen de dienst Materieel van Defensie is hierbij een vertraging opgelopen. De pilot is nu op 18 juni jl. van start gegaan.

Tot slot nog iets over de in paragraaf 2.3 genoemde pilots gecombineerde controles van Douane en de Koninklijke Marechaussee bij de gate, lounge en eindbalie. Uit de eerste - onofficiële - evaluatie van deze pilots blijkt dat ze succesvol zijn en dat samenwerken resultaat oplevert. Daarnaast blijkt ook dat de samenwerking kwetsbaar is in de zin dat partijen afhaken op het moment dat belangen van de eigen dienst voorrang krijgen.

4 VERBETERING VAN DE SAMENWERKING

4.1 Inleiding

De werkgroep is zich bij de het zoeken naar oplossingen terdege bewust geweest van hetgeen is opgemerkt in het Coalitieakkoord van het huidige kabinet:

“...Een verbindend bestuur werkt in dialoog met burgers en organisaties en met de verschillende overheden, ook binnen het verband van het Koninkrijk. Een dienende overheid is een overheid die burgers centraal stelt. Minder regels en bureaucratische lasten en een heldere handhaving zijn daarbij nodig, evenals een hoge kwaliteit van publieke voorzieningen.....” (Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, d.d. 7 februari 2007, p.36)

Voor de werkgroep staat voorop dat een substantiële bijdrage moet worden geleverd aan zowel het economische belang van Schiphol (snelle en effectieve afhandeling van – groeiende - inkomende en uitgaande passagiersstromen) en het veiligheidsbelang (deskundige en waar nodig volledige controles en voor het geheel een dekkend controlestelsel op basis van informatie- en risicoanalyse). Uit hoofde van deze belangen heeft de overheid de opgave om te participeren in de vernieuwing en stroomlijning van het passagiersproces en tegelijkertijd krachten te bundelen om de veiligheid van de luchthaven, de passagiers en het luchtverkeer te waarborgen. Die opgave is zwaarwegend en stappen op dat terrein zijn urgent, wil de ontwikkeling van Schiphol beheerst en toekomstbestendig blijven verlopen.

Om de in hoofdstuk 3 aangegeven beleidsmatige en operationele knelpunten weg te nemen en klaar te staan voor het nieuwe passagiersproces dat er aan komt, moeten naar de mening van de werkgroep de controlediensten van Koninklijke Marechaussee, Douane en AAS Security méér en effectiever gaan samenwerken. Het object van controle is immers hetzelfde: het passagiersproces. Controles vinden ook plaats in één en dezelfde logistieke keten.

Nauwere samenwerking is ook nodig gezien de ontwikkelingsrichting van het passagiersproces waarbij nog maar op twee momenten wordt gecontroleerd: ‘aan de voordeur’ en ‘aan de achterdeur’⁶. Tussen die twee controlemomenten hoeven dan idealiter geen controles meer plaats te vinden, afgezien van controles van incidentele en bijzondere aard.

⁶ Voor vertrekkende vluchten geldt de incheckbalie als voordeur en de gate als achterdeur. Voor aankomende vluchten is de gate de voordeur en de eindbalie/reclaimhal de achterdeur.

Bij het vormgeven van nauwer samenwerken zijn belangrijke uitgangspunten: onderling vertrouwen, betrouwbaarheid, inlevingsvermogen in de belangen van anderen diensten, flexibiliteit, slagvaardigheid en een open houding. De werkgroep is eensgezind over de oplossingsrichting met betrekking tot een vijftal zaken:

- een procesmatige stroomlijning door het waar zinvol combineren van controlehandelingen;
- het aanwijzen van een deel van de eigen controlemedewerkers voor bijstandverlening in andere controleprocessen in het geval van calamiteiten;
- het inrichten van een coördinatiecentrum voor het delen van informatie;
- het stevig markeren en beleggen van de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken controlediensten voor het maken van afspraken over de kaders van het controlebeleid en de samenwerking op Schiphol, inclusief afspraken over beschikbaarheid van personeel en materieel;
- het binnen die (te voren bepaalde) kaders van controlebeleid stevig markeren en beleggen van de verantwoordelijkheid voor de regie op de operationele samenwerking, inclusief de bevoegdheid operationele beslissingen te nemen die de samenwerking aangaan. In de praktijk zal dit in goed overleg kunnen met de leiding van de betrokken diensten.

