

Vergaderjaar 2009–2010

24 804

Veiligheidsbeleid Burgerluchtvaart

Nr. 68

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 september 2009

Op 27 januari jl. heb ik uw Kamer het onderzoeksrapport van het Expertise Centrum Luchthavens (ECL) naar kwetsbaarheden in het luchtvracht-afhandelingsproces vertrouwelijk doen toekomen (Kamerstuk 24 804, nr. 61). Op 8 september jl. heeft het lid Heerts verzocht het rapport openbaar te maken. Aan dat verzoek voldoe ik bij deze.

Reikwijdte onderzoek

Het rapport doet verslag van een verkennend (niet-wetenschappelijk) onderzoek dat is verricht in opdracht van de Koninklijke Marechaussee¹. Het betreft een «papieren» doorlichting van het luchtvrachtafhandelingsproces op Schiphol en vier andere Europese luchthavens. Het onderzoek is niet gebaseerd op concrete criminele feiten die hebben plaatsgevonden, het laat slechts zien wat in theorie mogelijk is, volgens de analyse die ECL heeft gemaakt op basis van een vijftigtal interviews met betrokkenen bij het vrachtproces. Het rapport beschrijft, in algemene termen, waar zich op internationale luchthavens potentiële kwetsbaarheden voordoen als het gaat om criminaliteit. Er wordt daarbij niet verwezen naar één specifieke luchthaven. De kwetsbaarheden worden niet afgezet tegen de vraag of er daadwerkelijk sprake is van een risico tegen de achtergrond van het vigerende dreigingsbeeld en het samenstel van bestaande beveiligingsmaatregelen.

In mijn brief van 13 februari jl. (TK 2008–2009, 24 804, nr. 62) heb ik aangegeven het rapport van ECL te bespreken in het kader van de samenwerking van de Beveiliging en Publieke Veiligheid Schiphol (BPVS). Over de uitkomsten van dit overleg informeer ik uw Kamer als volgt.

In de BPVS is besproken of het rapport kwetsbaarheden identificeert die ook gelden voor de luchthaven Schiphol en zo ja, of er aanleiding is tot het treffen van aanvullende maatregelen. In het algemeen werd geconstateerd dat de noodzaak daartoe voor Schiphol beperkt is. Voor zover kwetsbaarheden worden herkend, zijn zij waar nodig door maatregelen,

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

controles en inspecties beheersbaar. Hieronder ga ik nader in op de verschillende aspecten van het rapport, afgezet tegen de situatie op Schiphol.

Publiek-private samenwerking

Een van de belangrijkste gesignaleerde kwetsbaarheden betreft onvoldoende samenwerking tussen publieke en private partijen. Gesuggereerd wordt dat partijen langs elkaar heen werken en weinig begrip voor en kennis over elkaars werkzaamheden hebben.

Zowel publieke als private partijen hebben een belangrijke rol bij de bestrijding van criminaliteit op de luchthaven. In de brief van 11 april 2005 (TK 2004–2005, 24 804, nr. 27) van mijn ambtsvoorganger is ingegaan op de diverse spelers en hun verantwoordelijkheden op Schiphol. Om de beveiliging en criminaliteitsbeheersing op Schiphol te vergroten is in 2006 de BPVS-structuur opgericht, met als doel de daarvoor noodzakelijke samenwerking tussen de diverse spelers te realiseren.

Kenmerkend voor deze aanpak is:

- de samenwerking tussen publieke en private partijen;
- informatiegestuurd optreden;
- gericht op preventie, schadebeperking en repressie;
- aansluiting op bestaande initiatieven en gebruik maken van de expertise van partijen.

