

**Evaluatierapport inzake
het gebruik van Advance
Passenger Information
(API) in Nederland**

december 2009 – juni 2013

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1. Inleiding	10
1.1 Aanleiding	11
1.2 Doel van de evaluatie	11
1.3 Werkwijze	12
2. Achtergronden	16
2.1 Geschiedenis en achtergrond van API en EU-richtlijn	17
2.2 Het gebruik van API in andere landen	19
2.3 De implementatie van de richtlijn in de Nederlandse wetgeving	20
3. De beschrijving van het gebruik van API-gegevens in Nederland 22	
3.1 De API-pilot (2009 – 2011)	23
Vorbereiding API-pilot	23
Uitvoering	23
Het API-systeem (API-1)	23
Doelbinding	24
Resultaten pilot	25
Vorbereiding risicoroutes	25
Privacy impact assessment	26
3.2 Het API-project in 2012	26
Start met API op 28 risicoroutes	26
Het handhavings- en sanctiebeleid in 2012	28
Het API-1 systeem in 2012	28
Resultaten 2012	29
Effect op toegangsweigeringen in 2012	29
Het bewaren van persoonsgegevens	31
Vorbereiding en uitbreiding van de risicoroutes	31
3.3 Het API-project in 2013	32
Uitbreiding API-dataset	32
Tweede uitbreiding risicoroutes	32
Effect op reizigersgedrag in 2013	32
Het handhavings- en sanctiebeleid in 2013	32
Resultaten 2013	33
Maken van risicoprofielen en analyses	35
Het API-1 systeem in 2013	35
Het verbeterde API-systeem (API-2)	35
Het toekomstige API-systeem (API-3)	36
Het gebruik van API bij baliecontroles in 2013	36
Gebruik van API bij gatecontroles in 2013	38

Gebruik van API bij terugvoerclaims in 2013	39
Gebruik van API bij ongedocumenteerden	39
Samenwerking en uitwisseling van API-gegevens	40
4. Conclusies over het gebruik van API-gegevens	42
4.1 Kwantitatieve conclusies	43
4.2 Kwalitatieve conclusies	44
Conclusies m.b.t. de effectiviteit	44
Conclusies m.b.t. de API-dataset	45
Conclusies m.b.t. de mobiliteit	45
Conclusies t.a.v. de bedrijfsvoering	46
Conclusies m.b.t. de naleving	46
Bijlagen	48
Bijlage A: Verklaring gebruikte afkortingen en begrippen	48
Bijlage B: Cijfermatige informatie	54
B.1 Algemeen	55
B.2 Aantal vluchten en passagiers	55
B.3 Hits	56
B.4 interventieberichten	57
B.5 Acties (interventies)	59
B.6 Procestijden grenscontrole SSPC-poortjes en reguliere grensbalies	61
Bijlage C: Lijst met geïnterviewde personen	63

Samenvatting

Dit rapport doet verslag van een evaluatieonderzoek naar het gebruik van passagiersgegevens die luchtvaartmaatschappijen bij vertrek naar Schiphol aan de met grensbewaking belaste ambtenaren van de Koninklijke Marechaussee (KMar) verstrekken. Deze gegevens worden aangeduid als "Advance Passenger Information" (API). Deze API-gegevens bestaan onder meer uit de gegevens van de desbetreffende vlucht, gegevens uit de paspoorten en over de reisroute van de passagiers.

Op basis van deze API-gegevens kan ten behoeve van de grensbewaking en het tegengaan van illegale immigratie voorafgaand aan de aankomst op Schiphol, alvast een vergelijking worden gemaakt met informatie uit Europese en nationale databanken en met risico-indicatoren.

Dit evaluatieonderzoek is uitgevoerd door het Ministerie van Veiligheid en Justitie (programmadirectie Identiteitsmanagement & Immigratie) aan de hand van onderzoek van openbare bronnen en interne documenten en aan de hand van inlichtingen die zijn verstrekt door sleutelpersonen die werkzaam zijn bij de organisaties die betrokken zijn bij de daadwerkelijke toepassing van API.

Uit dit evaluatieonderzoek blijkt dat er een hoog niveau van naleving is van de per 1 januari 2012 in Nederland voor risicoroutes ingevoerde verplichting tot levering van de API-data door de luchtvaartmaatschappijen. De invoering van de API-plicht is bovendien redelijk soepel verlopen. Ook aan de per 1 april 2013 van kracht geworden uitbreiding van de API-plicht hebben de luchtvaartmaatschappijen goed meegewerkt.

Uit het onderzoek blijkt dat het gebruik van API door de KMar voor de grensbewaking en het tegengaan van illegale immigratie maar met kleine stappen is ingevoerd. Daarbij is het gebruik beperkt door de gelimiteerde (technische) mogelijkheden van het informatiesysteem, door een tijdelijke, wettelijke, beperking van de dataset (tot 29 december 2012), door grenzen aan de beschikbaarheid van relevante databases en door de beperkingen in de bemensing van het API-centrum waarin de API-gegevens werden verwerkt.

Conclusies over de effectiviteit voor de grensbewaking en het tegengaan van illegale immigratie zijn zeker wel te trekken op basis van de ervaringen tot nu toe, maar de effecten van het gebruik van API in de praktijk zijn niet in cijfers te kwantificeren. Kwantificeren zal ook in de toekomst niet goed mogelijk zijn, omdat op het resultaat van grenscontroles ook zeer veel andere factoren van invloed zijn.

In 2013 is na de opheffing van de wettelijke beperking van de API-gegevensset per 29 december 2012 een verbetering in het gebruik van API

geconstateerd. De API-gegevens blijken vooral nuttig voor het meer gericht inzetten van gatecontroles. Een goed instrumentarium voor het gebruik van API bij de reguliere grensbalies is nog niet beschikbaar.

Het gebruik van API vormde in de onderzochte periode een ondersteunend middel voor de effectieve inzet van het personeel van de KMar, dat belast is met de grensbewaking en het tegengaan van illegale immigratie. De meerwaarde voor de inzet van het personeel wordt nadrukkelijk bevestigd. Uit het onderzoek blijkt dat door de verschillende technische beperkingen van het operationele API-systeem, het ontbreken van een koppeling met de balies in combinatie met het feit dat nog niet van alle inkomende extra-Schengenvluchten API-gegevens worden ontvangen en verwerkt, bij de grensbalies geen mobiliteitswinst (snellere controles) kan worden geboekt. Bij de gatecontroles waarbij tevoren API-gegevens zijn verwerkt, is sinds kort een andere werkwijze ingevoerd waardoor deze controles meer gericht worden uitgevoerd en ook sneller kunnen worden uitgevoerd. Dit heeft potentieel een positief effect op de doorstroming van passagiers bij zo'n controle.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In de brief van 19 februari 2013 aan de Tweede Kamer inzake de voortzetting van maatregelen in het kader van de vernieuwing van het grensbeheer, heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aangekondigd de ervaringen met het gebruik van op voorhand verstrekte gegevens van luchtvaartpassagiers, de zogenoemde Advance Passenger Information (API), nader te onderzoeken, mede in het licht van Europese en internationale ontwikkelingen en ervaringen.¹ Dit rapport doet verslag van het aangekondigde evaluatieonderzoek.

Het evaluatieonderzoek heeft zich gericht op de doelmatigheid en de effecten van het gebruik van API in het kader van de in de Vreemdelingenwet 2000 neergelegde doel - grensbewaking en het tegengaan van illegale immigratie - op de Schengen buitengrens op de luchthaven Schiphol.

Van 1 januari 2009 tot 1 januari 2012 werd in een proef (pilot) op Schiphol op beperkte schaal gewerkt met de verwerking van een set van API-gegevens afkomstig van de KLM binnen de kaders van de Vw 2000 en de Wet politiegegevens. Met ingang van 1 januari 2012 werd het verstrekken van API-gegevens door vervoerders wettelijk verplicht gesteld voor inkomende vluchten op Schiphol, afkomstig van 28 luchthavens die een verhoogd risico vormden op het gebied van illegale immigratie. Met ingang van 1 april 2013 werd het aantal risicoluchthavens, waarvoor de verplichting tot het verstrekken van API-gegevens gold, uitgebreid met 26 nieuwe luchthavens, waarvoor tevens een verhoogd risico op het gebied van illegale immigratie bestond. Daarnaast werd de API-gegevensset met ingang van 29 december 2012, ingevolge een wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb2000) en in aansluiting op de internationale praktijk binnen de luchtvaart, uitgebreid met vijf aanvullende API-gegevensrubrieken.

Dit evaluatieonderzoek heeft betrekking op het gebruik van API-gegevens in de periode december 2009 tot juli 2013.

1.2 Doel van de evaluatie

Deze evaluatie vormt een eerste gerichte studie naar de doeltreffendheid en de praktijkeffecten van het gebruik van API-gegevens in Nederland. Deze evaluatie vormt daarmee ook een referentiepunt waarmee in de toekomst, bij een volgende evaluatie, een vergelijking kan worden gemaakt.

¹ Kamerstukken II 2012/2013, 32 317, nr. 156.

Met het oog op de voortzetting en (eventuele) uitbreiding van het gebruik van deze gegevens, is het wenselijk de effecten en de effectiviteit van het gebruik daarvan gestructureerd te evalueren. Zo'n evaluatie is wenselijk met het oog op het bepalen van de doelmatigheid van investeringen in systemen en werkprocessen binnen het grensbeheer. De evaluatie van de doeltreffendheid en de praktijkeffecten bij het gebruik van API-gegevens is voorts wenselijk met het oog op het bepalen van de noodzaak en proportionaliteit van het gebruik van API-gegevens, mede in het licht van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Daarmee levert deze evaluatie ook kennis en inzichten om richting te geven aan de verdere ontwikkeling van het gebruik van API-gegevens in het kader van de wenselijk geachte vernieuwing van het grensmanagement.

De focus van dit evaluatieonderzoek was gericht op drie hoofdvragen. In de eerste plaats was het van belang inzicht te krijgen in de resultaten van het gebruik van API-gegevens in Nederland in de periode van januari 2009 tot juli 2013. In het kader van de evaluatie zijn daartoe de volgende aspecten van het gebruik van API-gegevens met name onderzocht: de effectiviteit van API, het optreden van onverwachte effecten, de impact van externe omstandigheden en de relatie met andere beleidsmaatregelen, de handhaving en de bijdrage van API aan de efficiency van de bedrijfsvoering. In de tweede plaats was beoogd inzicht te krijgen in de aanvullende mogelijkheden het gebruik van API-gegevens biedt. In de derde plaats werd expliciet onderzoek gedaan naar de mogelijke relatie tussen de ontwikkeling van het aantal toegangswegeringen en het gebruik van API. Het aantal personen aan wie de toegang tot Nederland is geweigerd (toegangswegeringen) is in 2012 namelijk sterk gedaald.² Dat zou mogelijk een effect zijn van de invoering per 1 januari 2012 van de verplichting om bij vertrek van 28 (risico-) bestemmingen naar Schiphol API-gegevens te verstrekken aan de Koninklijke Marechaussee (KMar).

1.3 Werkwijze

Het onderhavige onderzoek is uitgevoerd in de periode april-augustus 2013 door medewerkers van de programmadirectie Identiteitsmanagement & Immigratie (IDMI) van het Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Eindrapportage heeft plaatsgevonden in september 2013.

² Kamerstukken II 2012/2013, 19 637, nr. 1645.

Bij het uitvoeren van het onderzoek is in de eerste plaats een analyse gemaakt van schriftelijke documentatie op het ministerie, documenten van het programma Vernieuwing Grensmanagement (VGM), waaronder managementrapportages van het API-centrum van de Koninklijke Marechaussee (KMar), cijfermatige informatie zoals opgenomen in de rapportages Vreemdelingenketen (RVK) in de periode 2006-2012, alsmede andere nationale bronnen over het gebruik van API-gegevens. Waar het openbare informatie betreft, wordt daarnaar in deze rapportage in voorkomende gevallen verwezen.

In de tweede plaats heeft onderzoek plaatsgevonden naar de ervaringen met het gebruik van API-gegevens door middel van het houden van gestructureerd interviews met de direct bij de uitvoering betrokken functionarissen van het API-centrum van de KMar, de beleidsstaf van de KMar, de Brigade Grensbewaking en de Brigade Vreemdelingenzaken van de KMar op Schiphol, alsmede van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de verantwoordelijke beleidsafdeling van het ministerie van Veiligheid en Justitie (DMB). Ook is gesproken met vertegenwoordigers van de KLM, als nationale representant van de luchtvaartmaatschappijen.

Op basis van het onderzoek naar de ervaringen tot en met het eerste kwartaal van 2013 werd geconcludeerd dat het wenselijk was ook de ervaringen in het tweede kwartaal van 2013 te onderzoeken en mee te nemen in deze evaluatie. Vervolgens is met het oog daarop over de periode januari – juni 2013 een cijfermatige rapportage van de KMar ontvangen en zijn cijfers ontvangen van een in het tweede kwartaal van 2013 uitgevoerde proef van de IND. Voorts zijn over de ervaringen in het tweede kwartaal aanvullende interviews met functionarissen van deze diensten gehouden.