De werkgroep heeft zichzelf overigens bij het bepalen van de oplossingsrichting een aantal beperkingen opgelegd. Zo is zij er vanuit gegaan dat de bestaande (politieke) gezagstructuur in stand blijft. Zij heeft zich niet gebogen over mogelijkheden om de relatie tot de politiek verantwoordelijke gezagdragers opnieuw te definiëren. De werkgroep heeft zich tevens beperkt tot controles ten aanzien van luchtvaartpassagiers op Schiphol die momenteel door Koninklijke Marechaussee, Douane en AAS Security worden uitgeoefend. Verder heeft de werkgroep zich beperkt tot controle-activiteiten en heeft zij zich niet gebogen over activiteiten verder in de rechtshandavingsketen (zoals opsporing en vervolging). Ten slotte is de bestaande Europese en internationale wet- en regelgeving op het gebied van controle van luchtvaartpassagiers als een gegeven beschouwd.

4.2 vormgeving van de samenwerking

4.2.1 procesmatige stroomlijning door combineren van controlehandelingen

De werkgroep vindt dat – vooruitlopend op de komst van het Redesign Passenger Process - controlehandelingen zoals het fouilleren van een passagier, het doorzoeken van de handbagage en het controleren van het paspoort in de perceptie van de passagiers zoveel mogelijk op één moment moeten worden uitgevoerd. Daarnaast wordt verwacht dat als een functionaris mogelijke overtredingen constateert buiten de eigen taakopdracht, de dienst die het aangaat gewaarschuwd wordt (signaleringsfunctie). Zo zou bijvoorbeeld een vertrekkende passagier bij de gate maar één keer de handbagage hoeven aan te bieden voor een scancontrole en een eventuele doorzoeking.

Het combineren en concentreren van controlehandelingen wordt beperkt tot eerste lijnscontrolehandelingen (signaleringsniveau). Meer ingewikkelde vervolghandelingen, zoals het uitzoeken van een vreemdelingenstatus of het berekenen van de hoogte van invoerrechten worden door back office- deskundigen van de desbetreffende dienst afgehandeld vanwege het specialistische en tijdrovende karakter. Een eerste lijnsfunctionaris van Douane en Koninklijke Marechaussee moet echter heel goed in staat worden geacht om vast te stellen of een passagier mogelijk een ongeldig paspoort heeft en/of niet voldoet aan de overige voorwaarden voor toegang tot het Schengengebied of dat in de handbagage wellicht goederen worden gesmokkeld. Uiteraard dient over en weer voor voldoende opleiding te worden gezorgd. Van een dergelijke functionaris wordt verwacht dat hij daartoe op hoofdlijnen op de hoogte is van het vreemdelingenrecht en invoerrechten. Daarentegen wordt niet verwacht dat een dergelijke functionaris op de hoogte is van alle details van het vreemdelingenrecht of van invoerrechten. Uiteraard vindt de werkgroep het van belang tot een precieze nadere afbakening te komen van eerste lijns-controlehandelingen en vervolghandelingen.

Voor de bovengestelde werkwijze is het niet noodzakelijk dat wetgeving wordt gewijzigd of bevoegdheden worden overgedragen. Iedere functionaris van Douane en Koninklijke Marechaussee werkt vanuit de eigen taak en met de eigen bevoegdheden en met extra opleiding op het werkterrein van de andere dienst. Op grond van het wetboek van Strafvordering kan in het geval van een strafbaar feit buiten het eigen taakgebied een aanhouding plaatsvinden: er is immers sprake van heterdaad.

Vertrek

Bij vertrekkende vluchten vindt aan de voordeur nu één soort controle altijd plaats: de paspoortcontrole door de Koninklijke Marechaussee. Bij de achterdeur staat er in alle gevallen de securitymedewerker om passagier en handbagage nader te inspecteren⁷.

De dienst die altijd aanwezig is, heeft een signaleringsfunctie voor de andere diensten. Als meerdere diensten hun controle op deze locaties uitvoeren, hebben zij de verplichting om het in de perceptie van de passagier één controle te doen zijn door de feitelijke handelingen (bijvoorbeeld scannen of visiteren) in één keer plaats te laten vinden.

Aankomst

Bij aankomende vluchten kan indien Koninklijke Marechaussee en Douane beide de passagiers ten behoeve van identificatie willen interviewen bij de voordeur (gate) dat in één handeling gebeuren.