BPVS is zowel op strategisch als op tactisch en operationeel niveau actief, respectievelijk via het Platform BPVS, de Stuurgroep BPVS en de diverse werk- en projectgroepen. In het najaar van 2008 is in BPVS-verband een projectgroep Cargocriminaliteit gestart. Er is bij de betrokken partijen goed zicht op de risico's en criminaliteitsbeelden van luchtvrachtcriminaliteit op Schiphol. Vervoerders, de luchthaven en bedrijven nemen tal van maatregelen om diefstal van vracht te voorkomen. De aanpak is gericht op het signaleren en zo veel mogelijk wegnemen van die factoren die – bewust of onbewust – georganiseerde misdaad kunnen faciliteren. Zo worden onder andere security audits uitgevoerd, wordt de infrastructuur waar nodig aangepast, is er een meldpunt voor hoge risico zendingen en indien nodig begeleiding daarvan, wordt risicobeheersing over de hele keten aangepakt en worden bedrijven gestimuleerd om aangifte te doen.

De resultaten van de publiek-private samenwerking hebben zich vertaald in een sterke verbetering van de criminaliteitsbeheersing op Schiphol. Deze ontwikkeling wordt bevestigd door rapportages die duidelijk dalende criminaliteitscijfers laten zien.

Opsporing van (lucht)vrachtcriminaliteit

De preventie en bestrijding van criminaliteit in de (lucht)vrachtsector blijft onverminderd van belang. De (lucht)vrachtsector vervoert doorlopend grote hoeveelheden kostbare handel en is derhalve aantrekkelijk voor criminele organisaties en personen.

Opsporing

De aanpak van criminaliteit op Schiphol is een taak van de Koninklijke Marechaussee, die daarbij in voorkomende gevallen samenwerkt met andere opsporingsinstanties. Het gaat om het hele scala van strafbare feiten van overtredingen tot de aanpak van zware vormen van criminaliteit. Die onderzoeken worden uitgevoerd onder gezag van het Openbaar

Ministerie en de keuze van onderzoeken geschiedt op basis van vooraf gestelde prioriteiten.

Onderzoeken naar vrachtdiefstallen hebben een hoge prioriteit bij het Openbaar Ministerie. In 2007 hebben zich verschillende, ook zwaardere incidenten op het gebied van luchtvrachtcriminaliteit voorgedaan. In 2008 hebben zich alleen in het begin een tweetal kleinere incidenten voorgedaan. Overigens komt het regelmatig voor dat incidenten die zich elders in het land, op het traject van en naar Schiphol, hebben voorgedaan (ten onrechte) als «Schiphol»-criminaliteit worden aangemerkt. Naar aanleiding van voornoemde incidenten hebben meerdere succesvolle opsporingsonderzoeken plaatsgevonden.

Onderhavig rapport meldt dat de capaciteit om onderzoeken uit te voeren niet toereikend is. Hoewel recherchecapaciteit bij de Koninklijke Marechaussee op de luchthaven schaars is, heeft dit de opsporing van zaken met betrekking tot luchtvrachtcriminaliteit niet belemmerd, gezien de prioritering van het Openbaar Ministerie. In voorkomende gevallen wordt ook samengewerkt met omliggende regiokorpsen, al dan niet in het verband van de bovenregionale recherche.

Supply chain security

De beveiliging van de burgerluchtvaart wordt grotendeels gereguleerd door de Europese Unie. De regelgeving bevat een afgewogen pakket van beveiligingsmaatregelen, waarmee beoogd wordt risico's op een aanvaardbaar niveau te houden.

Voor de beveiliging van vracht wordt uitgegaan van de ketenbeveiliging. De aanbieder en de vervoerder van de vracht moeten voldoen aan bepaalde beveiligingsmaatregelen. Gezien de resultaten van EU- en nationale inspecties kan gesteld worden dat de verplichtingen in Nederland in zijn algemeenheid goed worden nageleefd.

In het onderhavige rapport wordt als kwetsbaarheid gesignaleerd dat luchtvrachtagenten degene die de vracht aanlevert (de bekende afzender) moeten erkennen als betrouwbare partner. De onderzoekers stellen dat dit een spanningsveld betekent tussen de commerciële relatie enerzijds en de verplichtingen uit hoofde van de beveiliging van de burgerluchtvaart anderzijds. Dit spanningsveld is mij bekend. Reeds in 2008 is de Europese Commissie aangevangen met de voorbereiding van Europese regelgeving die de erkenning van de bekende afzender in handen van de overheid legt. Naar verwachting treedt deze regelgeving volgend voorjaar in werking.