In totaal zijn voor dit onderzoek 19 personen geïnterviewd (zie bijlage C). Van de interviews zijn voor intern gebruik verslagen gemaakt en deze zijn ter validatie aan de gesprekspartners voorgelegd. Voor zover in deze interviews informatie is verstrekt over de praktische werkwijze, is daarvan in deze (openbare) rapportage slechts gebruik gemaakt indien daartegen geen bezwaren bestonden.

Een aantal respondenten heeft van de hen geboden gelegenheid gebruik gemaakt om een reactie te geven op een concept-versie van dit rapport. Feitelijke correcties zijn zonder meer verwerkt, inhoudelijke reacties op en vragen over de wijze van beschrijven van de bevindingen, analyse en conclusies zijn zoveel mogelijk verwerkt.

Dit rapport beperkt zich tot een feitelijke en zakelijke beschrijving met betrekking tot de achtergronden en de geëvalueerde periode. De in dit

rapport opgenomen observaties en conclusies zijn gebaseerd op een analyse van de feitelijke situatie; beleidsaanbevelingen zijn niet opgenomen.

De eindredactie en de verantwoordelijkheid voor het rapport berust bij de programmadirectie IDMI.

2.

Achtergronden

2.1. Geschiedenis en achtergrond van API en EU-richtlijn

Het gebruik van API werd reeds in 1988 als een zogenaemde “recommended practice” voorgesteld door de internationale burgerluchtvaartorganisatie ICAO (International Civil Aviation Organization). De bij de ICAO aangesloten staten werd aanbevolen, om, waar mogelijk, projecten te starten om het effect van API te onderzoeken, zowel in handmatige als in elektronische vorm, met het oog op het faciliteren van het grenspassageproces op grote internationale luchthavens.³

Het gebruik van API kreeg in de jaren daarna steeds meer belangstelling. Ook in het kader van de internationale douaneorganisatie WCO (World Customs Organization) werd aandacht besteed aan het gebruik van API. In 1993 werden door de internationale handelsorganisatie voor luchtvaartindustrie IATA (International Air Transport Association) en de WCO de eerste gezamenlijke, mondiale, richtsnoeren voor het gebruik van API geïntroduceerd.⁴

Bij de invoering en toepassing van de Schengenregeling op luchthavens werd in 1994 door het toenmalige Uitvoerend Comité een aantal maatregelen voorzien om de controleduur te beperken, zonder af te doen aan het gewenste Schengencontrole niveau. Daarbij werd expliciet gewezen op de mogelijkheid bij de controles gebruik te maken van een API-systeem.⁵

Als gevolg van de terroristische aanslagen op 11 september 2001 kwam het gebruik van API in een stroomversnelling. De naar aanleiding daarvan geïnitieerde “US Aviation and Transportation Security Act” introduceerde in de Verenigde Staten per 25 november 2002 de verplichting API-gegevens aan de autoriteiten te verstrekken en toegang tot de reserveringsgegevens PNR (Passenger Name Record) te verlenen van alle passagiers die naar de VS reizen.

³ Recommended Practice B-11, onderdeel a: “Contracting States, where possible, undertake projects to examine the effects of various advance passenger information programmes (including as appropriate various manual and electronic collection and transmission methods) in facilitating the clearance of arriving passengers through the inspection processes at major international airports.”

⁴ Bron: Advance Passenger Information/ Passenger Name Record: Privacy Rights and Security Awareness, Nicolas Paul Banerjee-Brodeur, Faculty of Law, Institute of Air & Space Law, McGill University, Montreal, July 2003.

⁵ PbEG nr. L 239 van 22/09/2000 blz. 0168 – 0172 (punt 3.2)

De besluitvorming over API in Europa is gerelateerd aan de terroristische aanslagen die werden gepleegd in Madrid op 11 maart 2004.⁶ Op basis van een eerder bij de Raad van de Europese Gemeenschap aanhangig gemaakt initiatief van Spanje voor een richtlijn betreffende de verplichting voor vervoerders om de gegevens van vervoerde personen door te geven⁷, werd kort na de aanslagen, in het Gemengd Comité van 30 maart 2004 overeenstemming bereikt over deze richtlijn. Deze werd vervolgens aangenomen tijdens de Europese Raad van 29 april 2004.

Het doel van deze richtlijn was: “de grenscontroles te verbeteren en de illegale immigratie te bestrijden door erin te voorzien dat de vervoerders de passagiersgegevens vooraf aan de bevoegde nationale autoriteiten verstrekken”. De richtlijn wordt sindsdien aangeduid als de “API-richtlijn”. Lidstaten zijn volgens de richtlijn gehouden in hun nationale wetgeving bepalingen op te nemen die het mogelijk maken om luchtvaartmaatschappijen te verplichten om passagiersgegevens voorafgaand aan de vlucht door te geven aan de grensautoriteiten in de betreffende lidstaat. De richtlijn laat het echter aan de lidstaten zelf over om van deze mogelijkheid daadwerkelijk gebruik te maken en een verplichting op te leggen om API gegevens aan te leveren.

Deze richtlijn was onderdeel van een breed pakket van maatregelen dat de bestrijding van terrorisme ten doel had. Op 25 maart 2004 nam de Europese Raad een Verklaring aan over het tegengaan van terrorisme (Declaration on combating terrorism). In deze Verklaring wordt de verbetering van grenscontroles en de veiligheid van (reis- en identiteits-) documenten aangemerkt als één van de onderdelen van de strijd tegen het terrorisme⁸. Die verklaring verwijst daarbij naar een aantal maatregelen, waaronder de totstandkoming van de API-richtlijn.

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:261:0024:0027:en:pdf>.

⁷ Initiatief van het Koninkrijk Spanje met het oog op de aanneming van de richtlijn van de Raad betreffende de verplichting voor vervoerders om de gegevens van vervoerde personen door te geven (PbEG 2003/C 82/08).

⁸ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/DECL-25_3.pdf. Zie ook de notulen van de desbetreffende JBZ-raad (8990/04) onder punt 5 (Follow-up van de Verklaring van de Europese Raad inzake terrorisme).

2.2 Het gebruik van API in andere landen

Eind 2012 is door het Ministerie van Veiligheid en Justitie een onderzoek uitgevoerd naar het internationale gebruik van passagiersgegevens.⁹ Daaruit bleek dat wereldwijd een toenemend aantal landen passagiersgegevens gebruikt. Wereldwijd zijn er thans ca. 40 landen die systematisch API-gegevens verzamelen en 31 andere landen zullen dit naar verwachting binnenkort ook gaan doen.

Systematisch gebruik van PNR vindt plaats in 7 landen en de verwachting is dat 5 andere landen binnenkort ook PNR gaan verzamelen. Dit vertaalt zich ook in een toenemend aantal vluchten van en naar Schiphol, waarop voor het land van vertrek of bestemming reeds passagiersgegevens moeten worden aangeleverd door de betreffende luchtvaartmaatschappij. Op ruim 70% van alle uitgaande vluchten van Schiphol naar bestemmingen buiten het Schengengebied (inclusief Ierland en het Verenigd Koninkrijk) moeten thans passagiersgegevens worden aangeleverd op grond van een verplichting van het land van bestemming. Voor inkomende vluchten van buiten het Schengengebied naar Schiphol geldt dat op ruim 60% daarvan reeds passagiersgegevens worden verzameld op grond van een verplichting krachtens de wetgeving in het land van vertrek. In het kader van het in 2012 uitgevoerde internationaal vergelijkende onderzoek is informatie opgevraagd over het gebruik van passagiersgegevens in de VS, Canada, Australië, Nieuw-Zeeland, het VK en Zuid-Korea. Deze landen rapporteren alle dat het gebruik van passagiersgegevens bijzonder nuttig is voor verschillende doelen: bestrijding terrorisme, zware criminaliteit en illegale immigratie alsmede voor douanecontrole.

De Europese Commissie heeft in 2011-2012 een onderzoek laten uitvoeren naar de implementatie van de API-richtlijn in de EU.¹⁰ Daaruit bleek dat er een grote variëteit bestaat binnen de EU op het vlak van doelbinding, dataset en daadwerkelijke toepassing. Uit het door het ministerie uitgevoerde, internationaal vergelijkende, onderzoek bleek bovendien dat ook verschillen bestonden op het vlak van de toepassing bij inkomende of ook uitgaande vluchten.

Het VK bleek binnen de EU het meest ontwikkelde en breedst toepasselijke systeem voor de verzameling en verwerking van passagiersgegevens te hebben. Een aantal lidstaten gebruikt passagiersgegevens (API en/of PNR)

⁹ ‘Wereldwijd gebruik van API en PNR’, maart 2013.

¹⁰ Evaluation on the implementation and functioning of the obligation of carriers to communicate passenger data set up by Directive 2004/82. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/immigration/irregular-immigration/docs/evaluation_of_the_api_directive_en.pdf

behalve op inkomende vluchten ook op uitgaande vluchten (VK, Frankrijk, Spanje en Finland). Sommige lidstaten stellen het verstrekken van passagiersgegevens verplicht voor vluchten vanaf bestemmingen buiten de EU naar de EU, andere stellen het verstrekken van gegevens verplicht voor vluchten die de Schengen-buitengrens overschrijden.

In de EU-evaluatie werd onderzocht in hoeverre de verwerking van API data volgens de competente autoriteiten in de verschillende lidstaten effectief heeft bijgedragen aan de realisatie van de doelen van de richtlijn, nl. grenscontrole en het tegengaan van illegale immigratie. De betrokken autoriteiten in de EU lidstaten oordeelden in het algemeen positief over de toegevoegde waarde van API voor het sneller nemen van actie tegen illegale migranten en verdachte criminelen. Meer dan 60% schatte de impact van API als 'zeer groot of aanzienlijk' in. Daarnaast waren de meeste betrokken autoriteiten in de EU lidstaten ook positief over de effecten van API op de snelheid waarmee de grenscontrole kon worden uitgevoerd en het effect voor wat betreft technologische vernieuwing, ofschoon deze impact minder uitgesproken positief geacht werd te zijn dan het effect op het tegengaan van illegale immigratie. Het gebruik van API heeft volgens de meeste betrokken autoriteiten voorts positief effect voor wat betreft de inzet van personeel bij het tegengaan van illegale immigratie. Gebruik van API en het gebruik van risicoprofielen heeft volgens de EU-evaluatie ook geleid tot betere kennis, o.a. van gebruikte migratieroutes.

2.3 De implementatie van de richtlijn in de Nederlandse wetgeving

In Nederland is de API-richtlijn in 2007 geïmplementeerd door de mogelijkheid voor de overheid om luchtvaartmaatschappijen te verplichten API-gegevens te verstrekken op te nemen in artikel 4, derde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw2000); dit met het oog op het algemene beleidsdoel van verbetering van de grenscontrole en de bestrijding van illegale immigratie. Nadere regels over de bewaartermijn en de dataset werden gegeven in het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb2000).

Op de verwerking en uitwisseling van API-gegevens door de KMar werd met ingang van 1 januari 2008 de Wet politiegegevens van toepassing. Passagiersgegevens zijn met ingang van die datum, voor zover ze worden verwerkt door de KMar, politiegegevens in de zin van de Wet politiegegevens.

3.

De beschrijving van het gebruik van API-gegevens in Nederland

3.1 De API-pilot (2009 – 2011)

Vorbereiding API-pilot

Medio 2008 is onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie gestart met de bouw van een testprogramma (pilot) met API-gegevens, als onderdeel van een breder programma dat tot doel had het grensbeheer te verbeteren en te moderniseren: het programma Vernieuwing Grensmanagement (VGM). Doelstellingen van deze “API-pilot” waren:

- (1) de toepassing van de API-richtlijn door API-gegevens op te vragen van één of meer luchtvaartmaatschappijen,
- (2) het beproeven op welke wijze de verschillende overheidspartijen API-gegevens het beste kunnen ontvangen en wat daarvoor nodig is en
- (3) het beproeven van de effectiviteit en meerwaarde van het gebruik van API-gegevens voor de realisatie van een effectiever grenstoezicht (bestrijding van illegale migratie, zware criminaliteit en terrorisme, alsmede de verhoging van de nationale veiligheid).

Uitvoering

Op 16 december 2009 werd feitelijk gestart met de ontvangst en verwerking van API-gegevens van de KLM. Gebruik werd gemaakt van API-gegevens van 2 vluchten van de KLM van Istanbul naar Schiphol. In de loop van de pilot is het aantal KLM-routes, waarop API-gegevens werd aangeleverd, geleidelijk uitgebreid tot 14 vluchten vanaf plaatsen buiten het Schengen gebied naar Schiphol. Er werd alleen gebruik gemaakt van API-gegevens die door de KLM reeds werden verzameld op grond van verplichtingen in het land van vertrek. De betreffende routes waren derhalve niet geselecteerd op basis van een risicoanalyse voor de grensbewaking op Schiphol. Om de hiervoor onder 1 en 2 beschreven beoogde doelen van de pilot te realiseren was dat ook niet nodig.

Door de KLM werden in het kader van de pilot de API-gegevens verzonden aan een daarvoor ingerichte eenheid van de KMar, het zogenoemde API-centrum.

