

Vergaderjaar 2020–2021

32 317

JBZ-Raad

Nr. 684

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 april 2021

In deze brief informeer ik u over de op 8 maart jl. vastgestelde Raadsaanbevelingen op het gebied van geïntegreerd grensbeheer (hierna: Integrated Border Management, IBM). De Raadsaanbevelingen zijn bedoeld om ervoor te zorgen dat lidstaten hun nationale strategie ten behoeve van geïntegreerd grensbeheer verbeteren. De Raad heeft de aanbevelingen vastgesteld op basis van een thematische IBM Schengen-evaluatie die in 2019 begon en in 2020 is afgerond. Hieronder treft u eerst uitleg over het concept van IBM aan en vervolgens een appreciatie van de belangrijkste aanbevelingen.

Integrated Border Management

Het concept van IBM bestaat al sinds begin 2000. In de verordening voor de Europese grens en kustwacht (hierna EGKW) van 2016, is het IBM-concept in Europese wetgeving verankerd en daarmee is het een verplichting geworden voor lidstaten om dit concept te implementeren en een nationale IBM-strategie te ontwikkelen. Kerngedachte van het IBM-concept is dat grensbeheer een omvattende en integrale taak is die veel meer behelst dan slechts het uitvoeren van grenstoezicht op de buitengrenzen of controles op een grensdoorlaatpost. Geïntegreerd grensbeheer gaat uit van het op vier niveaus gebaseerde toegangscontrolemodel dat maatregelen omvat (1) in derde landen, onder andere in het kader van het gemeenschappelijk visumbeleid, (2) in naburige derde landen, (3) aan de buitengrenzen zelf en ten slotte (4) in het Schengen-gebied. Op elk van deze niveaus moeten maatregelen genomen worden om risico's ten aanzien van de buitengrenzen in een zo vroeg mogelijk stadium te onderkennen en een veilig Schengen-gebied te kunnen waarborgen. Het doel hiervan is niet alleen om illegale immigratie en grensoverschrijdende criminaliteit te voorkomen maar ook het faciliteren van bona fide passagiersstromen ten behoeve van efficiënte grens-

passage. Daarnaast wordt IBM gekenmerkt door vijftien onderdelen, namelijk:¹

- a) grenstoezicht;
- b) opsporings- en reddingsoperaties die plaatsvinden in situaties die zich kunnen voordoen tijdens grensbewakingsoperaties op zee;
- c) risicoanalyse;
- d) informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en het Europees Grens- en kustwachtagentschap;
- e) samenwerking tussen de nationale autoriteiten die in de lidstaten belast zijn met het grenstoezicht of andere grenstaken, en tussen de autoriteiten die in de lidstaten verantwoordelijk zijn voor terugkeer;
- f) samenwerking tussen de relevante instellingen, organen en instanties van de Unie;
- g) samenwerking met derde landen;
- h) technische en operationele maatregelen binnen het Schengengebied die samenhangen met grenstoezicht en bedoeld zijn om illegale immigratie beter aan te pakken en grensoverschrijdende criminaliteit te bestrijden;
- i) de terugkeer van onderdanen van derde landen;
- j) gebruik van geavanceerde technologie, inclusief grootschalige informatiesystemen;
- k) mechanisme voor kwaliteitscontrole, met name het Schengenevaluatiemechanisme, de kwetsbaarheidsbeoordelingen en eventuele nationale mechanismen;
- l) solidariteitsmechanismen, met name financieringsinstrumenten van de Unie;
- m) grondrechten;
- n) opleiding en training;
- o) onderzoek en innovatie.

De EGKW verordening verplicht lidstaten om hun grensbeheer conform het IBM concept uit te voeren. Hiertoe dienen alle lidstaten een nationale IBM strategie op te stellen waarmee invulling wordt gegeven aan het IBM concept en waarin (strategische) doelen en maatregelen zijn opgenomen voor de komende jaren. De lidstaten behouden de primaire verantwoordelijkheid voor het beheer van hun buitengrenzen. Tegelijkertijd is uitvoering van het Europees geïntegreerd grensbeheer een gezamenlijke verantwoordelijkheid van zowel de lidstaten als van Frontex die hen hierin ondersteunt en activiteiten coördineert.

Thematische IBM evaluatie

In 2019 is de Nederlandse IBM strategie opgesteld voor de periode 2019 tot 2024. Deze Nederlandse IBM strategie is, samen met de nationale strategieën van alle lidstaten, in een thematische Schengenevaluatie in 2019 geëvalueerd. Op basis van deze evaluatie zijn Raadsaanbevelingen opgesteld waarmee lidstaten hun nationale strategieën kunnen verbeteren. Nederland is voornemens om, mede op basis van deze aanbevelingen, uiterlijk in de eerste helft van 2022 zijn nationale IBM strategie te herzien.

De evaluatie is uitgevoerd door een gemengd team van experts uit lidstaten en van de Europese Commissie. Op basis van de bevindingen zijn, op voorstel van de Europese Commissie, Raadsconclusies (zie bijlage 1)² vastgesteld die ook met het Europees parlement en de nationale

¹ Zie artikel 3 van de EU verordening voor de Europese grens en kustwacht (2019/1896) voor de volledige omschrijving van de IBM elementen.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

parlementen van lidstaten zijn gedeeld. De Raadsaanbevelingen hebben betrekking op de belangrijkste (algemene) ontwikkelpunten die zijn geconstateerd in de thematische evaluatie van de nationale IBM strategieën. Het is aan de lidstaten om op basis van de Raadsaanbevelingen de relevante onderdelen van hun nationale IBM strategie te verbeteren. Dit kan per lidstaat verschillen.

Inhoudelijk zijn de aanbevelingen er met name op gericht om de strategische benadering van lidstaten ten aanzien van geïntegreerd grensbeheer te versterken.

Lidstaten wordt onder meer aanbevolen om:

- Strategische doelstellingen, prioriteiten en planning vast te stellen of te verbeteren met betrekking tot de verschillende elementen van IBM.
- Hun nationale IBM strategie af te stemmen op de op EU niveau vastgestelde beleidsprioriteiten, met name wat betreft het gebruik van geavanceerde technologieën, implementatie van nieuwe informatiesystemen, ontwikkeling van interoperabiliteit hiertussen en bescherming van grondrechten.
- Een coherente en strategische benadering op nationaal niveau vast te stellen om te zorgen voor een efficiënt beheer van de personele middelen voor grensbeheer.
- Voldoende financiële middelen beschikbaar te stellen voor grensbeheer, inclusief financiering uit EU fondsen hiervoor en een nationaal beheermechanisme op te zetten om implementatie van IBM uit te voeren.

De huidige nationale strategie van Nederland gaat reeds in op alle IBM onderdelen, de prioriteiten die daarbij horen en de acties die worden ondernomen om deze doelstellingen te implementeren. Onderdeel van deze prioriteiten is de implementatie van de nieuwe Europese informatiesystemen. Dit is een belangrijke stap die zal bijdragen aan een effectiever beheer van de buitengrenzen. Door gebruik te maken van een verbeterde informatiestroom en interoperabiliteit tussen systemen kunnen grenscontroles in de toekomst gericht worden uitgevoerd en risico's ten aanzien van illegale immigratie en grensoverschrijdende criminaliteit eerder worden onderkend. In Nederland coördineert het Programma Grenzen en Veiligheid de juiste en tijdige implementatie van de aanpassingen aan bestaande verordeningen (SIS, VIS en nog vast te stellen Eurodac) en de nieuwe verordeningen (EES, ETIAS en Interoperabiliteit). Nederland financiert de implementatie van geïntegreerd grensbeheer zowel met nationale middelen als met geld uit EU-fondsen, bijvoorbeeld om experts in te zetten, materieel aan te schaffen en aanbevelingen uit Schengenevaluaties op te volgen.

Nederland heeft de afgelopen jaren geïnvesteerd in de versterking van de capaciteit voor grensbeheer, om zo de druk op de grens, mede als gevolg van stijgende passagiersaantallen, op te kunnen vangen. Tevens is ingezet op het gebruik van nieuwe technologie aan de grens. Daarnaast is de capaciteit van de Koninklijke Marechaussee vanaf 2015 versterkt met ruim 400 VTE.

Voortzetting van de versterking van capaciteit is noodzakelijk om effectief en efficiënt grensbeheer ook voor de langere termijn te kunnen garanderen. Gezien de ontwikkelingen en risico's aan de buitengrenzen en afhankelijk van trends ten aanzien van passagiersstromen, moet Nederland blijven investeren in zowel de kwantiteit als kwaliteit van personeel en middelen. Om daarmee zeker te stellen dat Nederlandse grensautoriteiten tijdig en waar nodig flexibel kunnen optreden, bijvoorbeeld bij (onverwachte) situaties zoals door COVID-19 of bij de verhoogde instroom van illegale immigratie. Deze investering is tevens van belang

voor de bewaking van de gezamenlijke Schengenbuitengrenzen inclusief terugkeer naar Nederland, onder meer via Frontex, aan bijdraagt.

Voor het nationaal beheermechanisme voor IBM is gekozen om zoveel mogelijk gebruik te maken van bestaande structuren. In Nederland is de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid verantwoordelijk voor het buitengrenzenbeleid. Binnen het ministerie is deze beleidstaak belegd bij DG Migratie. Grenstoezicht wordt uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee en voor wat betreft de haven van Rotterdam de politie. Geïntegreerd grensbeheer, zoals hierboven aangegeven, heeft naast grenstoezicht ook betrekking op terugkeer. Deze taak wordt uitgevoerd door de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). In het Topberaad Migratieketen, voorgezeten door DG Migratie, zal strategische besluitvorming plaatsvinden ten aanzien van IBM. Aan dit hoogambtelijk overleg nemen naast de KMar, politie, DT&V ook COA, IND, DJI, Ministerie van BZ, RvdR en RvS deel. Organisaties die verder van belang zijn bij IBM, omdat er bijvoorbeeld sprake is van operationele of strategische samenwerking op de grens, zoals Kustwacht, Douane en het Ministerie van I&W, kunnen, wanneer van belang, ook worden uitgenodigd voor het Topberaad.

De voorbereidingen voor het herzien van de nationale IBM strategie zijn reeds in gang gezet. De exacte datum waarop de herziening afgerond zal zijn, is mede afhankelijk van wanneer de Commissie haar strategisch document met prioriteiten voor de Europese IBM zal publiceren. Dit geldt eveneens voor Frontex die in 2021 aan de slag moet met het opstellen van de Technische en Operationele IBM strategie. Nederland zal bij het herzien van zijn IBM strategie niet alleen rekening houden met de prioriteiten en maatregelen in deze twee documenten, maar ook met de Raadsaanbevelingen die uitgebracht zijn in het kader van de thematische IBM evaluatie en de Schengenevaluatie van onder andere de Nederlandse buitengrenzen en terugkeer.

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