Controle aan de achterdeur zou aan één gecombineerde balie van Koninklijke Marechaussee en Douane in de reclaimhal kunnen plaatsvinden. Gezien de infrastructurele en logistieke

⁷ Met de komst van elektronische apparatuur ('securityscan') ter vervanging van de veiligheidsfouillering, wordt de mogelijkheid om controlehandelingen bij de gate te integreren nog verder vergroot. Met deze apparatuur kan één functionaris niet alleen vaststellen of de veiligheid van de luchtvaart in het geding is, maar ook of er sprake is van smokkel (goederen op het lichaam geplakt). Er zijn al afspraken gemaakt tussen Douane en AAS Security over het gezamenlijk gebruik van deze apparatuur.

gevolgen, wordt dit echter geplaatst in de context van het project Redesign Passengers Process. Aanpassing van wetgeving is niet aan de orde.

Op deze wijze komen de 'dubbele' controlemomenten te vervallen en wordt de klantvriendelijkheid voor de passagier vergroot. Bovendien wordt door signaleringen over en weer het toezicht versterkt. Dit is volgens de werkgroep vrij eenvoudig te realiseren omdat het zowel de organisatorische inrichting als de informatievoorziening van de betrokken diensten ongemoeid laat.

4.2.2. Aanwijzen van een deel van de eigen controlemedewerkers voor bijstandverlening in andere controleprocessen in het geval van calamiteiten

Zoals eerder opgemerkt vinden de controleprocessen van de Koninklijke Marechaussee, Douane en AAS Security gescheiden plaats. In de praktijk van Schiphol komt het regelmatig voor dat één van deze controlediensten als gevolg van een incident of ongelukkige samenloop van omstandigheden met capaciteitsproblemen te maken krijgt.

Voorbeeld

Het is bij de Douane voorgekomen dat een capaciteitsprobleem ontstond bij het controleren van risicovluchten als gevolg van een vertraging van één vlucht, waardoor meerdere risicovluchten gelijktijdig op Schiphol aankwamen.

Het bij de Koninklijke Marechaussee voorgekomen dat als gevolg van een mogelijk terroristische dreiging marechaussees achter de paspoortbalie werden gemobiliseerd als gevolg waarvan de rijen bij de paspoortcontroles opliepen.

De werkgroep acht het voor de hand liggend dat in geval van calamiteiten de ene controledienst een beroep op bijstand kan doen bij de andere controledienst. Om bijstandverlening in de praktijk mogelijk te maken, stelt de werkgroep voor dat de overheid afspraken maakt over het verlenen van onderlinge bijstand in het geval van calamiteiten. Koninklijke Marechaussee en Douane wijzen medewerkers aan ten behoeve van het verlenen van deze bijstand. Deze medewerkers krijgen hiervoor de noodzakelijke bevoegdheden en opleiding. In de praktijk is dit heel goed te realiseren. Marechaussees kunnen worden aangewezen als onbezoldigd douanemedewerkers waardoor ze de bevoegdheden uit de Douanewet krijgen. Douaniers kunnen worden aangewezen als onbezoldigd marechaussee waardoor ze de bevoegdheden uit de Vreemdelingenwet krijgen. In het geval van bijstandsverlening komen de "uitgeleende" controleambtenaren onder het gezag van de dienst die het beroep op bijstand heeft gedaan.

Vanzelfsprekend zal zeer helder moeten worden beschreven wat onder een "calamiteit" wordt verstaan. Daarbij zal het moeten gaan om een gebeurtenis waarmee een controledienst redelijkerwijs in de roosterplanning geen rekening kan houden. Te denken valt bijvoorbeeld aan stakingen,

stroomuitval en dergelijke.

4.2.3. Eén coördinatiecentrum voor het delen van informatie

De werkgroep is van oordeel dat moet worden voortgebouwd op de reeds geplande gemeenschappelijke meldkamer Schiphol door het inrichten van één gezamenlijk coördinatiepunt voor informatie en gemeenschappelijke risicoanalyse door Koninklijke Marechaussee, Douane en NCTb. Dit coördinatiepunt heeft een duidelijk operationeel karakter, te vergelijken met het coördinatiecentrum van de Kustwacht en het Joint Border Operation Centre (zie paragraaf 3.4).