Ook ten aanzien van de werkwijze van de Douane en de zogeheten AEO-certificaten bevat het rapport opmerkingen. In dit verband merk ik op dat de vaste commissies voor Financiën en Justitie op 24 juni 2009 overleg hebben gevoerd met de Staatssecretaris van Financiën en mij over de reorganisatie van de Douane (verslag d.d. 22 juli 2009, 31 934, nr. 3). In dit algemeen overleg en in de daaraan voorafgaande schriftelijke beantwoording van kamervragen (kamerstukken 31 934, nrs. 1 en 2) is de werkwijze van de Douane uitgebreid aan de orde geweest. In tegenstelling tot wat het rapport veronderstelt krijgt de Douane juist door de afgifte van AEO-certificaten een beter zicht op logistieke ketens en kan daardoor effectiever handhaven.

Toegangscontrole en achtergrondonderzoek

In het rapport wordt een aantal kwetsbaarheden geformuleerd ten aanzien van het gebruik van passen en het achtergrondonderzoek van werknemers.

Ten aanzien van Schiphol geldt dat personen die werkzaam zijn op de beperkt toegankelijke delen van het luchthaventerrein toegang krijgen met een luchthavenpas. Deze pas wordt verstrekt na onder andere afgifte van een Verklaring van Geen Bezwaar (VGB). Alle luchthavenpassen die toegang geven tot deze delen van de luchthaven zijn door biometrie persoonsgebonden en kunnen niet door anderen worden gebruikt. De geldigheid van luchthavenpassen wordt bij de toegangscontrole automatisch gecontroleerd. Bij het einde van het dienstverband wordt de luchthavenpas op aangeven van de werkgever direct geblokkeerd door de luchthaven. In het rapport wordt gesteld dat er misbruik van de pas kan worden gemaakt indien een werkgever verzuimt dit door te geven. Dit kan inderdaad een kwetsbaarheid opleveren. Het risico is echter beperkt, omdat voor het betreden van de kritische delen van de luchthaven altijd ook nog een fysieke controle van personeel plaatsvindt.

In tegenstelling tot wat het rapport veronderstelt, worden op medewerkers die de luchthaven verlaten onvoorspelbare controles uitgevoerd. Hierover heb ik uw Kamer bij brieven van 13 juli 2007 (TK 2006–2007, 24 804, nr. 44), 12 februari 2008 (TK 2007–2008, 24 804, nr. 46) en 9 juni 2008 (TK 2007–2008, 29 754, nr. 131) geïnformeerd. Deze controles vinden plaats in samenwerking tussen de Koninklijke Marechaussee en de Douane. Preventie is hierbij het uitgangspunt. Door onvoorspelbare controles te houden wordt het risico verkleind dat medewerkers meewerken aan criminaliteit.

Met betrekking tot het antecedentenonderzoek van personeel, waarover in het rapport diverse passages met potentiële kwetsbaarheden zijn terug te vinden, merk ik het volgende op. Functies die geheel of gedeeltelijk binnen de beperkt toegankelijke delen van de luchthaven Schiphol dienen te worden verricht, zijn gezien de veiligheidsrisico's aangemerkt als vertrouwensfuncties. Onder mandaat van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) voert de Koninklijke Marechaussee in het kader van de WVO de veiligheidsonderzoeken uit.

Het veiligheidsonderzoek omvat het instellen van een onderzoek naar gegevens die uit het oogpunt van de nationale veiligheid van belang zijn voor de vervulling van de desbetreffende vertrouwensfunctie. Het behelst een administratief onderzoek, zonder veldonderzoek. Indien uit het veiligheidsonderzoek is gebleken dat er voldoende waarborgen zijn dat de kandidaat voor een vertrouwensfunctie onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten onder alle omstandigheden getrouwelijk zal volbrengen, wordt een Verklaring van Geen Bezwaar (VGB) afgegeven.