Het API-systeem (API-1)

Het verstrekken van de API-gegevens is gereguleerd door mondiale standaarden, zoals neergelegd in met name de API-guidelines die zijn overeengekomen door de WCO, ICAO en IATA¹¹. De API-gegevens werden door de luchtvaartmaatschappij verzonden d.m.v. een zogenoemd IATA-bericht¹² naar een door de KMar aangewezen elektronisch adres dat in

¹¹ Deze guidelines worden periodiek geactualiseerd.

¹² IATA Type B messaging, via het AviNet MQ service. AviNet ondersteunt o.a. berichten-

opdracht van het ministerie¹³ door het bedrijf ARINC werd beheerd. ARINC was de gecontracteerde dataprovider die de door luchtvaartmaatschappijen aangeleverde data bewerkte tot het juiste format en toegestane datavelden. ARINC converteerde de API-berichten tot een databasebestand dat werd verzonden naar het API-1 databasemanagementsysteem in een proeftuin-omgeving, die was ondergebracht bij het Research & Innovatie Centrum (RIC) te Maasland van het dienstonderdeel Informatie Voorziening en Technologie (IVENT) van het ministerie van Defensie.

API-1 was eenvoudig van aard en bevatte geen directe koppelingen met databanken. Wel voldeed het systeem aan de beveiligingseisen van Defensie.

Databases om de API-gegevens in het systeem geautomatiseerd mee te vergelijken, zoals verkregen uit het Nationaal Schengen informatiesysteem (NSIS) en het opsporingsregister (OPS), werden, na bewerking, periodiek in het API-1 systeem geladen.

Voor de besturing (het bouwen, bevragen en onderhouden) van de databases in API-1 werd open source software¹⁴ gebruikt. In het API-centrum werden de ontvangen passagiersgegevens op twee manieren systematisch verwerkt.

De API-gegevens werden met een applicatie tekstueel en numeriek vergeleken met de in het systeem geladen met aan immigratie- en grensbewaking gerelateerde databases met personen of zaken, zoals gegevens verkregen uit het Nationaal Schengeninformatiesysteem (NSIS) en het nationaal opsporingsregister (OPS) – door de uitvoering ook wel “watch-lists” genoemd.

Ten tweede werden de API-gegevens vergeleken met 5 aan immigratie- en grensbewaking gerelateerde risicoprofielen.

Naast deze twee systematische vormen van verwerking werden ook steekproeven uitgevoerd.

Er werden in het systeem geen vergelijkingen gemaakt met externe (openbare) bronnen (open source intelligence).

Doelbinding

De KMar is bij het gebruik van de API-gegevens in de onderzochte periode steeds uitgegaan van de doelbinding zoals vastgelegd in artikel 4, derde lid, van de Vw2000: “de grensbewaking en het tegengaan van illegale immigra-

lijsten formaten zoals het verplichte UN / EDIFACT-format.

¹³ Destijds BZK, thans VenJ.

¹⁴ MySQL, een opensource-managementsysteem voor relationele databases.

tie”. Deze doelbinding is conform het doel van de API-richtlijn (artikel 1): “de grenscontroles te verbeteren en de illegale immigratie te bestrijden”. Het beproeven van de effectiviteit en de meerwaarde van het gebruik van API-gegevens voor de bestrijding van zware criminaliteit en terrorisme – dus buiten het kader van grensbewaking en het tegengaan van illegale immigratie in de zin van de Vw2000 - zoals in de derde doelstelling van de pilot opgenomen, werd niet uitgevoerd, omdat dit bij een nadere toetsing aan het wettelijk kader niet toelaatbaar werd geacht; de Vw2000 zou daarvoor volgens het ministerie geen adequate wettelijke basis bieden. Een oordeel over de effectiviteit en meerwaarde van het gebruik van API-gegevens voor de nationale veiligheid – welk gebruik in elk geval wettelijk was toegestaan ingevolge artikel 17 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 - was wel mogelijk. Dat oordeel was zonder meer positief, zo rapporteerde de AIVD¹⁵.

Resultaten pilot

Van de resultaten van de pilot in het eerste jaar (2010) werd reeds verslag gedaan in de Rapportage Vreemdelingenketen periode juli - december 2010.¹⁶ De API-pilot werd in 2011 voortgezet, met name om meer ervaring op te doen met de werkprocessen met API binnen de wettelijke doelbinding ingevolge de Vw2000.

Vorbereiding risicoroutes

Op basis van de ervaringen met het API-project werd in het voorjaar van 2011 geconcludeerd dat het werken met API door de KMar uitvoerbaar was en dat gebruik van API voor grenstoezicht in het kader van de vreemdelingenwetgeving mogelijk zinvol was. Derhalve werd een gerichte uitbreiding van het gebruik voorgesteld, te weten op routes die een verhoogd risico vormden vanuit een oogpunt van illegale immigratie.

Op 11 juli 2011 werden de luchtvaartmaatschappijen die vluchten uitvoerden op 28 risicoroutes naar Schiphol, geïnformeerd over het voornemen om verplicht te stellen dat op die routes stelselmatig door hen API-gegevens zouden dienen te worden aangeleverd.¹⁷ Nadien werd, ingevolge de 108ste wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000¹⁸, het verstrekken van API-gegevens op deze 28 routes ook daadwerkelijk wettelijk verplicht met ingang van 1 januari 2012.

¹⁵ Blijkens een interne brief van 3 maart 2011.

¹⁶ Kamerstukken II, 2009-2010, 19 637, nr. xxx, pag. 12-13

¹⁷ zie Kamervragen II, 2010/2011, Aangangsels nr. 3536, blz. 6.

¹⁸ Stcrt. 2011, nr. 19018.

In september en oktober 2011 is namens het API-project contact gelegd met de luchtvaartmaatschappijen om hen waar nodig te begeleiden met de invoering van deze verplichting. Aan luchtvaartmaatschappijen is op 15 november 2011 de gelegenheid geboden om reeds eerder dan de wettelijke verplichte datum – als test-mogelijkheid - passagiersgegevens op vrijwillige basis te versturen. Enkele luchtvaartmaatschappijen hebben daar gebruik van gemaakt. Op 15 november 2011 werden de luchtvaartmaatschappijen geïnformeerd over de wijze van implementatie (middels een implementatiegids met technische specificaties, het elektronisch adres voor verzending van de API-gegevens en een beschrijving van de testprocedure).

Privacy impact assessment

In het kader van de voorbereiding van de invoering van de API-plicht op risicoroutes werd in het najaar 2011 door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – destijds beleidsmatig verantwoordelijk voor de grensbewaking in vreemdelingenzaken – een intern privacy-effect onderzoek (privacy impact assessment) uitgevoerd. In dat kader bleek dat de API-gegevensset die tijdens de pilotfase werd gebruikt, afweek van de in het Vb2000 beschreven gegevensset. Tijdens de eerdere pilotfase werd de standaard API-set gebruikt, zoals deze mondiaal – in de internationale praktijk van de luchtvaart – als standaard wordt gehanteerd. Deze standaard API-set die door vrijwel alle luchtvaartmaatschappijen werd gehanteerd, bevatte 14 gegevensrubrieken. In artikel 2.2a, derde lid, van het Vb2000 opgenomen gegevensset noemde slechts de 9 API-gegevensrubrieken die in de API-richtlijn zijn vermeld.

Op grond van deze constatering werd besloten de 5 gegevensrubrieken die destijds niet in het Vb2000 werden genoemd, maar toch door de luchtvaartmaatschappijen werden verstrekt, bij de ontvangst weg te filteren. De luchtvaartmaatschappijen konden op deze manier zonder kostbare technische aanpassingen volgens de internationale standaard per 1 januari 2012 de API-gegevens leveren zonder dat dit strijd opleverde met het wettelijke vereiste.

3.2 Het API-project in 2012

Start met API op 28 risicoroutes

Met ingang van 1 januari 2012 trad een wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 in werking, op grond waarvan luchtvaartmaatschappijen werden verplicht, om zonder voorafgaande vordering, bepaalde API-gegevens te verzamelen en aan de KMar te verstrekken voor vluchten van 28 aangewezen vertrekluchthavens met bestemming Schiphol.

Volgens de respondenten van de KLM moesten er voor bestemmingen waarvoor nog geen API-gegevens werden verzameld, eerst kosten worden gemaakt in verband met de aanpassingen op de desbetreffende luchthaven en in het vertrek controle systeem (DCS) van de KLM. Door het installeren van leesapparatuur op de vertreklocatie, gaat de kwaliteit van de aangeleverde data omhoog. Op luchthavens van vertrek waar geen apparatuur beschikbaar is om API-gegevens te verzamelen, is men afhankelijk van de invoer door de passagier zelf, of door het lokale afhandelingspersoneel. Dat biedt een minder hoog kwaliteitsniveau van de API-gegevens. Daarnaast zijn er in de wereld ook nog veel paspoorten in gebruik, waarin geen digitale gegevens zijn opgeslagen (geen ‘machine readable zone’), en waarvan de informatie in alle gevallen handmatig moet worden ingevoerd. Volgens de KLM verplaatst gaandeweg het controleproces dat de luchtvaartmaatschappijen uitvoeren bij het inchecken van een reiziger voor een vlucht van de incheck- of transitbalie naar de gate. Dit in verband met verificatie van de identiteit van de passagier door de luchtvaartmaatschappij. Het inlezen van de paspoortgegevens bij de gate – teneinde de juiste API data door te kunnen geven – verzwaarde het proces om alle passagiers tijdig aan boord van het vliegtuig te krijgen.

Direct na de invoering van de API-plicht op 28 aangewezen risicoroutes werden nog niet van alle betreffende routes gegevens ontvangen. Ook waren er verschillende technische gebreken in de levering van gegevens, zoals het ontbreken van gegevens van de bemanning. Het voldoen aan de API-plicht nam echter, mede door assistentie vanuit het API-project, snel toe. Aan het einde van het eerste kwartaal van 2012 werd door het API-project gerapporteerd dat van de risicovluchten 96,6% van de vereiste API-gegevens werd ontvangen. Het ontbreken van volledige gegevens werd aan verschillende oorzaken geweten, waaronder technische problemen bij de desbetreffende luchtvaartmaatschappijen, die in sommige gevallen de data nog niet konden leveren. In de loop van 2012 werd vanuit het API-centrum ook meer aandacht geschonken aan de kwaliteit van de ontvangen data. Technische fouten werden daardoor teruggedrongen. Bij de betrokken respondenten bestaat het beeld dat de invoering van de API-plicht per saldo redelijk soepel is verlopen.

In bepaalde gevallen bleek de Nederlandse API-plicht ook een meerwaarde te vormen voor de luchtvaartmaatschappij. Wanneer van een transferpassagier de API-gegevens (om technische redenen) niet juist waren doorgegeven voor de inkomende vlucht, kon dit door de luchtvaartmaatschappij alsnog voor de uitgaande transfervlucht worden gecorrigeerd, indien dit gebrek vanuit het API-centrum werd gemeld. De Nederlandse API-plicht kon zo

bijdragen aan de verhoging van de kwaliteit van de API-data op uitgaande vluchten waarvoor ook een API-plicht geldt vanwege de autoriteiten in het land van bestemming.

Het handhavings- en sanctiebeleid in 2012

De wettelijke basis voor de sanctionering bij het niet naleven van de verplichtingen tot verzamelen van de betreffende passagiersgegevens door een luchtvaartmaatschappij (artikel 2.1a van het Voorschrift Vreemdelingen 2000) is verankerd in artikel 108, tweede lid, van de Wv2000. De op grond van artikel 108, tweede lid, van de Wv2000 maximum te stellen sanctie is een hechtenis van zes maanden of een geldboete van de vierde categorie. Het sanctiebeleid is verder uitgewerkt in de Richtlijn voor strafvordering strafrechtelijke aansprakelijkheid voor de aanvoer van niet of onjuist gedocumenteerde vreemdelingen.¹⁹

In 2012 is geen gebruik gemaakt van het strafrechtelijk kader.

Het API-1 systeem in 2012

De in 2012 gebruikte, en ten tijde van het uitvoeren van deze evaluatie nog in gebruik zijnde, API-1 voorziening was oorspronkelijk slechts bedoeld voor de API-pilot tot en met 2011. Per 1 januari 2012 zou deze voorziening, worden vervangen door een verbeterd systeem (API-2). Maar door problemen met de invoering van API-2 werd geheel 2012 doorgewerkt met API-1.

In 2012 werden door het API-centrum steeds meer (uittreksels uit) relevante (nationale) databases in het API-systeem gebruikt, bijvoorbeeld databases met gezochte personen (o.a. met het oog op de tenuitvoerlegging van strafvonnissen, tbs en dergelijke).

In het API-systeem werd bij de vergelijking van de beschikbare API-gegevens met (uittreksels uit) databases geen onderscheid gemaakt op basis van nationaliteiten of leeftijden, zoals dat wel gebeurt bij de grensdoorlaatpost, waar wordt onderscheiden tussen verschillende algemene categorieën: EU/non-EU, Visa/Non-Visa, volwassenen/minderjarigen.

In 2012 is de beperkte API-set met 9 gegevensrubrieken overeenkomstig de API-richtlijn, zoals destijds in het Vb2000 beschreven, ontvangen en verwerkt. Al zeer snel meldde het API-centrum aan het ministerie dat de beperkte gegevensset ontoereikend was om op een betekenisvolle wijze informatiegestuurd op te treden ten behoeve van het tegengaan van illegale immigratie.²⁰ Met name het werken met risicoprofielen bleek nauwelijks

¹⁹ Richtlijn nr 2012R017

²⁰ Zie ook Kamerstukken I 2012/2013, 30 897, nr. F.

mogelijk met de beperkte API-set. Om die reden werd door het ministerie een aanpassing van het Vb2000 geïnitieerd. Ingevolge die aanpassing werd per 29 december 2012 het aantal gegevensrubrieken uitgebreid met drie gegevensrubrieken uit het reisdocument en twee gegevensrubrieken over het desbetreffende vervoer van de passagier.

Resultaten 2012

De feitelijke resultaten in 2012 werden gerapporteerd in de aan de Tweede Kamer gezonden rapportages Vreemdelingenketen over 2012.²¹ De gegevens zijn tevens in bijlage B opgenomen.

Een zeer klein deel van de API-gegevens die in 2012 werden vergeleken met databases en risicoprofielen leverden in het systeem een treffer ("hit") op.²² De API-gegevens van 2.425.263 passagiers leverden in 2012 in 1.649 gevallen een treffer op (0,068%). In 950 gevallen leidde dit tot een daadwerkelijk interventiebericht²³ van het API-centrum. Dat komt neer op 0,039% van het totaal aantal passagiers. Dit was ten opzichte van het voorgaande jaar (0,076%) een relatieve daling. Deze daling werd verklaard uit het feit dat als gevolg van de in 2012 beperkte API-dataset, onder meer door het ontbreken van de API-gegevensrubriek "geslacht", vrijwel geen gebruik meer kon worden gemaakt van risicoprofielen.

Effect op toegangswijzigingen in 2012

Aan alle respondenten is gevraagd of zij een verklaring konden geven van de in 2012 gesignaleerde scherpe daling van het aantal toegangswijzigingen aan de grens (zie bijlage B, punt B.5). Omdat de invoering van de API-plicht op 28 risicoroutes per 1 januari 2012 de enige direct relevant geachte beleidsmaatregel was, is een verband gelegd tussen de API-plicht en de sterke daling van het aantal toegangswijzigingen.

Tal van andere factoren zijn genoemd als mogelijk relevant, zoals de economische crisis en het politieke klimaat. Ook is naar voren gebracht dat de luchthaven Schiphol bekend staat als luchthaven waar veel registratie plaatsvindt, zoals van API-data, en dat "criminelen" daardoor andere wegen kiezen voor de toegang tot het Schengengebied. Tijdens het onderzoek zijn echter geen aanwijzingen gevonden dat passagiersstromen zich verleggen als gevolg van API.

²¹ In de Rapportage Vreemdelingenketen periode januari – juni 2012, blz. 10, en in de d Rapportage Vreemdelingenketen periode januari -december 2012, blz. 25.

²² Zie voor de begrippen hit/treffer: bijlage A.

²³ In de werkprocessen van de KMar werden deze berichten ook wel "alerts" of interventie adviezen/verzoeken genoemd.

Uit het onderzoek komt verder naar voren dat de KMar de laatste tijd meer inzet op het “claimen” van de toegang geweigerde personen bij de aanvoerende luchtvaartmaatschappij. Volgens de Vw2000 moet de luchtvaartmaatschappij deze passagier weer terug vervoeren. Deze intensivering zou mogelijk bijdragen aan een scherpere controle op reisdocumenten door de luchtvaartmaatschappijen bij het inchecken voor vertrek naar Schiphol. Volgens de KLM zijn er bij de eigen vluchten geen veranderingen gesignaleerd in het aantal weigeringen op basis van de vervoersvoorwaarden. Of dit dan bij andere luchtvaartmaatschappijen wel het geval is, is niet bekend.

Wat de feitelijke controles aan de grens betreft, zowel op het vlak van controles aan de gate op Schiphol als controles aan de balies, zijn er volgens de KMar in 2012 geen veranderingen doorgevoerd ten opzichte van voorgaande jaren. De kwaliteit van het uitvoerende personeel en de bezetting is in 2012 niet gewijzigd. Ook het aantal passagiers is niet wezenlijk toe- of afgenomen, op de meeste risicoroutes is in 2012 ten opzichte van 2011 (bij de KLM) een lichte toename van het aantal vervoerde passagiers vastgesteld.

Uit de gegevens over de ontwikkeling van het aantal toegangsweigeringen blijkt dat in de jaren 2009, 2010 en 2011 de verhouding tussen het aantal weigeringen op de risicoroutes (waarvoor toen nog geen API-plicht bestond) en het totaal aantal weigeringen steeds zeer constant was. Deze verhouding veranderde opvallend in 2012. Uit de in bijlage B.5 opgenomen cijfers blijkt dat het netto aantal toegangsweigeringen op de API-risicoroutes in 2012 minder sterk gedaald is dan het aantal toegangsweigeringen op de overige (niet-API) routes.

Bij de invoering van de API-plicht in 2012 is overwogen dat de API-plicht mogelijk een afschrikwekkende werking zou kunnen hebben. Bewijs daarvoor vinden lijkt voorshands een onmogelijke zaak. Anderzijds is de potentiële waarde van API dat men gericht kan controleren en dus juist meer toegangsweigeringen zou mogen verwachten op de grens. Alle respondenten geven aan dat de oorzaken van de ontwikkeling van het aantal grensweigeringen zeer divers zijn, en dat geen duidelijk verband kan worden gelegd.

Voor een eventueel “API-effect” op toegangsweigeringen blijkt uit dit evaluatieonderzoek geen eenduidige verklaring.

Het bewaren van persoonsgegevens

Van de niet-treffers (no-hits) werden alle tot de persoon herleidbare gegevens 24 uur na aankomst van het vliegtuig op Schiphol in het API-systeem geautomatiseerd vernietigd. Voor geanonimiseerde API-gegevens werd een voorlopige bewaartermijn van ten minste anderhalf jaar gehanteerd t.b.v. het ontwikkelen van risicoprofielen en het leveren van managementinformatie.

Indien sprake was van een hit werden de tot de persoon te herleiden API-gegevens van de desbetreffende passagier gedurende 1 jaar bewaard. Bij verdere verwerking door de KMar van individuele dossiers waarin API-gegevens zijn opgenomen, werden deze in het desbetreffende themaregister (door de KMar) verder bewaard met toepassing van de Wet politiegegevens (maximaal 5 jaar).

Vorbereiding en uitbreiding van de risicoroutes

In 2012 werd een uitbreiding van het aantal risicovluchten voorbereid op basis van bevindingen van de diensten die belast zijn met de grensbewaking en het tegengaan van illegale immigratie (KMar, in samenspraak met de IND). Onder meer de luchthavens die veel passagiers aanvoeren aan wie vervolgens de toegang is geweigerd bij de grenscontrole op Schiphol, en de luchthavens met hoge aantallen vreemdelingen die na inreis op Schiphol asiel hebben aangevraagd, werden geselecteerd.

De betreffende luchtvaartmaatschappijen zijn bij brief van 2 oktober 2012 geïnformeerd over deze voorgenomen uitbreiding, om hen voldoende tijd te geven om hun systemen en werkprocessen daarop aan te passen.

Tot december 2012 werd het API-project gezien als een relatief kleinschalige proef, om ervaring op te doen met het verwerken van passagiersgegevens door de KMar in afwachting van een aanzienlijk groter, en voor vele rond de grens werkzame diensten te ontwikkelen, informatiesysteem, genaamd PARDEX.²⁴ Dat systeem zou 2014 gereed moeten zijn om ook API-gegevens te verwerken. In december 2012 werd echter uit bezuinigingsoverwegingen besloten de ontwikkeling van PARDEX niet voort te zetten. Omdat beoogd was de verwerking van API-gegevens in 2014 te laten plaatsvinden in het PARDEX-systeem, veranderde door het stopzetten van de ontwikkeling van PARDEX het toekomstperspectief voor het API-project, hetgeen mede de aanleiding vormde om het gebruik van API grondig te evalueren om het perspectief voor de komende jaren bij te stellen.²⁵

²⁴ PARDEX staat voor: Passenger Related Data Exchange.

²⁵ Kamerstukken II 2012/2013, 32 317, nr. 156..

3.3 Het API-project in 2013

Uitbreiding API-dataset

De in 2012 geïnitieerde wijziging van de regelgeving die voorzag in de uitbreiding van de API gegevensset met vijf gegevensrubrieken (zie par. 3.1), trad op 29 december 2012 in werking. De dataset werd daardoor uitgebreid met: “Passenger Name Record-bestandslocatie”, “geslacht”, “reisroute” alsmede de rubrieken “staat van afgifte van het reisdocument” en “vervaldatum van het reisdocument”.

Tweede uitbreiding risicoroutes

Per 1 januari 2013 goldt de API-plicht op de 28 eerder aangewezen risicoroutes. Per 1 april 2013 trad tevens de uitbreiding van het aantal risicovluchten in werking. Daarmee werd het totaal aantal luchthavens, waarvan vluchten vertrekken naar Schiphol en ten aanzien waarvan de verplichting bestond API data aan te leveren, uitgebreid tot 54. Dat was in totaal ongeveer 38% van alle inkomende vluchten vanaf extra-Schengen bestemmingen op Schiphol. In de aanloop naar 1 april 2013 waren enkele luchtvaartmaatschappijen al eerder begonnen met het verstrekken van API-gegevens op de nieuwe risicoroutes. Alle luchtvaartmaatschappijen hebben goed meegewerkt aan de implementatie van de uitbreiding naar nieuwe risicoroutes. In de maand april 2013 werd de luchtvaartmaatschappijen nog tijd gegund om de dataverzending op orde te krijgen.

Door de uitbreiding zijn vooral meer chartervluchten API-plichtig geworden. In het tweede kwartaal bleek dat vooral deze luchtvaartmaatschappijen niet beschikten over de gegevens van de PNR-bestandslocatie en deze dus niet als onderdeel van de API-set leverden. Omdat dit geen wettelijk verplichte gegevensrubriek betreft – alleen verplicht “voor zover aanwezig” in het vertrekcontrolesysteem van de vervoerder, zijn deze luchtvaartmaatschappijen hierop niet aangesproken.

Effect op reizigersgedrag in 2013

Er zijn in de eerste zes maanden van 2013, evenmin als in 2012, geen (aantoonbare) aanwijzingen gesignaleerd dat passagiers een duidelijk ander gedrag zijn gaan vertonen door de API-plicht, zoals het volgen van andere reisroutes of andere reistijden.

Het handhavings- en sanctiebeleid in 2013

In de eerste zes maanden van 2013 werd nog geen toepassing gegeven aan het strafrechtelijke sanctiestelsel ten aanzien van de plicht van luchtvaartmaatschappijen tot het verstrekken van API-gegevens. Hierbij is overwogen

dat het niveau van naleving er hoog lag, dat luchtvaartmaatschappijen na constatering van gebreken in de aanlevering in het algemeen snel maatregelen namen, en voorts dat het gebruik van API zich de afgelopen periode nog in de opbouwfase bevond. De samenwerking tussen het API-centrum en de luchtvaartmaatschappijen is volgens de betrokken respondenten goed geweest, ook als gevolg van accountmanagement vanuit het API-project. Het uitvoeringskader voor het opleggen van sancties is inmiddels geïnventariseerd, waarbij verschillende problemen in kaart zijn gebracht. In de opbouwfase werd het opleggen van sancties gelet op de hiervoor aangegeven overwegingen nog niet passend geacht. Dit is gebeurd in overleg met het openbaar ministerie (OM). Tot dusverre fungeerde de wettelijke sancties ten aanzien van de API-verplichting vooral als een stok achter de deur. Alle luchtvaartmaatschappijen leverden in beginsel naar vermogen de API-gegevens aan. Incidentele problemen werden gecommuniceerd met de desbetreffende luchtvaartmaatschappij en vervolgens voor zover mogelijk opgelost.

Het verstrekken van foutieve data op het niveau van individuele passagiers kon in de onderzochte periode nog niet voor 100% worden gecontroleerd, omdat reisdocumenten bij binnenkomst aan de grensbalie niet kunnen worden vergeleken met API-gegevens: de grensbaliën hadden geen koppeling met het API-systeem. Er kon zo geen verificatie plaatsvinden dat de juiste API-gegevens waren aangeleverd.

Resultaten 2013

Om technische redenen was het API-1 systeem echter nog niet in staat de per 29 december 2012 aan de API-set toegevoegde gegevensrubrieken “staat van afgifte van het reisdocument” en de “vervaldatum van het reisdocument” automatisch te verwerken.

Voor wat betreft de resultaten werd sinds begin 2013 ook een registratie bijgehouden van de daadwerkelijk uitgevoerde interventies op basis van de interventieberichten van het API-centrum, bijv. het innen van een boete of het in persoon betekenen van een vonnis.²⁶ De resultaten over de periode januari – juni 2013 zijn in bijlage B opgenomen.

Voor vergelijking van API-gegevens met het SIS en OPS werd tot en met het eerste kwartaal van 2013 nog gewerkt met een extract van het deel waarin alleen de door Nederland ingevoerde signaleringen zijn opgenomen. Dit

²⁶ Het bleek lastig gegevens over de verschillende jaren onderling te vergelijken, omdat er geen eenduidige definities waren vastgesteld voor treffers bij de verwerking van API (termen als “hits” en “matches” bleken geen vastomlijnde betekenis te hebben).

extract werd na de invoering van de tweede generatie van het SIS (SIS II) in april 2013 niet meer bijgewerkt. Aldus werd in het tweede kwartaal gewerkt met een verouderd extract uit NSIS. Om die reden liep het relatief aantal treffers en interventieberichten op basis van deze databasevergelijking in het tweede kwartaal merkbaar terug. Anderzijds kon het API-systeem nog wel andere databases gebruiken, waaronder databases die niet rechtstreeks beschikbaar zijn bij de grensbalies.

De IND heeft in het eerste kwartaal geen gebruik gemaakt van API-gegevens; wel werd gebruik gemaakt van geanonimiseerde API-gegevens voor algemene analysedoeleinden. In maart 2013 werd overeenstemming bereikt tussen de IND en de KMar over een protocol inzake het aanleveren door de IND van databases ter bestrijding van illegale immigratie. In de onderzochte periode had de IND nog niet de beschikking over een actuele databases die in het API-centrum konden worden gebruikt. Wel kon er in de periode 28 april tot 3 juli 2013 in het API-centrum administratief worden getest²⁷ met oudere databases van de IND, ten einde het nut van dergelijke databases voor de grenscontrole te kunnen bepalen. Ten tijde van het afsluiten van dit evaluatieonderzoek bevond de IND zich nog in een verkennende fase met betrekking tot de mogelijkheden die het gebruik van API-data heeft. Derhalve hebben er in het tweede kwartaal geen interventies plaatsgevonden ten aanzien van de hits in de administratieve proef. In deze proef zijn wel tientallen hits naar voren gekomen die mogelijk tot een aantal interventies hadden kunnen leiden. Het ging daarbij met name om vreemdelingen die, ofschoon hun verblijfsstatus was beëindigd, nog in te bezit waren van een verblijfsdocument. In die gevallen zou sprake kunnen zijn van misbruik van het verblijfsdocument. Een resultaat van een interventie op basis daarvan zou bijvoorbeeld een toegangsweigering kunnen zijn.

Met ingang van 1 januari 2013 werden door het API-centrum ten opzichte van 2012 met een meer betekenisvol resultaat vergelijkingen gemaakt met risicoprofielen. De risicoprofielen werden periodiek besproken tussen het API-centrum en de betrokken brigades (grensbewaking en vreemdelingen-zaken) van de KMar, district Schiphol. De uitbreiding van de API-gegevensset leidde in 2013 met name tot meer treffers op risicoprofielen. Na verschillende proeven met profielen in het eerste kwartaal, nam in het tweede kwartaal het aantal treffers op profielen weer wat af ten opzichte van

²⁷ Administratief getest wil in dit verband zeggen dat de (niet actuele) database van o.a. ingetrokken vreemdelingendocumenten is vergeleken met API-data. Omdat de database verouderde gegevens bevatte, is tijdens deze testperiode geen interventiebericht aan de grensbewaking verstrekt.

het eerste kwartaal. De verklaring die hiervoor kan worden gegeven is dat in het ontwikkelproces profielen met relatief veel treffers, werd aangepast om een fijnmaziger resultaat te leveren. Beoogd was immers om met profielen gericht te kunnen controleren in het grensproces. Profielen die veel treffers opleveren, kunnen minder goed gebruikt worden om gerichte controles uit te voeren.

In de evaluatieperiode (t/m juni 2013) waren nog geen door de IND opgestelde profielen operationeel.

Maken van risicoprofielen en analyses

Met name in 2013 is de KMar bij de verbetering van de grenscontroles in toenemende mate gebruik te gaan maken van risicoprofielen, waarbij API data een belangrijke rol spelen. De KMar heeft in het eerste en tweede kwartaal 2013 geïnvesteerd in het ontwikkelen van risicoprofielen - en het testen daarvan - ten behoeve van de grenscontrole. In 2013 was het (door de uitbreiding van de dataset) ook mogelijk om risicoprofielen te ontwikkelen op het gebied van mensenhandel, waarmee resultaten werden geboekt. Tevens werden in 2013 geanonimiseerde API-gegevens steeds meer gebruikt voor het doen van algemene (trend)analyses.

Het API-1 systeem in 2013

Ook in 2013 werd nog gewerkt met het slechts voor de pilotfase bedoelde API-1 systeem. De bemensing van het API-Centrum is wel gestaag gegroeid. Aanvankelijk werd uitsluitend op weekdays tijdens kantooruren gewerkt. In 2013 was het API-centrum ook op andere dagen bemant (7 dagen per week) en werden de bedrijfstijden uitgebreid tot 17 uur per dag. Desalniettemin konden door de gesloten periode tussen 23.00 en 06.00 uur niet alle API-gegevens altijd tijdig worden verwerkt ten behoeve van interventieberichten. Bovendien waren er storingen in het API-1 systeem. In het tweede kwartaal is het API-systeem een aantal dagen volledig uitgevallen.

Het verbeterde API-systeem (API-2)

Met het oog op de invoering van de API-plicht op risicoroutes per 1 januari 2012 was gestart met de opvolging van het API-1 systeem. In het kader van deze evaluatie wordt dit nieuwe systeem aangeduid als API-2.²⁸ De bedoeling was om het API-2 systeem voor de kalenderjaren 2012, 2013 en optioneel 2014 op te nemen in de productieomgeving van IVENT (ministerie van Defensie). Door verschillende omstandigheden is deze opvolging van API-1 nog niet gerealiseerd. API-2 zou onder meer ook de gegevensrubrieken “staat van afgifte van het reisdocument” en de “vervaldatum van het

²⁸ De werktitel van API-2 was aanvankelijk: “APISystemNew”.

reisdocument” geautomatiseerd kunnen verwerken. Ten tijde van het afronden van deze evaluatie worden verschillende functionele acceptatietesten m.b.t. API-2 uitgevoerd, gericht op het in het vierde kwartaal van 2013 in productie nemen van het API-2 systeem.

Het toekomstige API-systeem (API-3)

Door het stopzetten van de ontwikkeling van het PARDEX-systeem (zie par. 3.2), waarin de verwerking van API een onderdeel zou zijn, is het perspectief voor het API-systeem veranderd. Waar eerder, in het kader van het programma Vernieuwing grensmanagement, rekening gehouden werd met een korte gebruiksduur (aangezien het PARDEX-systeem de API-functionaliteiten zou gaan overnemen), wordt thans rekening gehouden met de noodzaak van een nieuw systeem dat geschikt is voor structureel gebruik. Door het ministerie van Defensie is - na overleg met het ministerie van V&J - om die reden in 2013 gestart met de voorbereidingen voor de ontwikkeling van een API-systeem (“API-3”) dat in 2015 operationeel zal moeten zijn. Het API-3 systeem beoogt zowel de huidige verwerking van API te kunnen uitvoeren als uitbreidingen van aantallen vluchten en data te kunnen verwerken. Verder is beoogd dat het systeem een goede integratie met het grenstoezicht op de luchthavens mogelijk maakt en het verzamelen en verwerken van API, vanuit een oogpunt van effectiviteit en efficiency, maximaal benut, waardoor de doorstroming van passagiers op de luchthavens (mobiliteit) wordt bevorderd. Gelet op het innovatieve karakter van API-3, o.a. door de beoogde integratie en koppeling met de verschillende werkprocessen aan de grens, is dit inmiddels in het nationale jaarplan 2013 voor het Europees Buitengrenzen Fonds (EBF) opgenomen.

Tussen de ministeries van Defensie en van Veiligheid en Justitie zijn afspraken gemaakt over de overdracht van de structurele beheersverantwoordelijkheid van het API-systeem per 1 januari 2014 aan het ministerie van Defensie.

Het gebruik van API bij baliecontroles in 2013

In het API-centrum werden de API-gegevens vergeleken en de treffers met de databases en risicoprofielen beoordeeld en na validatie omgezet in een interventiebericht. Deze API-interventieberichten voor de grensbewaking werden beoordeeld door een teamleider van de Brigade Grensbewaking van het District Schiphol van de KMar. In geval van zwaardere zaken, zoals een als ongewenstesignaleerde vreemdeling, vond meestal een gatecontrole plaats. Relatief lichte zaken, zoals boetes, waarvoor het instrument van een gatecontrole een te zwaar middel werd geacht, werden in de regel op papier aan de balie doorgegeven om tijdens de reguliere controle mee te nemen.

Bij de balie had men echter te maken met beperkingen. In de eerste plaats omdat het niet bekend is bij welke balie en op welk tijdstip de passagier zou passeren, in de tweede plaats omdat de identificatie van een passagier – naar aanleiding van een signalering op basis van API - aan de balie handmatig diende plaatsvinden.

Daarnaast bleven, ondanks het gebruik van API, specifieke risico's bestaan, zoals het fenomeen dat passagiers tussen hun check-in en de grensbalie hun reisdocumenten verwisselen.

Uit de vergelijking van de door de KMar verstrekte gegevens van de controletijden per passagier voor de verschillende soorten passagiers²⁹ blijkt dat de controletijden aan de reguliere grensbalies op Schiphol volgens een meting begin 2013 korter zijn dan de Europese gemiddelde controletijden voor grenscontroles op luchthavens, zoals deze door de Europese Commissie bekend zijn gemaakt.³⁰

Uit het onderzoek is gebleken dat het gebruik van API-gegevens tot nu toe nog niet (duidelijk) meetbaar heeft bijgedragen aan een snellere grenspassage aan de balies. Dit is in de eerste plaats te wijten aan de beperkte omvang van het gebruik van API, namelijk pas per 1 april 2013 op slechts ongeveer 38% van de inkomende vluchten van buiten Schengengebied. Het gebruik van API-gegevens kon in de gegeven omstandigheden nog niet bijdragen aan een snellere grenspassage aan de balies, omdat – nog afgezien van de beperkingen van het API-systeem in de onderzochte periode – bij de grensbalie niet bekend is of de gegevens van een persoon al in het API-systeem zijn verwerkt en zo ja wat daarvan de uitkomst is. Om die reden bleef het controleproces aan de balie in de onderzochte periode voor de verschillende categorieën passagiers een “one size fits all” proces³¹. Volgens de Schengengrenscodes zullen bepaalde controles ten aanzien van derdelanders, ook bij systematisch gebruik van API, nog bij de balie dienen te geschieden; dat geldt met name voor het interview betreffende het verblijfsdoel, verblijfsduur en middelen; deze informatie kan niet uit API worden afgeleid. Met behulp van een koppeling bij de balies met API, zouden passagiers echter wel op individueel niveau verder kunnen worden onderscheiden in verschillende risicocategorieën of subcategorieën. De grondige controle, die bij derdelanders in beginsel uniform is – zou dan in specifieke gevallen extra-grondig kunnen zijn (en dan ook

²⁹ EU, NEU, niet/wel visumplichtig, zie bijlage B.

³⁰ Zie “ANNEX 3 – Border processing data” (blz. 63 e.v.) bij de IMPACT ASSESSMENT inzake het entry/exit system, SWD(2013) 47 final.

³¹ Hoewel de grenswacht nu natuurlijk ter plekke, naast de raadpleging van registers en de documentencontrole, ook visuele waarnemingen kan doen en op basis daarvan handelen.

gericht op specifieke risico's die op basis van API zijn vastgesteld). Dan zou het merendeel van de passagiers juist sneller door de grondige controle bij de balie zou kunnen. Aldus zou dan ten opzichte van de relatieve standaard-aanpak, op basis van API meer variatie in de wijze van uitvoering van de verschillende controleprocessen mogelijk zijn. Daardoor zou de grenswacht bij de balies meer gericht en proportioneel zou kunnen worden ingezet op de verschillende algemene categorieën. Wegens het ontbreken van de koppeling met de balies en de menging van de passagiers van API-vluchten en niet API-vluchten was een dergelijke gedifferentieerde aanpak niet mogelijk.

Gebruik van API bij gatecontroles in 2013

Omdat van slechts een deel van de inkomende extra-Schengenpassagiers op de luchthaven API-gegevens worden ontvangen en verwerkt, bleken API-gegevens vooral nuttig om de controlecapaciteit voor gatecontroles effectiever en efficiënter in te zetten. Door het ontbreken van een koppeling tussen het API-systeem en de balies op de grens³² was interventie op basis van een API- interventiebericht alleen goed mogelijk door een gatecontrole uit te voeren.

De KMar tracht zoveel mogelijk, en ook in toenemende mate, informatiege-stuurd te werken. Dit is juist ook het geval bij de gatecontroles. De gatecontroles werden in de onderzochte periode gebaseerd op het geheel aan beschikbare informatie, waar API bij de risicovluchten deel van uitmaakte. Daarnaast werden zogenoemde SGPS-gatecontroles³³ uitgevoerd samen met de douane bij vluchten ten aanzien waarvan gezamenlijke interesse bestaat. Verder werden in 2013 in toenemende mate gatecontroles geheel of mede op basis van een API- interventiebericht geïnitieerd: bij deze gatecontroles zocht men uitsluitend of mede een of meer personen op naam op basis van een interventiebericht uit het API-centrum. Bij een op API gebaseerd interventiebericht ten aanzien één of enkele passagiers op een bepaalde vlucht, werden aanvankelijk alle passagiers op de desbetreffende vlucht onderworpen aan de gatecontrole. Alle passagiers, met uitzondering van de persoon/personen die aan de gate is/zijn "onder-schept", gingen vervolgens door naar de grensbalie of selfservice paspoort-controlle (SSPC) poortjes voor de reguliere controle. Volgens de KLM verloopt de grenspassage begin 2013 nog niet sneller als gevolg van API, maar zou het gebruik van API-gegevens wel aan gerichte interventie kunnen

³² Van een koppeling van de API- interventieberichten met de self-service paspoortcontrollepoorten, die voor EU-burgers met een e-paspoort een alternatief vormen voor de reguliere grensbalie, was evenmin sprake.

³³ SGPS staat voor: Samenwerking Grenstoezicht Passagiers Schiphol.

bijdragen. In het tweede kwartaal van 2013 heeft de KMar een andere werkwijze ingevoerd bij de uitvoering van de gatecontroles op Schiphol. Hiertoe heeft men een gespecialiseerd ('dedicated') gatecontroleteam opgericht. De aansturing van de gatecontroles gebeurt sindsdien centraal, door een gespecialiseerd team van de KMar, en met gebruikmaking van alle tevoren beschikbare informatie, waaronder, indien beschikbaar ook de API- interventieberichten. Volgens de KMar heeft dit tot een gerichtere en effectievere aanpak geleid en waardoor de gatecontroles ook sneller worden uitgevoerd, hetgeen de mobiliteit ten goede komt.

Het is denkbaar de precieze impact op de mobiliteit van de (met API) meer gerichte gatecontroles, die ten aanzien van een klein deel van de passagierspopulatie worden uitgevoerd, te extrapoleren naar impact op de mobiliteit van de gehele passagierspopulatie. In het kader van dit onderzoek is deze berekening niet uitgevoerd, nog daargelaten of voldoende cijfermateriaal beschikbaar is om dit te berekenen. In dit evaluatieonderzoek wordt volstaan met de kwalitatieve conclusie dat de gatecontroles met behulp van API in het tweede kwartaal van 2013 waarschijnlijk een positief effect hebben gehad op de mobiliteit.

Gebruik van API bij terugvoerclaims in 2013

API-gegevens worden door de KMar incidenteel gebruikt bij het "claimen" van een passagier aan wie de toegang is geweigerd (artikel 65 Vwv2000). Hierover is geen cijfermateriaal beschikbaar. API-gegevens blijken daarvoor (zeer) nuttig, naast andere informatiebronnen, zoals afgifte van het reisdocument (bij "afschrijftplichtige vluchten) en camerabeelden. Daardoor zouden volgens de KMar minder vorderingen verstrekt te worden aan luchtvaartmaatschappijen om passagiersgegevens te verstrekken. In dergelijke gevallen werd in de onderzochte periode soms een beroep gedaan op andere gegevensbronnen, zoals de reserveringsgegevens (van de luchtvaartmaatschappij, indien bekend) of gegevens die ingevolge de zogenoemde afschrijftplicht bij vertrek zijn verzameld (indien bekend is met welke vlucht de betrokkene mogelijk is aangekomen).

In de onderzochte periode bleken de API-gegevens echter in de regel al te zijn vernietigd op het moment dat de terugvoerclaim wordt onderzocht door de desbetreffende eenheid van de KMar (brigade vreemdelingenzaken) en kon geen gebruik meer worden gemaakt van de API-gegevens.

Gebruik van API bij ongedocumenteerden

In de onderzochte periode zijn API-gegevens niet stelselmatig gebruikt in het kader van identiteitsvaststelling van ongedocumenteerden (waaronder asielzoekers) of om de nationaliteit en de herkomst van een persoon te bepalen.

Het feit dat de API-gegevens na 24 uur worden vernietigd (geanoniseerd), maakt dergelijk gebruik praktisch onmogelijk. Tegen het tijdstip dat een vreemdeling gebruik maakt van de asielprocedure en onderzoek start naar de identiteit en/of herkomst van de betrokkene, bleken de API-data nl. in de meeste gevallen vernietigd (geanoniseerd) te zijn. Onderzoek naar identiteit en/of herkomst van de betrokkene op basis van API-gegevens was dan niet meer mogelijk.

Samenwerking en uitwisseling van API-gegevens

Door de respondenten is tevens naar voren gebracht dat het voor de effectiviteit van het gebruik van API ook van belang is dat de samenwerking tussen de verscheidene respondenten goed verloopt, bijvoorbeeld tussen de KMar en de luchtvaartmaatschappijen bij het verzamelen van API-gegevens. Het niet kunnen uitwisselen van API-treffers met de douane werd als een gemis ervaren. Hierdoor was het minder goed mogelijk om interventies onderling af te stemmen. Om die samenwerking wettelijk mogelijk te maken is met ingang van 31 mei 2013 regelgeving van kracht om API-treffers aan de douane te kunnen verstrekken.³⁴ De geïnterviewden hebben naar voren gebracht dat, binnen de werkwijze zoals de betrokken eenheden deze recentelijk hebben ontwikkeld, een verdere verbetering en verfijning van het gebruik van API ten behoeve van gatecontroles mogelijk is. Dit kan onder andere door bij gatecontroles nauwer samen te werken met de Douane, hetgeen juridisch mogelijk is gemaakt door de hiervoor genoemde regelgeving die verstrekking van API-gegevens van KMar aan de Douane toestaat.

Uit de interviews blijkt wel dat in 2013 het werken op basis van API steeds meer integreert in het normale werk van de KMar en de andere medebetrokken organisaties.

³⁴ Regeling van de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Defensie van 2 april 2013, nr. 365096 (Stcrt. 2013 nr. 14546).

4. Conclusieis over het gebruik van API-gegevens

over het

gebruik van

API-gegevens

4.1 Kwantitatieve conclusies

Het beschikbare cijfermateriaal over de periode december 2009 - juni 2013 is opgenomen in bijlage B. Om kwantitatieve uitspraken over effectiviteit te kunnen doen, is het van belang zicht te hebben op hetgeen er met de interventieberichten die vanuit het API-centrum werden verstrekt, is gedaan en wat die interventies hebben opgeleverd. Pas sinds begin 2013 wordt hiertoe een registratie bijgehouden.

Voor wat betreft de meting van de effectiviteit kan worden gewezen op uiteenlopende externe factoren die tevens van invloed (kunnen) zijn geweest op de resultaten van de grensbewaking en het tegengaan van illegale immigratie door de KMar op Schiphol in de onderzochte periode, zoals de invoering van EU-VIS (met ingang van oktober 2012), de invoering van SIS-II, de economische situatie, beleid en maatregelen van andere Europese landen en verschillende ontwikkelingen en trends op het vlak van (illegale) immigratie.

Een beoordeling van de resultaten die behaald zijn sinds de invoering van API op Schiphol in 2009, is bovendien lastig omdat er in die periode ook sprake was van telkens veranderende omstandigheden bij de verzameling en het gebruik van API-data, zoals veranderingen in de API-gegevensset, wijzigingen in de aantallen luchthavens en luchtvaartmaatschappijen waarvan API-gegevens verkregen werden en de verkrijging van gegevens uit (nationale) databases. Ook de in de loop van de tijd stapsgewijs uitbreiding van het API-centrum en de incidentele uitval van het API-1 systeem speelde een rol in de resultaten.

Bij een oordeel over de effectiviteit is van belang dat het in de onderzochte periode gebruikte API-systeem (API-1) nog niet alle gegevensrubrieken kon verwerken. Het nieuwe API-2 systeem, waarvan de implementatie sterk was vertraagd, diende er in te voorzien dat alle gegevens kunnen worden verwerkt.

De in cijfers uit te drukken resultaten zijn voorts niet te vergelijken met andere cijfers; er is in het kader van dit evaluatieonderzoek geen nationale of internationale benchmark voor het werken met API gevonden. Het beeld dat de in bijlage B opgenomen cijfers oproepen, is dat de vergelijking van de grote hoeveelheid API-data met databases en gerichte risicoprofielen lijkt op het zoeken is naar de spreekwoordelijke speld in de hooiberg. En de resultaten van de aantallen gevalideerde treffers en interventieberichten ten opzichte van het aantal passagiers – aanzienlijk minder dan 1% van de

passagiers van wie API-gegevens zijn ontvangen - komen in kwantitatieve zin ook met dat beeld overeen.

Kwantitatieve conclusies over de precieze meerwaarde van API zijn, gelet op het vorenstaande, niet mogelijk op basis van de cijfers in de bijlage.

4.2 Kwalitatieve conclusies

Conclusies m.b.t. de effectiviteit

Ofschoon API-gegevens in de onderzochte periode niet van alle inkomende vluchten werden verzameld - en het bereik dientengevolge nog beperkt was - en ook nog maar relatief kort ervaring met API is opgedaan, wordt door de met de uitvoering van de grensbewaking en het tegengaan van illegale immigratie belaste brigades van de KMar, het gebruik van API gezien als een nuttige tot zeer nuttige bijdrage aan de grensbewaking en het tegengaan van illegale immigratie. Het helpt de KMar om gerichtere keuzes te maken aan de grens, en daardoor kan beter informatie-gestuurd gewerkt worden. Het proces van de grenscontrole is door het gebruik van API derhalve verbeterd. Nu kan de controle efficiënter plaatsvinden, waardoor de controles en interventies meer resultaat hebben. Afhankelijk van de wijze van uitvoering kan dit de mobiliteit ten goede komen en tot minder overlast voor passagiers leiden (klantvriendelijkheid).

De met de uitvoering belaste eenheden van de KMar op Schiphol en het API-centrum merken op dat het gebruik van API-gegevens, behalve aan de verbetering van de grenscontroles, tevens heeft bijgedragen aan de bestrijding van illegale immigratie, in het bijzonder aan de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel. Uit het onderzoek blijkt dat men het gebruik van API in de huidige opzet ziet als een extra instrument voor het optimaliseren van de grenscontroles. De reguliere controles aan de balie die volgens de Schengengrenscode in de huidige opzet vereist zijn, worden hiermee niet vervangen of wezenlijk anders uitgevoerd. Het gebruik van API-gegevens helpt wel om (proactief) gericht personen te controleren, vooral in het kader van gatecontroles, indien daarvoor aanleiding is.

Reactief gebruik van API-gegevens voor identiteits- en herkomstvaststelling in individuele zaken na de grensweigerings, zoals ten behoeve van de terugvoerclaim (artikel 65 Vw2000) of de behandeling van asielverzoeken van ongedocumenteerden op de grens, heeft nauwelijks, respectievelijk niet plaatsgevonden, omdat de API-gegevens op het tijdstip dat dergelijk gebruik geïndiceerd was, vrijwel altijd reeds geanonimiseerd waren: het API-systeem

anonimiseerde alle API-gegevens in de onderzochte periode nl. automatisch na 24 uur.

Conclusies m.b.t. de API-dataset

De periode, waarin nationaal ervaring is opgebouwd met het gebruik van API-gegevens voor grenscontrole, is onder te verdelen in drie tijdvakken. In het eerste tijdvak (tot en met 2011) konden meer gegevensrubrieken worden verwerkt: de volledige standaard API-set. Hoewel op dat moment nog van relatief weinig vluchten API-gegevens werden ontvangen, konden daardoor toch betere resultaten behaald worden, doordat met API eerder gesignaleerd kon worden wat voor passagiers er aankwamen. In het tweede tijdvak (2012) werd een beperktere dataset ontvangen, waarbij eigenlijk alleen een beperkt aantal NSIS/OPS-feiten gesignaleerd konden worden. Het derde tijdvak is de periode vanaf 29 december 2012. Aangezien vanaf die datum meer datavelden ontvangen worden, is het vanaf die datum – feitelijk vanaf 1 januari 2013 – zelfs met de beperkingen van het API-1 systeem, wél mogelijk om zinvol gebruik te maken van profielen. Ook de kwaliteit van de vergelijking met gegevens uit databases is door de toevoeging van de rubriek “geslacht” hierdoor toegenomen.

Conclusies m.b.t. de mobiliteit

De verschillende onderdelen van de KMar, die geïnterviewd zijn in het kader van deze evaluatie, onderkennen het belang van mobiliteit en dat maatregelen tot herinrichting van de grenspassage dienen bij te dragen aan betere mobiliteit en niet alleen aan veiligheid.

Door de huidige praktijk, waarbij slechts voor een deel van de vluchten API-gegevens verzameld en geanalyseerd worden, is in de reguliere stroom passagiers bij de doorlaatpost niet te zien welke passagier op een vlucht heeft gezeten waarvan de API data zijn verwerkt. Er vindt thans immers vermenging plaats van de passagiers van verschillende vluchten, voordat men zich meldt bij een doorlaatpost. En door het ontbreken van een koppeling van het API-systeem met de balies is ook niet bekend of ten aanzien van een passagier een interventie op basis van API gewenst is. Om die reden worden bij de grensbalies alle passagiers onderworpen aan de klassieke controleprocessen voor de verschillende soorten passagiers. Controleprocessen voor passagiers op API-vluchten worden aan de grensbalies in de onderzochte periode derhalve niet sneller afgewikkeld. Snellere doorstroming aan de balies kan pas worden gemaakt bij 100% verzameling en verwerking van API en een koppeling aan het balieproces.

Zolang niet van alle extra-Schengen vluchten API wordt ontvangen, is mobiliteitswinst alleen mogelijk bij de gatecontroles bij vluchten waarvan

API beschikbaar is. Voor wat betreft de gatecontroles zou door de invoering van een andere werkwijze in het tweede kwartaal van 2013 mogelijk enige voortuitgang zijn geboekt op het vlak van de mobiliteit, waarvan een deel zou kunnen worden toegeschreven aan het werken op basis van API (interventieberichten en analyses).

Conclusies t.a.v. de bedrijfsvoering

Op basis van het huidige, partiële gebruik van API is er volgens de respondenten van de KMar over-all nog geen positief effect op de noodzakelijke personele capaciteit voor de grensbewaking merkbaar. Wel zijn er aanwijzingen dat de capaciteit van de brigades dankzij het gebruik van API-gegevens, efficiënter kan worden ingezet. Door gebruik van API, in combinatie met informatie elders in de organisatie, is het immers mogelijk om de gatecontroles gericht in te zetten. Sinds het tweede kwartaal van 2013 is tevens de manier, waarop de gatecontroles uitgevoerd worden door de KMar, verbeterd door de inrichting van een 'dedicated gate control team'. Anderzijds kost ook de ontvangst en verwerking van API-gegevens capaciteit. Het is met de beschikbare gegevens niet mogelijk een bedrijfsmatige businesscase op te stellen voor het gebruik van API in de situatie medio 2013.

Conclusies m.b.t. de naleving

Sinds de invoering van de API-plicht per 1 januari 2012 bestond over het algemeen een zeer hoog niveau van naleving van de verplichting tot levering van de API-data door de luchtvaartmaatschappijen. De invoering van de API-plicht is soepel verlopen. In de aanloop werden gebreken in de ontvangen datasets, na constatering, steeds snel opgepakt door de Luchtvaartmaatschappijen. Strafrechtelijke handhaving van de API-plicht was om die reden in de onderzochte periode niet aan de orde.

Bijlage A: Verklaring gebruikte afkortingen en begrippen

gebruikte

afkortingen en

begrippen

API	<i>Advance Passenger Information</i> . Dit betreft een combinatie van persoonsgegevens uit het (machine leesbare gedeelte van het) paspoort en vlucht gerelateerde informatie. Er bestaan internationaal overeengekomen richtlijnen die bepalen welke gegevens API (maximaal) bevatten. De 'WCO/IATA/ICAO Guidelines on API' bepalen dat de autoriteiten van landen, die luchtvaartmaatschappijen vragen om API gegevens te verstrekken, zich daarbij moeten beperken tot de afgesproken (maximaal 39 specifieke) data elementen die zien op de betreffende vlucht en de betreffende passagier. Het betreft hier de zogenaamde 'maximale API-set' (de 9 API data die in de EU API richtlijn worden genoemd, zijn hiervan een deelverzameling). Zie verder de toelichting bij "PNR".
API-centrum	Organisatorische eenheid van de KMar waar de API-gegevens worden ontvangen en verwerkt.
ARINC	Private onderneming die uiteenlopende diensten levert op luchtvaartgebied; fungeert o.a. als provider van door luchtvaartmaatschappijen aangeleverde data en bewerkt deze data tot het juiste format.
DCS	Departure Control System = Vertrek Controle Systeem; het elektronische systeem dat luchtvaartmaatschappijen hanteren voor de registratie van vlucht- en passagiersgegevens tijdens de operationele afhandeling van hun vluchten. Dit gebeurt over het algemeen vanaf $\pm 30-24$ uur voor vertrek van de vlucht (dan wordt het DCS gevuld met de informatie uit het Reserveringssysteem) tot ± 15 minuten na vertrek. Via het DCS worden de alléén de door een overheid gevraagde API data als verplicht invoerveld aangemerkt (dit is dus alleen van toepassing indien een land er ook wetgeving voor heeft).
Databases	Digitaal beschikbare registers en lijsten met personalia en (document)nummers. Bij de vergelijking van API-gegevens werden de volgende databases met personen of zaken gebruikt: <ul style="list-style-type: none">• een extract van het Nationale deel van het Schengen Informatie Systeem (NSIS) en van het Nationaal Opsporingsregister (OPS); In het OPS zijn de personen (Nederlanders en vreemdelingen) gesignaleerd die voor aanhouding en opsporing in aanmerking komen.• database Stolen and Lost Travel Documents van Interpol;• database Red Notices van Interpol;

	<ul style="list-style-type: none"> de door de EU lidstaten – hetzij direct, hetzij door tussenkomst van Europol - aangeleverde signaleringen Mensensmokkel/-handel het Register Mensensmokkel/Mensenhandel verwerkt door het Expertise Centrum Mensensmokkel Menschenhandel; het Register Mensensmokkel/Mensenhandel verwerkt door de Nationale politie; het register Mensensmokkel/Mensenhandel verwerkt door de Koninklijke Marechaussee; het register ontvreemde/vermiste reis- en identiteitsdocumenten verwerkt door de KMar; de registraties in het Vreemdelingen Basis Systeem ten aanzien van: verwijderde en aangezegd te verwijderen personen uit Nederland, inadmissables en deportees, personen die de vrije termijn hebben overschreden; In 2013 (test): Enkele registraties van de IND op het gebied van illegale migratie. 		
EBF	External Borders Fund (EU Buitengrenzen Fonds), één van de 4 EU Fondsen op terrein van ‘migration, asylum and borders’ voor het tijdvak 2007-2013.		
EU-VIS	Europees Visuminformatiesysteem. In het EU-VIS kan worden nagegaan of een vreemdeling eerder een visum heeft aangevraagd bij één van de Europese lidstaten. Visumaanvragen worden geregistreerd in EU-VIS, conform Verordening (EG) nr. 767/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008. EU-VIS bevat biometrische gegevens. De operationele uitrol van EU-VIS is begonnen in 2011.		
Hit	Onder een hit wordt verstaan een gevalideerde match, dat wil zeggen een match ten aanzien waarvan een verificatie heeft plaatsgevonden, bijv. vergelijking met een actuele database. Onder een no-hit wordt verstaan: gegevens die geen match hebben opgeleverd dan wel waarvan de match na validatie niet als hit is aangemerkt.		
IATA	International Air Transport Association. IATA Is gevestigd in Montreal, werd opgericht in 1945 als handelsorganisatie met als doel om te functioneren als een samenwerkingsorgaan tussen alle aangesloten luchtvaartmaatschappijen. De samenwerking moest zorgen voor veilige, betrouwbare luchtvaartdiensten en economische voordelen. IATA heeft nu als branchevereniging van de luchtvaartmaatschappijen		
		ICAO	via haar internationale kantoren een belangrijke rol in het bewaken van de internationaal afgesproken standaarden waaronder die met betrekking tot het verstrekken van passagiersgegevens aan overheidsdiensten. International Civil Aviation Organisation. De in 1947 opgerichte Internationale Burgerluchtvaartorganisatie ICAO is een gespecialiseerde organisatie van de Verenigde Naties die als doel heeft de principes en standaarden voor de internationale luchtvaart op te stellen ter verbetering van het luchtverkeer, waaronder ‘Safety’, ‘Security’ en ‘Passenger Facilitation’.
		IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst (onderdeel van het Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken, Ministerie van Veiligheid en Justitie)
		IDMI	Programmadirectie Identiteitsmanagement & Immigratie (onderdeel van het Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Veiligheid en Justitie)
		Interventie-bericht	Onder een interventiebericht wordt verstaan een hit ten aanzien waarvan een bericht (“alert” of “interventieadvies”) is verstuurd aan de operatie van de KMar op Schiphol of die is uitgezet bij een andere overheidsdienst. Een hit leidt niet altijd tot een interventiebericht. Een belangrijke reden hiervoor vormen de hits die buiten de openingstijden van het API-centrum worden gegenereerd. Het versturen van een interventiebericht heeft in zo’n geval meestal geen zin omdat de betrokken persoon de grens al heeft gepasseerd of is doorgereisd.
		IVENT	Onderdeel van Ministerie van Defensie; de IVENT-organisatie (Informatievoorziening en –Technologie) levert diensten op het gebied van informatievoorziening (IV), ICT en documentaire informatie.
		KMar Match	Koninklijke Marechaussee Een match wil zeggen dat de data-kenmerken ten aanzien van een persoon overeenkomen met de data-kenmerken die voorkomen op een watchlist/database of een risicoprofiel.
		PNR	Passenger Name Record. Dit betreft de passagiersgegevens zoals die worden opgenomen in het elektronisch reserveringssysteem van luchtvaartmaatschappijen. Daarnaast wordt de door de passagier gewenste service vastgelegd. Dit kan vanaf ±360 dagen voor vertrek tot de overdracht aan de Departure

	Control System (DCS, zie verder). PNR data bestaat volgens de 'ICAO Guidelines on PNR data' uit maximaal 19 categorieën data, die elk weer uit subcategorieën bestaan. De voorgestelde EU PNR-richtlijn hanteert de zelfde definitie als de 'ICAO Guidelines on PNR data' en bevat derhalve de zelfde data-categorieën. Een luchtvaartmaatschappij is echter niet verplicht meer gegevens te verzamelen dan door de passagier worden verstrekt. Er bestaat een gedeeltelijke overlap tussen API en PNR. Enkele data, die behoren tot de maximale API dataset (zie hierboven, onder API), behoren ook tot de PNR dataset. Daarnaast geldt dat van de 19 PNR data-categorieën één categorie als volgt luidt: "all API data available". Het verschil zit hem echter in het moment en de methode van verzamelen van met name de paspoort gegevens. In de PNR worden deze tijdens de reservering verzameld, terwijl de 'reguliere verstrekking van paspoortgegevens door de passagier tijdens het check in proces (via het DCS) gebeurt, Deze worden bij het instappen nog eens gevalideerd. Hierdoor is de API data in de PNR minder betrouwbaar dan die is verkregen tijdens de check-in.			internationale berichten standaarden (ook met betrekking tot API en PNR).
		VGM		Programma Vernieuwing Grensmanagement
		Vw2000		Vreemdelingenwet 2000
SIS	Schengen Informatie Systeem. SIS is een geautomatiseerd register dat de politie en justitie autoriteiten in elk van de Schengen-landen inzicht verschaft in de internationale opsporingsinformatie van de andere partners in het Schengenakkoord van 1985. In het SIS staan de vreemdelingen geregistreerd, die niet tot het Schengengebied mogen worden toegelaten, alsmede documenten op basis waarvan geen toegang mag worden verleend. In april 2013 is een 2e generatie van het SIS operationeel geworden, genaamd SIS II.			
SSPC poorten	Self-Service Passport Control poorten (ook ABC (Automated Border Control) poorten genoemd); poorten waarmee grenscontrole geautomatiseerd kan worden uitgevoerd. Op Schiphol staan sinds medio 2012 36 poorten; EU reizigers kunnen er voor kiezen gebruik te maken van deze geautomatiseerde grenscontrole, in plaats van de reguliere handmatige controle aan de balie.			
Vb2000	Vreemdelingenbesluit 2000			
WCO	World Customs Organisation, Inter-gouvernementele organisatie van douanes wereldwijd, opgericht in 1952; werkt op luchtvaartgebied nauw samen met ICAO en IATA en is verantwoordelijk voor het bijhouden van de			

Bijlage B: Cijfermatige informatie

Cijfermatige

informatie

B.1 Algemeen

Cijfermatige resultaten API centrum over 2010-2013

	Vluchten (verwerkt)	Aantal passagiers	Hits	Interventie-berichten	Daadwerkelijke interventies	Weigering toegang
2010	3.000	603.000	400	210	21	8
2011	4.400	958.000	2.239	728	627	Niet bekend
2012	12.232	2.425.263	1.649	950	706	Niet bekend
2013 (Q1)	3.667	694.644	513	359	248	12
2013 (Q2)	5051	981.830	669	372	240	4

B.2 Aantal vluchten en passagiers

In bovenstaande tabel zijn de aantallen vluchten en passagiers aangegeven waarvan API-gegevens zijn verwerkt. Voor de periode 2010-2011 zijn alleen indicatieve cijfers beschikbaar en was het aantal vluchten zodanig beperkt dat hier geen conclusies aan kunnen worden verbonden.

De cijfers voor 2012 zijn om verschillende redenen ook enigszins indicatief. Zo waren er soms technische problemen bij de invoer van verschillende passagierslijsten.

In 2012 was sprake van een toename van het aantal vluchten waarop API-gegevens werd verzameld ten opzichte van 2011. Dit hield verband met het feit dat het vanaf 1 januari 2012 mogelijk werd om API-gegevens te verwerken van 28 aangewezen risicoroutes. De API-gegevens van deze routes zijn in het eerste en tweede kwartaal gefaseerd toegevoegd. Desalniettemin is het aantal treffers in 2012 aanmerkelijk lager geweest dan in 2011. Dit is te wijten aan de beperkte dataset die in 2012 verzameld mocht worden, hetgeen ertoe heeft geleid dat in dat jaar (vrijwel) geen risicoprofielen konden worden gebruikt.

Per 1 april 2013 is het aantal routes waarop API gegevens worden verzameld en gebruikt uitgebreid van 28 tot 54 vluchten. Dit vertaalt zich in een groei van het aantal passagiers ten aanzien van wie API-gegevens worden verzameld (2013 Q2).

B.3 Hits

In 2012 is begonnen met vergelijking van API-gegevens met formeel vastgestelde databases met personen of zaken. Tevens werd gewerkt met risicoprofielen. De databases met personen of zaken werden gegenereerd uit het Nationaal Schengen-informatiesysteem (NSIS), Vreemdelingen Basissysteem (VBS), Nationaal Documenten Systeem (NDS) en Politie Opsporingssysteem (OPS) en verkregen uit de systemen van het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM), Dienst Nationale Recherche (DNR), Centraal Justitiele Incassobureau (CJIB), Koninklijke Landelijke Politiediensten (KLPD), Expertisecentrum Identiteitsfraude (ECID) en de KMar.

Aantal hits	2012	2013 (Q1)	2013 (Q2)
op database met personen of zaken	1.321 hits	513 hits	669
op risicoprofiel	168 hits	110 hits	27 hits
Handmatige analyse	160 hits	71 hits	107 hits

De 5 meest voorkomende nationaliteiten bij de interventieberichten (op basis van vergelijking met een database met personen of zaken dan wel een risicoprofiel) waren de volgende:

Nationaliteiten	
2012	2013 (1ste halfjaar)
NLD 283	NLD 183
BGR 90	TUR 75
CHN 71	SOM 72
TUR 68	ALB 57
DEU 39	CHN 38

De 5 meest voorkomende luchthavens van vertrek in de interventieberichten (op basis van vergelijking met een database met personen of zaken dan wel een risicoprofiel) waren:

Luchthavens met de meeste interventieberichten	
2012	2013 (1e helft)
IST (Istanboel International Atatürk Airport): 276	IST (Istanboel International Atatürk Airport): 202
DXB (Dubai International Airport): 161	SAW (Istanboel Sabiha Airport): 94
SAW (Istanboel Sabiha Airport): 112	CAI (Cairo, Egypte): 83
GRU (Sao Paulo Guarulhos International Airport): 82	DXB (Dubai International Airport): 65
SVO (Moskou Sheremetyevo International Airport): 76	SVO (Moskou Sheremetyevo International Airport): 48

De 5 meest voorkomende redenen van de interventieberichten (op basis van vergelijking met een database met personen of zaken dan wel een risicoprofiel) waren:

Meest voorkomende aanleiding	
2012	2013 (1 ^{ste} helft)
Te innen boete (beslag voertuig als sanctie)	Profielen Grensbewaking
Operationele analyses	Operationele analyses
Profielen Grensbewaking	Te innen boete (beslag voertuig als sanctie)
Te innen boete (gijzeling als sanctie)	
Ongewenst vreemdeling (persoon aan wie de toegang tot NL geweigerd)	

B.4 Interventieberichten

Het betreft interventieberichten aan de operatie van de KMar op Schiphol of die zijn uitgezet bij andere overheidsdiensten, zoals de Politie. Uit de cijfers blijkt dat een hit niet altijd leidt tot een interventiebericht. Een belangrijke reden hiervoor vormen de hits die buiten de openingstijden van het API-Centrum worden gegenereerd. Het API-Centrum is inmiddels 7 dagen per week open, gedurende 14 uur per dag. Buiten deze tijden worden de ontvangen API-gegevens op de reguliere wijze geautomatiseerd vergeleken met databases met personen of zaken en profielen. Deze hits kunnen dan echter niet meer tot een interventiebericht leiden, aangezien de betreffende

passagiers de grens dan al zijn gepasseerd. Andere redenen om geen interventiebericht uit te sturen zijn het al betaald hebben van een openstaande boete en het niet meer van kracht zijn van de signalering. In deze gevallen is wel sprake van een hit, omdat de betreffende persoon voorkomt in de versie van NSIS/OPS die op dat moment meedraait in het API-systeem. Aangezien echter nog geen real-time vergelijking van API met NSIS/OPS mogelijk is, dient een hit altijd eerst nog geverifieerd te worden in de real-time NSIS/OPS database, voordat besloten wordt om een interventiebericht uit te sturen.

Aantallen interventieberichten in 2012 en 2013 (1ste helft):

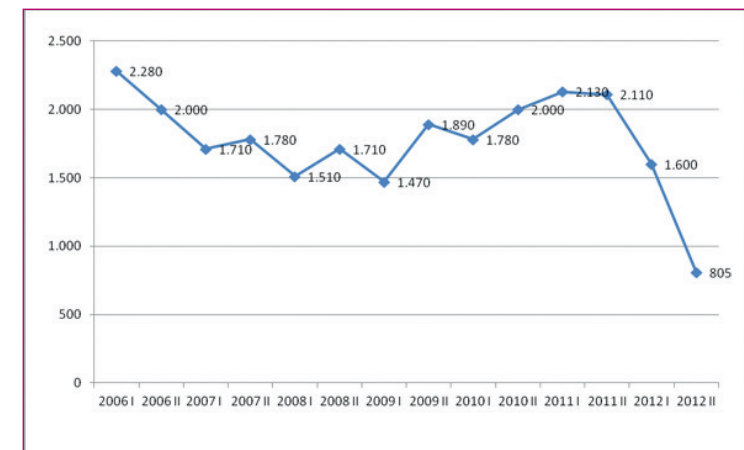
2012
800 uitgezet bij KMar en 130 gestuurd aan derden, o.a. KLPD
2013 (Q1)
319 uitgezet bij KMar en 44 gestuurd aan derden, o.a. Politie
2013 (Q2)
240 uitgezet bij KMar en 27 gestuurd aan derden, o.a. Politie

B.5 Acties (interventies)

Na het verzenden van een interventiebericht hoeft niet in alle gevallen ook daadwerkelijk een interventie plaats te vinden.

B.5.1 Toegangsweigeringen

Eén van de mogelijke interventies is het weigeren van de toegang aan de grens door een ambtenaar van de KMar. In 2010 heeft de interventie die met behulp van API-gegevens plaatsvond in 8 gevallen geleid tot weigering van de toegang. In hoeveel gevallen de interventie in 2011 en 2012 heeft geleid tot een toegangsweigering, is niet bekend, aangezien dit niet is te genereren uit het systeem waarin de API-gegevens worden verwerkt. In het eerste kwartaal van 2013 is dit wel geregistreerd. De in die periode uitgevoerde interventies hebben in 12 gevallen geleid tot toegangsweigering. In het tweede kwartaal is aan 4 personen op basis van API-gegevens de toegang geweigerd.³⁵ In de onderstaande tabel worden – per halfjaar – de aantallen personen aangegeven aan wie de toegang is geweigerd aan een Nederlandse Schengen-buitengrens.³⁶ Het betreft hier het totaal aantal toegangsweigeringen, ongeacht met behulp van API of anderszins.



³⁵ Het betreft de toegangsweigeringen naar aanleiding van het gebruik van API-gegevens.

³⁶ Dit betreft zowel toegangsweigeringen door de KMar als door de ZHP, op zowel luchthavens als maritieme havens.

Ontwikkeling grensweigering op risicoroutes (m.i.v. 1/1/2012 met API)

	BRUTO (+ AT) 2009	NETTO (- AT) 2009	BRUTO (+ AT) 2010	NETTO (- AT) 2010	BRUTO (+ AT) 2011	NETTO (- AT) 2011	BRUTO (+ AT) 2012	NETTO (- AT) 2012
ALP	0	0	0	0	0	0	0	0
BAH	6	4	9	9	7	7	5	4
BKK	11	6	11	8	18	13	8	6
CAI	56	47	25	23	36	32	24	21
CMB	0	0	3	3	2	2	3	3
DAM	3	3	0	0	0	0	0	0
DMM	4	4	12	9	10	10	11	10
DOH	1	1	3	2	12	10	14	13
DXB	25	24	44	39	48	45	58	49
EBB	5	4	8	8	6	6	12	11
HKG	100	83	64	43	56	54	26	24
IST	115	98	133	113	136	131	122	111
SAW	30	30	35	33	50	49	59	52
EVN	1	1	18	18	6	4	0	0
JNB	14	10	19	17	21	17	15	13
KTM	1	1	0	0	0	0	0	0
KBP	31	20	57	47	41	38	45	39
KUL	23	23	22	20	23	21	23	23
KWI	25	24	4	4	6	6	7	7
SVO	49	41	72	58	115	108	85	75
NBO	20	17	34	27	34	25	26	17
PTY	295	282	415	394	594	578	307	294
PEK	44	38	18	11	21	14	14	13
GRU	200	184	193	187	168	151	145	137
SIN	8	4	30	28	27	25	10	6
LED	15	13	23	18	26	25	24	22
IKA	27	23	29	27	25	24	5	5
TIP	46	45	53	51	7	6	0	0
Tot.	1155	1030	1334	1197	1495	1401	1048	955

(Bron: KMar)

Het totaal aantal (netto) weigeringen uit bovenstaande tabel is in onderstaande grafiek vergeleken met gegevens van het totaal aantal weigeringen in Nederland, verminderd met die netto weigeringen.



B.5.2 Andere maatregelen

Een interventie kan naast toegangsweigering ook leiden tot andere maatregelen. Tot 2013 vond ten aanzien hiervan echter geen specifieke registratie plaats. Uit de cijfers over het eerste kwartaal van 2013 blijkt dat van de 142 uitgevoerde interventies, in 130 gevallen sprake is geweest van andere maatregelen dan toegangsweigering. Het betrof daarbij ondermeer de volgende soort van maatregelen: aanhoudingen, staande-houdingen, innen boetes, betekenis in persoon van rechterlijk vonnis/bevel etc. Uit de cijfers over het tweede kwartaal van 2013 blijkt dat van de 187 uitgevoerde interventies, in 183 gevallen sprake is geweest van andere maatregelen dan toegangsweigering.

B.6 Procestijden grenscontrole SSPC-poortjes en reguliere grensbalies

De doorlooptijd bestaat uit procestijd en wachttijd. Er zijn in februari 2013 60 metingen gedaan. Dit zijn de resultaten m.b.t. de procestijd:

- Via de SSPC-poortjes:
- EU-ers: 2 personen per minuut per SSPC-poortje. Per opstelling van 6 poortjes dus 12 personen per minuut.
- Aan de grensbalie:
- EU-ers: 13 sec
- Niet EU-ers: 29 sec.
- Niet EU-ers met EUVIS: 41 sec.

Er zijn geen gegevens bekend over de controletijd van visumplichtigen vóór de komst van EUVIS, afgezien van de algemene rekeneenheid van 4 passagiers per minuut.

Bijlage C: Lijst met geïnterviewde personen

Lijst met

geïnterviewde

personen

Ministerie van Defensie/Koninklijke Marechaussee (KMar)

- De heer P.J. Simpelaar EMPM (Kolonel, plv. Commandant KMar District Schiphol)
- De heer H.J. Voogd (Majoor, plv. Brigadecommandant Grensbewaking KMar Schiphol)
- De heer P.P. Moret (Kapitein, Hoofd Executieve Ondersteuning Brigade Vreemdelingenzaken)
- De heer C.F. van Waaij (Projectleider)
- De heer R.J. de Graaf (Beleidsmedewerker Taakveld Vreemdelingenwetgeving)
- De heer drs. V.B. Egbers (Kolonel, plv. commandant Koninklijke Marechaussee District Schiphol)
- Mevrouw mr T.M. Falke (Majoor, plv. Brigadecommandant Grensbewaking KMar District Schiphol)

Ministerie van Veiligheid en Justitie/Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken/Immigratie- en Naturalisatiedienst/Directie Uitvoeringsstrategie en Advies

- Mevrouw A. Rooijers (Afdeling Asiel en Toegang, Adviseur)
- Mevrouw S. Dosker (Afdeling Asiel en Toegang, Adviseur)
- Mevrouw M.J.A. Janssen (Afdeling Handhaving, Senior Adviseur)

Ministerie van Veiligheid en Justitie/Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken/ Directie Migratiebeleid/Afdeling Toezicht, Regulier en Nationaliteit

- Mevrouw L.M. Lemmer (Senior Beleidsmedewerker)
- De heer. M. Vrolijk (Senior Beleidsmedewerker)

API (Advance Passenger Information) project

- Mevrouw L. Klooker (Accountmanager Airlines, API-Centrum)
- De heer J. de Winter (Luitenant-kolonel KMar, Projectleider API)
- De heer W.S.C. Mudde (Kapitein, Hoofd API-Centrum)
- De heer R. Post (Sr. Adviseur, Plv. Hoofd API-Centrum)
- De heer A. Lub (Luitenant KMar, Analist API-Centrum)

KLM (Koninklijke Luchtvaart Maatschappij)

- De heer K.J. Bruin (Corporate Privacy Officer)
- De heer P.J. Radier (Director KLM Systems Services)