Informatie die op grond van een wettelijke regeling wordt verzameld voor een bepaald doel, mag niet zomaar worden gebruikt voor een ander doel. Volgens de werkgroep biedt de vigerende wet- en regelgeving voldoende rechtsgrond voor informatie uitwisseling. Om die informatie uitwisseling in de praktijk gestalte te geven, stelt de werkgroep voor een convenant te sluiten waarin wordt aangegeven welke informatie voor welk doel en onder welke voorwaarden wordt uitgewisseld. Daarbij kan worden gedacht aan informatie over risicovolle vluchten, landen, groepen van passagiers of individuen en opsporingsinformatie. Risicoanalyses kunnen gezamenlijk worden opgesteld. Het convenant moet worden aangemeld bij het College Bescherming Persoonsgegevens.

Er zijn diverse voorbeelden in de praktijk te vinden waarbij rechtshandhavers structureel informatie delen en gezamenlijk risicoanalyses op stellen op basis van een convenant. Zo bestaat er een samenwerkingsverband voor de bestrijding van XTC ondergebracht bij de Dienst Nationale Recherche waarin informatie tussen diverse partijen als politie, KLPD, FIOD-ECD en Douane wordt uitgewisseld. Een ander voorbeeld is de oprichting in 2006 van een centraal coördinatiecentrum bij de Kustwacht, waarin de Koninklijke Marechaussee, de Douane, het Korps Landelijke Politiediensten en de Algemene Inspectiedienst informatie en risicoanalyses delen.

4.2.4. Coördinatie van handhavingsbeleid voor de passagierscontrole Schiphol

Wat

Het handhavingsbeleid op het gebied van personen-, douane- en veiligheidscontroles moet beter op elkaar worden afgestemd. Onder handhavingsbeleid wordt verstaan het beleid over de aandachtsgebieden en de werkwijzen in de handhaving.

Het gaat om de regie:

- op de afweging en prioritering van het handhavingsbeleid bij de overheidscontroles op grond van gemeenschappelijke informatie en risicoanalyses; het daardoor onderkennen van gezamenlijke aandachtsgebieden (herkomsten, soorten passagiers etc.) en daardoor logische verbanden aanbrengen

- over beleid ten aanzien innovatie, technologieën (securityscan, profiling), herinrichting van processen (bij de gate, elders) en optimalisering van de samenwerking;
- op voorstellen van of voor Europese en nationale wetgevers (bijvoorbeeld op het gebied van Redesign Passenger Process: op welk moment en langs welke wegen wordt de Europese Commissie benaderd?);
- op voorstellen richting de private luchtvaartbranche zodat de overheid voorspelbaar en met één mond communiceert;
- op het formuleren van een beleidskader voor het verlenen van onderlinge bijstand in het geval van calamiteiten (zie paragraaf 4.2.2.).

Hoe

De huidige samenwerking is erg vrijblijvend. Een georganiseerde vorm van samenwerking met bestuurlijk gewicht is wenselijk. Het is echter niet wenselijk de bestaande gezag- en beheersstructuur open te breken.

Het ligt voor de hand dat het ministerie van Justitie het voortouw neemt om de samenwerking kracht bij te zetten, aangezien bij de passagierscontroles de nadruk ligt op veiligheid en het grensoverschrijdend personenverkeer. De werkgroep stelt voor dat binnen een gezaghebbend periodiek overleg onder leiding van Justitie de voor de passagierscontroles verantwoordelijke gezagdragers op Schiphol (Justitie voor het vreemdelingtoezicht en de veiligheid van de burgerluchtvaart, Financiën voor de goederencontrole) samen met de beheerders van de betrokken uitvoeringsdiensten (Defensie voor de Koninklijke Marechaussee, Financiën voor de Douane) en de betrokken uitvoeringsdiensten zelf zorg dragen voor de nadere concrete uitwerking van de voorstellen die de werkgroep in dit rapport doet waarbij een (meerjaren) beleidsplan zal worden opgesteld voor het gezamenlijke controlebeleid met daaraan gekoppeld de vormen van samenwerking van de overheid op Schiphol.

Binnen dat gezaghebbend periodiek overleg onder leiding van Justitie wordt vervolgens door genoemde partijen enige malen per jaar gezamenlijk regelmatig getoetst of de praktische uitwerking van de genoemde voorstellen goed verloopt.

De bestaande gezag- en beheersstructuur blijft bestaan. De ministeries van Justitie (vreemdelingenbeleid, veiligheid burgerluchtvaart) en van Financiën (toezicht goederenverkeer) blijven de opdrachtgevers voor de controles en hun bewindslieden de gezagdragers. De verantwoordelijkheid voor het handhavingsbeleid verandert niet.

4.2.5. Regiefunctie voor de operationele samenwerking

Wat

Op basis van beleidskeuzes van de eigen gezagdrager wordt door de uitvoerende diensten op Schiphol de capaciteit van mensen en middelen dagelijks ingezet. De uitvoerende diensten dienen ook rekening te houden met de afspraken die door het gezaghebbend periodiek overleg onder leiding van Justitie worden gemaakt over de uitwerking van de voorstellen uit dit rapport over de invulling van het gemeenschappelijke handhavingsbeleid en de samenwerking. Er bestaat aldus een noodzaak om regie te voeren op de samenwerking op operationeel niveau. Het gaat dan om onderwerpen op het gebied van:

- het afstemmen van dienstroosters;
- het afstemmen van controleopdrachten;
- het gezamenlijke inzetten of uitlenen van controlemiddelen, zoals drugshonden, explosievenhonden, scanners e.d.
- het uitvoering geven aan de gezamenlijke pilots van Douane en Koninklijke Marechaussee, zoals het op pad sturen van gezamenlijke koppels Douane en Koninklijke Marechaussee in de gate.
- het regelen van bijstand in geval van calamiteiten, zoals beschreven in hoofdstuk 4.2.2.

Hoe

Om nu ook de samenwerking op de “werkvloer” te verbeteren, wordt voorgesteld om een operationele regiefunctie in te stellen. De dienstdoende functionaris heeft als taak de samenwerking te stimuleren, te sturen en te bewaken. Het gaat om een 24 uren functie. Deze functie wordt vervuld door enkele personen, gedetacheerd vanuit zowel de Douane als de Koninklijke Marechaussee. De dienstdoende functionaris voert het dagelijkse coördinerende overleg met de operationele leiding van Douane en Koninklijke Marechaussee.

De dienstdoende functionaris krijgt de bevoegdheid operationele beslissingen te nemen die de samenwerking aangaan. In de praktijk zal dit in goed overleg kunnen met de leiding van de betrokken diensten. Dit om te voorkomen dat de regiefunctie een vrijblijvend karakter krijgt. Hoewel de AAS Securitydienst, gelet op haar private positie, buiten het bereik van deze bevoegdheid blijft, neemt zij wel deel aan het dagelijkse overleg met de dienstdoende functionaris.

Wie

De dienstdoende functionaris krijgt de bevoegdheid operationele beslissingen te nemen die de samenwerking aangaan. Deze bevoegdheid loopt via de bestaande lijnstructuren. De grenzen van deze bevoegdheid worden aangegeven door het gezaghebbend periodiek overleg in een beleidskader. Dit beleidskader kent een systeem van – jaarlijkse – planning vooraf en verantwoording achteraf. Ook het toezicht op het functioneren van de 24 uren regiefunctie ligt bij het gezaghebbend periodiek overleg.

De controlemedewerkers van Koninklijke Marechaussee, Douane en securitydiensten blijven formeel in dienst van de eigen organisatie, met instandhouding van de bestaande lijnstructuur.

Met deze oplossing wordt optimale praktische afstemming en klantgerichte en (toekomst)bestendige uitvoering en ontwikkeling van de overheidscontroles bereikt. Er kan een goede match worden gemaakt van beleidsmatige en operationele aspecten. Bestuurlijk is er meer kracht te genereren om aan vernieuwingen in het passagiersproces bij te dragen en deze te realiseren. Er is een bundeling van kennis en expertise zonder verlies van de hulpbronnen van de moederorganisaties.

4.3 Eén dienst?

De werkgroep is van mening dat het samenvoegen van diensten (of dienstonderdelen) in een nieuwe dienst die belast is met de uitvoering van de passagierscontroles op Schiphol, met eigen personeel, een eigen takenpakket en bijbehorende eigen bevoegdheden niet verstandig zou zijn. Een dergelijke oplossing scoort op het eerste gezicht wellicht sterk waar het gaat om het krachtig kunnen optreden als één overheid, met één gezicht. En in die zin lijkt een dergelijke oplossing goed te kunnen passen bij het gewicht en de reikwijdte van de belangen die aan de orde zijn rond de nationale luchthaven.

Eén nieuwe dienst die belast is met de uitvoering van de passagierscontroles op Schiphol zou kunnen worden gerealiseerd onder instandhouding van de bestaande (politieke) gezagstructuur, terwijl het beheer en de uitvoering volledig in handen komt van zo'n nieuwe organisatie, evenals alle voor de uitoefening van het takenpakket noodzakelijke bevoegdheden. De medewerkers van zo'n organisatie hebben geen formele band meer met in ieder geval de Koninklijke Marechaussee of de Douane. Ze komen in dienst van de op te richten organisatie. De omvang van de organisatie kan variëren, afhankelijk van waar de grens tussen front-office activiteiten en back-office wordt gelegd. Als het invoeren van back office-deskundigheid alleen voor zeer bijzondere en/of complexe gevallen hoeft plaats te vinden dan kunnen de diensten van Koninklijke Marechaussee en Douane op Schiphol behoorlijk in omvang afnemen waartegenover staat dat de nieuwe organisatie tamelijk omvangrijk wordt.

De werkgroep heeft zich afgevraagd of de genoemde knelpunten worden opgelost door het oprichten van één nieuwe dienst. Daarbij spelen elementen een rol als: één gezicht voor de passagier, één aanspreekpunt voor de Schiphol Group en voor de gezagdragers een transparante inrichting van de uitvoering. Daar staat volgens de werkgroep tegenover dat de weg om te komen tot één nieuwe organisatie met zelfstandige beleidsmatige en operationele verantwoordelijkheden, vrij veel hindernissen zal kennen waardoor invoering ervan (veel) tijd en energie zal kosten. Die hindernissen mogen volgens de werkgroep niet worden onderschat. Vele voorbeelden van zowel binnen als buiten de overheid, laten zien dat cultuurconflicten en samenvoegingsproblemen zulke nieuwe organisaties

danig kunnen teisteren. Denk aan de ervaringen in de VS met het Home Security Department tot nu toe. De werkgroep ziet in het botsen van 'oude' bedrijfsculturen binnen de nieuwe organisatie met alle functioneringsgevolgen vandien een risico. Het nastreven van een dergelijk model zou in de praktijk wel eens tot langdurig touwtrekken kunnen leiden en uiteindelijk veel te ambitieus blijken. De werkgroep vindt dat niet mag worden voorbijgegaan aan mogelijke (uitstralings) effecten op het dagelijks functioneren van overheidsdiensten en de continuïteit daarvan, binnen de *mainport* Schiphol. De werkgroep acht het niet mogelijk een dergelijke organisatie in te voeren zonder aanpassing van de bestaande wet- en regelgeving op het terrein van de bevoegdheden van de betrokken diensten en op het terrein van de informatie-uitwisseling. Dat proces zal (veel) tijd kosten. Risico's schuilen ook in het losraken van de hulpbronnen (kennis en deskundigheid) van de moederorganisaties. Daar komt nog bij dat formele ontvlechting van de op Schiphol ingezette capaciteit uit de moederorganisaties die moederorganisaties kan 'kortwieken' en met verminderde flexibiliteit en grotere kwetsbaarheid achterlaten. Een belangrijke hindernis vindt de werkgroep tenslotte het deprivatiseren van de security-medewerkers.

Alles afwegende acht de werkgroep het op dit moment niet verstandig één Schipholdienst na te streven.

-- 0 --

Bijlage 1: Samenstelling werkgroep “Organisatie passagierscontrole Schiphol”

- Dr. R. Gerritse (voorzitter)
Secretaris-generaal, Ministerie van Financiën
- Drs. A.H.C. Annink
Secretaris-generaal, Ministerie van Defensie
- Luitenant-generaal M. A. Beuving
Commandant der Koninklijke Marechaussee, Ministerie van Defensie
- drs. A. IJzerman MPA
plaatsvervangend Directeur-generaal Rechtspleging & Rechtshandhaving, Ministerie van Justitie
- W.A.J.M. Rovers RA
Lid Managementteam Belastingdienst, Ministerie van Financiën
- mr. drs. H.Th. Mayer
Directeur Beveiliging Burgerluchtvaart, NCTb
- mr. M. Gazenbeek
Directeur Juridische Zaken, Ministerie van Defensie
- drs. W.L.J. van de Griendt,
Directeur Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen, Ministerie van Justitie
- mr. R. L. Timmermans
Hoofd Bestuurlijke en Juridische Zaken, Directie Politie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- mr. H.J.J.M. van Bommel (secretaris)
senior beleidsmedewerker Directoraat-generaal Belastingdienst, Ministerie van Financiën

-- o --

Bijlage 2: de luchthaven Schiphol

- De Schiphol Group N.V. is eigenaar en exploitant van Amsterdam Airport Schiphol. De Schiphol Group exploiteert luchthavens en ontwikkelt "Airport Cities". Een Airport City is een omgeving waar mensen en bedrijven, logistiek en winkels, informatie en entertainment samenkomen en elkaar versterken. Het is behalve een efficiënt vervoersknooppunt ook een locatie die haar gebruikers 24 uur per dag alle benodigde diensten biedt.
- Schiphol droeg in 2005 2% bij aan de BNP (8 miljard euro). Bij de Schiphol Group werken bijna 2.200 mensen. In totaal werken bijna 62.000 mensen op Schiphol bij meer dan 500 bedrijven. De werkgelegenheid op Schiphol groeit al jaren harder dan de werkgelegenheid van Nederland.
- Op Schiphol vliegen ruim negentig luchtvaartmaatschappijen met een vaste dienstregeling (lijndienst) naar ca. 250 bestemmingen over de hele wereld. Ruim 140 van die bestemmingen liggen in Europa, ruim 100 zijn intercontinentaal.
- Van alle passagiers van en naar Schiphol vliegt bijna 40% om een zakelijke reden. Studies van o.a. Nyfer en York Aviation wijzen uit dat per miljoen extra passagiersbewegingen 1.000 nieuwe banen op de luchthaven ontstaan en 2.000 in de directe omgeving.
- In 2006 verwerkte Schiphol 46 miljoen passagiers. Het aantal vliegbewegingen bedroeg 423.000 (bijna 1.200 vluchten per dag). 44% van alle passagiers op Schiphol is op doorreis (KLM: 70%) en gebruikt de luchthaven om over te stappen.
- In april 2006 publiceerde het kabinet als standpunt dat Amsterdam Airport Schiphol onder voorwaarden in stappen zou mogen doorgroeien naar eerst circa 500.000 en uiteindelijk ca. 600.000 vliegbewegingen per jaar. Na de ingebruikname van de Polderbaan heeft de luchthaven een baancapaciteit voor ca. 600.000 vluchten per jaar, vergelijkbaar met ca. 60 miljoen passagiers. Schiphol is daarmee een van de weinige grote luchthavens in Europa die luchtvaartmaatschappijen en bedrijven ruimte kan bieden om te groeien.
- Schiphol behoort met London/Heathrow, Parijs/Charles de Gaulle en Frankfurt tot de vier grote intercontinentale luchthavens in Europa. Schiphol fungeert als as (hub) van één van de grootste luchtvaartnetwerken in Europa met vertakkingen naar bestemmingen in heel de wereld.
- Er is een moordende concurrentie in Europa. De markt vraagt om bestemmingen die frequent kunnen worden bereikt tegen steeds lagere tarieven. Alleen de drie wereldwijde vliegtuigmaatschappijallianties Skyteam, Star Alliance en Oneworld zijn in staat om tegemoet te komen aan deze markt vraag.
- Deze drie allianties hebben allen één of meer eigen Europese thuishavens. Bij Air France-KLM ("Skyteam") is er sprake van twee thuishavens: Schiphol en Parijs/Charles de Gaulle. Madrid en Heathrow vormen de "Oneworld"-alliantie. Frankrijk en München de "Star Alliantie".
- De thuismarkt en het eigen achterland zijn te klein voor Schiphol (en de KLM) om zonder overstappend verkeer een uitgebreid netwerk van bestemmingen en frequenties in stand te houden. Om een mainport te blijven is het nodig dat een vervoersnetwerk bestaat dat zowel

qua aantal intercontinentale bestemmingen en frequenties als wat betreft de kwaliteit van de doorverbindingen in de vorm van korte en betrouwbare overstaptijden (connectivity) de concurrentie met de overige grote Europese knooppuntluchthavens aan kan.