Binnen het veiligheidsonderzoek wordt onder andere gelet op de aanwezigheid van justitiële gegevens en strafvorderlijke gegevens. De beleidsregel vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken op de burgerluchthavens regelt welke gegevens in het bijzonder meegewogen worden in de beoordeling. Het gaat hierbij met name om gegevens die betrekking hebben op feiten die een risico kunnen opleveren voor de burgerluchtvaart. Justitiële gegevens die niet binnen deze categorie vallen vormen daarmee geen weigeringgrond voor de afgifte van de VGB. De WVO is niet gericht op criminaliteitspreventie.

Indien iemand de vijf jaar voorafgaande aan de aanvraag voor een VGB in het buitenland heeft verbleven, dan zal de AIVD proberen in contact te treden met de collegadienst in het betreffende land om te achterhalen of van deze persoon nadelige gegevens bekend zijn. Indien dit niet lukt, bijvoorbeeld omdat de betreffende dienst geen betrouwbare partner is van de AIVD, of als er nadelige gegevens bekend zijn, dan zal een VGB worden geweigerd.

Een verklaring van geen bezwaar wordt afgegeven indien er geen bezwaren uit het onderzoek naar voren zijn gekomen. De uitvoering van het onderzoek is voor een ieder hetzelfde, ook als het gaat om tijdelijk personeel.

Het achtergrondonderzoek is een nuttig instrument. Dat blijkt wel uit het aantal keren dat de afgifte van een VGB wordt geweigerd. Het is desondanks wel een momentopname. Op dit moment wordt gewerkt aan de invoering van dynamisering van veiligheidsonderzoeken (periodieke check op justitiële gegevens en strafvorderlijke gegevens). Nieuwe gegevens kunnen aanleiding vormen tot het instellen van een hernieuwd veiligheidsonderzoek. Daarmee kan, indien daar aanleiding toe bestaat, een VGB worden ingetrokken.

Het betreft hier de uitwerking van een van de verbetervoorstellen van de Commissie Oord, zoals toegezegd aan uw Kamer in de brief van 1 juli 2005 (TK 2004–2005, 24 804, nr. 30). Het is niet gezegd dat een VGB een garantie biedt voor toekomstige gedragingen. Ook de in het ECL-rapport genoemde situatie dat iemand weggaat onder «verdachte» omstandigheden en elders op een luchthaven weer aan het werk gaat kan hiermee niet worden voorkomen. Hier ligt dan ook een belangrijke rol voor de werkgevers om melding te doen van deze omstandigheden bij de autoriteiten (Koninklijke Marechaussee en de luchthavenautoriteit). De werkgever is verantwoordelijk voor het doorgeven van nieuwe feiten en omstandigheden met betrekking tot de gedragingen van de vertrouwensfunctionaris. Deze gegevens kunnen namelijk aanleiding vormen voor de instelling van een hernieuwd veiligheidsonderzoek door de AIVD. Het hernieuwde veiligheidsonderzoek kan ertoe leiden dat een VGB wordt ingetrokken. Alleen aan de hand van de medewerking van de werkgevers kan de geschetste problematiek worden voorkomen.

Een veiligheidsonderzoek vormt een beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Conform de Wet veiligheidsonderzoeken dient het veiligheidsonderzoek dan ook het sluitstuk van een samenhangend pakket van maatregelen te vormen.

Vrachtafhandelingsbedrijven waarvan het personeel niet direct toegang heeft tot de beschermde delen van de luchthaven, zijn zelf verantwoordelijk voor het aantrekken van betrouwbaar personeel. De nieuwe EU-regelgeving op het terrein van de beveiliging van de burgerluchtvaart, die naar verwachting komend voorjaar in werking zal treden, zal naar alle waarschijnlijkheid nadere invulling geven aan het begrip betrouwbaar personeel, onder meer ten aanzien van het antecedentenonderzoek.

Ik vertrouw erop u met het vorenstaande voldoende te hebben geïnformeerd.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin