



significant.

Ketenbrede impactanalyse Pi-NL

Keteneffecten van de invoering van de
Passagiersinformatie-eenheid Nederland

Significant

Thorbeckelaan 91
3771 ED Barneveld
+31 342 40 52 40

KvK 3908 1506
info@significant.nl
www.significant.nl

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Den Haag, 27 februari 2018

Referentie: MG/bv/000498

Versie: 1.0

Auteur(s): Matthijs Goedvolk, Marlou Leijsen, Charlotte Sederel en Willem Stapel

Inhoudsopgave

Begrippenlijst	3
Managementsamenvatting	5
1. Achtergrond en doel van de impactanalyse	9
1.1 Doel	10
1.2 Onderzoeksvraag	10
1.3 Scope en afbakening	10
1.4 Werkwijze	11
2. De verschillende werklasterdelen op hoofdlijn	13
2.1 Opstellen vorderingen	13
2.2 Validatie	13
2.3 Acties op de luchthavens naar aanleiding van de alerts	14
2.4 Opvolging van alerts	14
2.5 Overige gevolgen van de Pi-NL	15
2.5.1 Rechtshulpverzoeken naar aanleiding van watchlists van andere EU-landen	15
2.5.2 Rechtshulpverzoeken naar aanleiding van derde landen	15
2.5.3 Zesmaandscontrole	16
2.6 Risicocriteria	16
3. Werklast	17
3.1 Substantieel deel van de impact is niet te bepalen	17
3.1.1 Impact rechtshulpverzoeken EU-landen naar aanleiding van watchlist EU-land	17
3.1.2 Impact rechtshulpverzoek derde landen naar aanleiding van watchlist derde land	17
3.2 Aantal te verwachten alerts	18
3.3 Algemene werkzaamheden bij een hit of alert	19
3.3.1 Validatie op doelbinding	19
3.4 Vorderingen	19
3.4.1 Politie	19
3.4.2 BOD'en	20
3.4.3 OM	21
3.5 Opvolging alerts	21
3.5.1 Directe acties op de Nederlandse luchthavens	22
3.5.2 Opvolging Nederlandse en buitenlandse signaleringen	23
3.6 Risicocriteria	28
3.7 Overzicht kwantificeerbare resultaten	29
4. Conclusies en aanbevelingen	30
4.1 Conclusies	30
4.1.1 Enkele belangrijke werklasterfecten zijn niet te kwantificeren	30
4.1.2 Werklasterfecten die wel te kwantificeren zijn	30
4.2 Monitorvariabelen	31
A. Beleidsscenario's	33
B. Percentages per organisatie	40
C. Tabellen	41

Begrippenlijst

Alert

Een gevalideerde hit die voldoet aan het doelbindingsvereiste van de richtlijn. De validatie op doelbinding gebeurt in een nader vorm te geven organisatieonderdeel¹, die geen onderdeel van de Pi-NL is.

API (Advance Passenger Information)

Biografische informatie van de passagier uit de machine leesbare zone van het paspoort in combinatie met betreffende vluchtinformatie. Luchtvaartmaatschappijen verzamelen deze standaard door WCO/IATA/ICAO vastgestelde informatie alleen op last van overheidsdiensten met passende wetgeving. Dit gebeurt over het algemeen tijdens het check-in proces bij de eerste vlucht die de passagier van zijn gehele route gaat maken door middel van Internet Check-In of op de luchthaven via een kiosk of een balie. Specifiek voor dit proces is verplichte validatie van de verstrekte gegevens. De push van de gegevens is na sluiten *boarding procedure*.

(deels) Beïnvloedbare werklast

Extra werklast voor een organisatie als gevolg van de inrichting van de Pi-NL, waarbij de organisatie (in beperkte mate) zelf kan besluiten de extra taken al dan niet uit te voeren. Het gaat dan bijvoorbeeld om het indienen van vorderingen bij de Pi-NL: een bevoegde instantie kan er in een onderzoek - tot op zekere hoogte, rekening houdend met de ernst van het delict en de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit - zelf voor kiezen dit opsporingsmiddel wel of niet in te zetten.

Bevoegde instanties

De organisaties die bevoegd zijn om bij/van de Pi-NL passagiersgegevens of het verwerkingsresultaat van die gegevens te verzoeken of te ontvangen, teneinde de gegevens die zijn ontvangen nader te onderzoeken, of de nodige maatregelen te treffen voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van (verdachten van) terroristische of ernstige misdrijven:

- a. Het Openbaar Ministerie;
- b. De Nationale Politie;
- c. De bijzondere opsporingsdiensten;
- d. De Koninklijke marechaussee, en
- e. De Rijksrecherche.

Databank

Een bestaand register dat buiten de Pi-NL wordt beheerd zoals OPS en SIS-II.

Generieke werklast

Werklast voor een organisatie als geheel die verspreid kan worden over de organisatie. Het gaat dan bijvoorbeeld voor het OM om reguliere zaken die na informatie van de Pi-NL de strafrechtketen instromen: deze zaken belanden niet bij een specifiek organisatieonderdeel, maar kunnen bij ieder parket instromen.

Hit

Een door een persoon (medewerker van de Pi-NL) gecontroleerde match. Een persoon moet altijd beoordelen of de automatische match terecht is. Indien dat het geval is, is er sprake van een hit.

¹ Ten tijde van de impactanalyse was het idee om hiervoor een backoffice in te richten.

Match

Een match is een melding van de applicatie die aangeeft dat een of meerdere specifieke persoonsgegevens uit de PNR-gegevens overeenkomen met die op een watchlist of in een databank.

Niet-beïnvloedbare werklust

Extra werklust voor een organisatie als gevolg van de inwerkingtreding van de richtlijn en de inrichting van de Pi-NL, waarbij de organisatie verplicht is de taken uit te voeren. Het gaat dan bijvoorbeeld om verplichte uitvoering van een actie op een alert of internationale rechtshulpverzoeken, waarvoor geldt dat organisaties verplicht zijn hier binnen een bepaalde termijn gevolg aan te geven.

Pi-NL (Passagiersinformatie-eenheid Nederland)

De Pi-NL beoordeelt de ontvangen PNR-gegevens (zie hieronder) en de daarin aanwezige API-gegevens (zie boven) voorafgaand aan de geplande aankomst in of gepland vertrek uit Nederland van luchtvaartpassagiers. Dit gebeurt door de gegevens te vergelijken met gegevens van gesignaleerde personen, gegevens uit vorderingen, of met de opgestelde risicocriteria.

PIU (Passenger Information Unit)

De passagiersinformatie-eenheden van andere landen.

PNR (Passenger Name Record)

Een standaardformaat voor de lay-out en inhoud van reserveringsinformatie die noodzakelijk is voor de goede afhandeling van de vluchtreserveringen. Een PNR wordt gecreëerd zodra een persoon een vlucht boekt. PNR-gegevens worden door de luchtvaartpassagiers verstrekt aan luchtvaartmaatschappijen. Dit kan rechtstreeks via Internet, via een reisagent of door de eerste luchtvaartmaatschappij van de volledige reisroute. De PNR gegevens bestaan uit verschillende gegevens zoals voor- en achternaam, man/vrouw indicatie, de bestemmingen en bijbehorende vluchtnummers, vertrekdata en tijdstippen, ticketinformatie, wie de reis geboekt heeft, de betaalmethode en het moment van reserveren.

Risicocriteria

Een opgestelde lijst van risico-indicatoren die wordt gebruikt voor het filteren van reizigersgegevens aan de hand waarvan luchtvaartpassagiers geïdentificeerd kunnen worden waarbij sprake is van een verhoogd risico op een misdrijf.

Specifieke werklust

Werklust voor een specifiek organisatieonderdeel die niet verspreid kan worden over de organisatie.

Validatie

De controle van een hit op doelbinding conform de richtlijn.

Watchlist (vordering OvJ o.g.v. art. 126ne Sv)

Een lijst die één of meerdere karakteristieken bevat van één of meerdere personen of objecten. Watchlists worden door bevoegde instanties samengesteld en door tussenkomst van de Officier van Justitie bij de Pi-NL aangeleverd.

Managementsamenvatting

In opdracht van de stuurgroep Pi-NL is een ex-ante-impactanalyse uitgevoerd. Het doel van deze impactanalyse is inzicht geven in de structurele werklastervolgen voor de betrokken organisaties (de KMar, politie, bijzondere opsporingsdiensten, het Openbaar Ministerie, de rechtspraak en de Dienst Justitiële Inrichtingen) naar aanleiding van de veranderingen in de ketenprocessen die de oprichting van een passagiersinformatie-eenheid NL (Pi-NL) met zich meebrengt. De hoofdvraag van het onderzoek is:

Wat zijn de structurele gevolgen van de voorgenomen wijzigingen op de ketenprocessen en de werklaster (in zaaksvolumes, uren en fte per jaar) van de betrokken organisaties voor het startscenario en het noodzakelijke scenario?

Het gaat bij het bepalen van de structurele werklastervolgen om het aantal hits en alerts die gegenereerd worden door de Pi-NL en de werklaster die deze hits en alerts met zich meebrengen voor de keten om hieraan opvolging te geven. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen het startscenario en het noodzakelijke scenario, zoals beschreven door de NCTV (zie bijlage A²). Het rapport vormt een gedetailleerde onderbouwing en uitwerking van de bevindingen en conclusies zoals hieronder weergegeven.

Belangrijkste bevindingen en conclusies

1. Een deel van de werklastereffecten bleek op geen enkele wijze kwantificeerbaar, ook niet in termen van orde van grootte, terwijl de verwachtingen bij de betrokken ketenpartners wel zijn dat deze effecten potentieel een grote werklasterstijging kunnen betekenen. De betrokken organisaties zien een groot risico in de aanzuigende werking van de PIU van andere landen op het aantal internationale rechtshulpverzoeken. De verwachting is namelijk dat alle betrokken landen naast signalering in SIS, ook hun eigen watchlists zullen gaan hanteren. De verwachting van de instanties is bovendien dat de PIU-informatie in veel landen gemakkelijk kan worden opgevraagd; in lang niet alle landen hoeft hiervoor toestemming van een OvJ te worden gevraagd. En in sommige landen maakt de opsporing onderdeel uit van de PIU, wat de stap om een persoon op een watchlist te zetten nog kleiner maakt. Deze dynamieken leiden bij instanties tot de verwachting dat er meer vluchtinformatie wordt uitgewisseld en er meer behoefte aan nadere opsporingsinformatie ontstaat als voor de betreffende persoon sprake is van een alert. Dit kan leiden tot een toename aan internationale rechtshulpverzoeken. De omvang van deze toename is niet kwantificeerbaar gebleken omdat onbekend is hoe groot de watchlists van andere landen zullen zijn en in welke mate zij bij een alert internationale rechtshulpverzoeken doen. Dit is van veel externe factoren afhankelijk. Indien dit tot een (grote) toename leidt kan dit leiden tot een grote extra werklaster voor het LIRC en in de opvolging daarvan ook voor de opsporingsinstanties en het OM.
2. Een effect dat niet in de impactanalyse is meegenomen, omdat hiervoor geen inschattingen konden worden gedaan, is het aantal vorderingen van PNR-gegevens uit derde landen en de werklaster die hieruit voortvloeit voor de keten. Het gaat dan wederom om een potentiële werklaster voor het LIRC in het geval zij in het proces een rol krijgen en indirect bij het LIRC en in de rest van de keten bij eventuele rechtshulpverzoeken die (mede) volgen naar aanleiding van informatie-uitwisseling.

² Het betreft de scenario's zoals beschreven bij de start van de impactanalyse.

3. Met betrekking tot de werklust die wel kwantificeerbaar is, geldt dat de validatie van hits op doelbinding, de opvolging van alerts op de luchthaven (voor KMar en in mindere mate voor het OM) en de internationale rechtshulpverzoeken naar aanleiding van alerts van buitenlandse SIS-signaleringen (voor politie en OM en het LIRC) de grote werklustverhogingen opleveren. Deze werklust is niet goed te beïnvloeden en wordt uitgevoerd door capaciteit van specifieke organisatie-onderdelen (de werklust kan niet over de gehele organisatie verdeeld worden). Dit maakt de betreffende organisaties kwetsbaar voor de toename in werklust.

Kerngegevens, aannames en beperkingen

De effecten die wel kwantificeerbaar bleken, zijn in dit document opgenomen, waarbij onderscheid is gemaakt tussen het startscenario en het noodzakelijke scenario.

Volumes

De eerste tabel betreft het aantal matches, hits en alerts. Deze zijn essentieel omdat ze het vertrekpunt vormen voor de meeste inschattingen en berekeningen van de werklusten. De volgende definities zijn gehanteerd:

- I. Een match is een melding van de applicatie die aangeeft dat een of meerdere specifieke persoonsgegevens uit de PNR-gegevens overeenkomen met die op een watchlist of in een databank.
- II. Een hit is een door een persoon (medewerker Pi-NL) gecontroleerde match. Een persoon moet altijd beoordelen of de automatische match terecht is. Indien dat het geval is, is er sprake van een hit.
- III. Een alert is een gevalideerde hit die voldoet aan het doelbindingsvereiste van de richtlijn.

Tabel 1. Aantallen en percentages matches/hits/alerts

	aantal passagiers	percentage nieuwe zaken	Startscenario		Noodzakelijke scenario	
			Ondergrens	Bovengrens	Ondergrens	Bovengrens
Percentage HIT/ALERT			0,08%	0,11%	0,10%	0,14%
Schengen	37.000.000	100%	30.273	40.364	37.000	50.455
Overige intra EU	15.000.000	5%	450	675	750	1.023
Extra EU	25.000.000	5%	750	1.125	1.250	1.705
Totaal # hits			31.473	42.164	39.000	53.182
Doelbindingspercentage			12%	16%	12%	16%
Aantal alerts			3.777	6.746	4.680	8.509

Als uitgangspunt voor de inschattingen van de aantallen matches, hits en alerts zijn de ervaringsgegevens van de KMar op basis van de huidige API-richtlijn gehanteerd, waaronder het huidige percentage matches waaruit actie van de KMar volgt. Voor een deel is **geen** sprake van **extra** werklust, omdat in het kader van API of reguliere paspoortcontroles al acties worden verricht. In bovenstaande tabel staat het aantal passagiers weergegeven, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen vluchten binnen Schengen, binnen de EU (niet -

Schengen) en buiten de EU. Het percentage in de derde kolom geeft aan hoeveel procent hiervan nieuwe zaken betreft en dus zorgt voor extra werklust. Dit aantal wordt gebruikt als basis voor de inschattingen.

Het aantal hits dat moet worden gevalideerd op doelbinding is echter bepaald op basis van alle (in- en uitgaande) vluchten. Het deel van de matches/hits waar in de huidige situatie al actie op wordt verricht (en wat niet als extra werklust is meegeteld), moet in de nieuwe situatie namelijk wel altijd worden gevalideerd. Voor de aantallen is hierbij uitgegaan van 3 pushes per vlucht, waarvan echter maar een deel (10% tot 25%) tot meerdere validaties per hit leidt (bijvoorbeeld bij een verschil tussen de pushes). Ook voor de berekening van de werklust van de KMar ten aanzien van acties op de luchthaven is uitgegaan van alle vluchten. Ook als passagiers nu al te maken krijgen met een paspoortcontrole, wordt in de nieuwe situatie de PNR-informatie gebruikt om bijvoorbeeld de paspoortcontrole van te voren op de hoogte te stellen van een eventueel gesignaleerde persoon of om een onopvallende controle voor te bereiden.

In de berekeningen is voor de processen als gevolg van hits op signaleringen onderscheid gemaakt tussen Nederlandse en buitenlandse signaleringen en tussen acties op een Nederlandse luchthaven en op een buitenlandse luchthaven, dit laatste als gevolg van een vlucht vanuit Nederland (zie onderstaand schema).

	Door NL gesignaleerd	Door ander land gesignaleerd
Actie op NL-luchthaven	Opvolging in Nederland, geen uitlevering noodzakelijk	Opvolging waarschijnlijk in ander land, overlevering aan land dan aan de orde
Actie op buitenlandse luchthaven	Opvolging waarschijnlijk in Nederland, uitlevering noodzakelijk	Opvolging in ander land, waarschijnlijk wel informatie-uitwisseling

Naar aanleiding van 75% van de alerts die volgen op een hit, vindt informatie-uitwisseling plaats (van Nederland naar het buitenland of andersom) en in 25% van de gevallen moet een aangehouden persoon worden uit-/overgeleverd (van Nederland naar het buitenland of andersom). Deze stromen brengen verschillende werklusteffecten voor de betrokken organisaties met zich mee. In de rapportage wordt dit verder toegelicht.

Werklusteffecten

De werklusteffecten zijn in bijlage C opgenomen, met onderscheid (voor zover mogelijk en relevant) naar de hoofdprocessen. Het betreft de extra werklust ten opzichte van de huidige situatie. Belangrijke kanttekening bij de tabellen is dat de werklusteffecten die in de tabellen zijn opgenomen, in verschillende mate onzeker zijn en mogelijk groter zijn als gevolg van (nog) niet kwantificeerbare effecten. In de vier laatste kolommen van de tabel is de totale werklust per organisatie weergegeven, onderverdeeld naar beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare werklust. Dit laatste betreft de validatie van hits, de acties van de KMar op de luchthaven en de werklust naar aanleiding van de internationale SIS-signaleringen (waaronder internationale rechtshulpverzoeken). De overige werkzaamheden zijn in meer of mindere mate te beïnvloeden door de organisaties zelf, al heeft dat wel gevolgen voor de mate waarin de opsporing haar voordeel kan doen met de PNR-informatie.

Voor het bepalen van de impact is waar mogelijk uitgegaan van ervaringscijfers, maar we hebben ook de nodige aannames moeten doen. Soms zijn ook aannames gedaan ten aanzien van de voorgenomen werkwijzen, omdat de processen nog niet op alle punten in detail zijn uitgewerkt. Het doen van aannames en met name het stapelen van aannames brengt (grote) onzekerheid met zich mee. In de impactanalyse uit die onzekerheid zich in een (grote) bandbreedte om de uitkomsten en in de tabel met de cijfermatige uitkomsten is de mate van onzekerheid zichtbaar gemaakt door kleuren aan de uitkomsten toe te kennen.

Zoals gezegd leveren de validatie, de opvolging van alerts op de luchthaven en internationale rechtshulpverzoeken naar aanleiding van alerts van buitenlandse SIS-signalerings grote werklastverhogingen op. Er is ook impact te verwachten voor de opsporing in Nederland als gevolg van Nederlandse signaleringen. Deze impact is echter kleiner dan de impact die in de vorige alinea is beschreven en de extra werklast is, tot op een zekere hoogte, beïnvloedbaar. Er kan worden gekozen om voor bepaalde signalen geen opsporingscapaciteit in te zetten. Dit betekent wel dat niet alle signalen kunnen worden opgevolgd. Het betreft voornamelijk generiek inzetbare capaciteit, waardoor de toename in werklast niet voor rekening komt van één specifiek(e) organisatie(onderdeel). Een deel van de extra werklast kan ook het gevolg zijn van personen die eerder in beeld komen waardoor er eerder of met inzet van minder opsporingsmiddelen een onderzoek kan worden gestart (en afgerond) dan in de huidige situatie.

De gevolgen voor de Rechtspraak en DJI zijn eveneens in kaart gebracht en kunnen ook voor deze partijen tot een toename in de werklast leiden. Met betrekking tot de strafrechtzaken geldt dat het lastig is vast te stellen of het allemaal nieuwe zaken betreft of dat het ook zaken betreft die eerder voor de rechter komen of personen die hierdoor eerder hun straf uitzitten. Dit maakt de inschatting van de impact voor deze partijen behoorlijk onzeker.

Monitorvariabelen

Een belangrijke conclusie is dat enkele belangrijke effecten (nog) niet in te schatten zijn. Veel van de effecten zullen pas zichtbaar worden als de Pi-NL is ingericht en er gebruik van wordt gemaakt. Een belangrijk resultaat van de impactanalyse is dan ook een lijst met monitorvariabelen die in de rapportage is opgenomen: vanaf het moment dat via de Pi-NL PNR-gegevens worden uitgewisseld, zullen bepaalde variabelen geregistreerd moeten worden om de effecten in kaart te kunnen brengen en eventueel nog bij te sturen. Een voor de handliggend voorbeeld van zo'n monitorvariabele is het aantal internationale rechtshulpverzoeken dat als gevolg van informatie-uitwisseling tussen de PIU's wordt gedaan. Dit vraagt wel een goede registratie, waaruit duidelijk wordt dat een dergelijk rechtshulpverzoek is gedaan naar aanleiding van een PIU-bevraging. Ook het aantal verzoeken om verstrekking van PNR-gegevens door derde landen zou moeten worden gemonitord, waarbij het aanbevelingswaardig is om te registreren welk land de vordering doet.

1. Achtergrond en doel van de impactanalyse

01 De in mei 2016 gepubliceerde Europese PNR-richtlijn³ verplicht de lidstaten om binnen twee jaar een passagiersinformatie-eenheid (Pi-NL) in te richten, om PNR-gegevens te verzamelen en te gebruiken voor de bestrijding van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit⁴. Hiertoe worden alle reserverings- en incheckgegevens van de luchtvaartmaatschappijen in deze eenheden verzameld en verwerkt. Momenteel werken de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en de directie Wetgeving en Juridische Zaken (DWJZ) aan de implementatie van deze richtlijn door oprichting van een Passagiersinformatie-eenheid Nederland (Pi-NL). Het PNR-wetsvoorstel⁵ voor de implementatie van de richtlijn is ingediend bij de Tweede Kamer en beoogt een inwerkingtreding in mei 2018 en implementatie van de Pi-NL voor 24 mei 2018.

02 De Pi-NL vergelijkt de door luchtvaartmaatschappijen verstrekte PNR-gegevens van passagiers voorafgaand aan hun geplande aankomst in of gepland vertrek uit Nederland. Op basis van een alert vanuit de Pi-NL kunnen bevoegde instanties (zie hieronder) en - in voorkomend geval - Europol⁶, personen onderwerpen aan een nader onderzoek, omdat die personen betrokken zouden kunnen zijn bij een terroristisch misdrijf of bij ernstige criminaliteit.

03 Op hoofdlijn bestaat de taak van de Pi-NL uit de volgende onderdelen:

- a. Het 24/7 verwerken van de PNR-gegevens van luchtvaartmaatschappijen en deze matchen met relevante databases, watchlists en risicocriteria;
- b. Het controleren van geautomatiseerde matches om vast te stellen of (a) deze voldoen aan de signalering uit de databank of de risicocriteria, en (b) of er sprake is van doelbinding (buiten de Pi-NL gevalideerd) en (c) of er een alert moet worden doorgegeven aan de betrokken bevoegde instantie(s). De alerts worden, indien relevant, doorgegeven aan daartoe aangewezen bevoegde instanties: de Nationale Politie (hierna: politie), de Koninklijke Marechaussee (KMar), de bijzondere opsporingsdiensten (BOD'en)⁷ het Openbaar Ministerie (OM) en de Rijksrecherche;
- c. Het inwilligen van vorderingen van nationale bevoegde instanties;
- d. Het inwilligen van informatieverzoeken van andere PIU's en Europol.

04 De gevolgen van deze werkzaamheden van de Pi-NL in ketenverband bestaan uit het gevolg geven aan eventuele alerts - bijvoorbeeld door het doen van nader onderzoek of het verrichten van een interventie - door

³ Richtlijn (EU) 2016/681; PNR staat voor Passenger Name Record.

⁴ Zie bijlage 2 van de Richtlijn voor de lijst met misdrijven.

⁵ *Kamerstukken II* 2017/18, 34861, 2.

⁶ Alleen voor onderzoeken die Europol zelf verricht, kan Europol de Pi-NL bevragen. Dit betreft - gezien het beperkt aantal zelfstandige onderzoeken - naar verwachting een laag aantal. Europol-verzoeken zijn daarom niet afzonderlijk in de impactanalyse meegenomen.

⁷ De Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid Directie Opsporing (ISZW-DO), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit Inlichtingen- en Opsporingsdienst (NVWA-IOD) en de Inspectie Leefomgeving en Transport Inlichtingen- en Opsporingsdienst (ILT-IOD).

de bevoegde instanties, de rechtspraak (ZM) en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), en het verzoeken om en verstrekken van informatie met betrekking tot luchtvaartpassagiers.

1.1 Doel

05 Vanuit de wens om inzicht te krijgen in de gevolgen van deze richtlijn voor de keten heeft de stuurgroep Pi-NL besloten een impactanalyse uit te laten voeren door SMS (simulatiemodellen strafrechtketen) van het Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR) in samenwerking met onderzoeksbureau Significant. Het doel van deze impactanalyse is inzicht geven in de structurele werklastgevolgen voor de betrokken organisaties naar aanleiding van de veranderingen in de ketenprocessen die de oprichting van Pi-NL met zich meebrengt. De impactanalyse berekent het verschil in impact op de ketenpartners tussen het startscenario en het noodzakelijke scenario, zoals door de NCTV beschreven in bijlage A⁸.

06 De impactanalyse heeft een rekenmodel opgeleverd waarin de structurele werklastgevolgen voor de keten in de twee scenario's in fte worden berekend⁹. De uitkomsten dienen als input voor het gesprek in de stuurgroep over de financiële implicaties van de scenario's voor de ketenpartners.

1.2 Onderzoeksvraag

07 Deze impactanalyse geeft antwoord op de volgende centrale vraag:

Wat zijn de structurele gevolgen van de voorgenomen wijzigingen op de ketenprocessen en de werklast (in zaaksvolumes, uren en fte per jaar) van de betrokken organisaties voor het startscenario en voor het noodzakelijke scenario?

1.3 Scope en afbakening

08 De impactanalyse richt zich primair op de structurele gevolgen van de wetwijziging voor de politie, de KMar, BOD'en, het OM, de ZM en DJI¹⁰. Omdat geen voorschot kan worden genomen op de toekomstige uitspraken van de ZM op dit terrein zijn de gevolgen voor de organisaties belast met de tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissingen uiterst onzeker en is gekozen voor een ruime bandbreedte in de aannames. De

⁸ Bijlage A bevat de laatste versie (oktober 2017) van de beschrijving van de scenario's. Deze beschrijving geeft niet op alle punten de laatste stand van zaken weer; enkele punten zijn nog aan wijzigingen onderhevig en/of staan nog ter discussie. In de impactanalyse is uitgegaan van de beschrijving in de bijlage met, indien van toepassing, latere mondelinge wijzigingen en aanvullingen hierop tot 21 december 2017. Het kan daardoor voorkomen dat de beschrijving of terminologie in deze rapportage niet volledig overeenkomt met de beschrijving van de scenario's in bijlage A of latere aanpassingen in de voorziene werkwijze.

⁹ Voor de ZM en DJI is de werklast berekend in respectievelijk aantal zaken en aantal celjaren.

¹⁰ Naast de bevoegde instanties zijn ook de effecten voor de ZM en DJI onderzocht, omdat de verwachting is dat deze organisaties ook gevolgen ondervinden van de mogelijke extra instroom in de strafrechtketen als gevolg van de inrichting van de Pi-NL. Eventuele werklastgevolgen voor de Douane vallen buiten de scope van deze impactanalyse. De Douane houdt zich bezig met de controle en toezicht op grensoverschrijdend goederenverkeer.

impactanalyse ziet op het abstractieniveau van de keten en niet op incidentele of structurele gevolgen voor de organisatie-specifieke PIOFACH¹¹ van individuele organisaties. Die gevolgen worden doorgaans in een ex-ante-uitvoeringstoets door de organisaties in beeld gebracht.

09 Gedurende de impactanalyse was een aantal zowel beleidsmatige als wetstechnische randvoorwaarden - zoals het validatievraagstuk - nog niet volledig uitgewerkt. Dergelijke randvoorwaarden worden ook genoemd in het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en het advies van de Raad van State (RvS). Deze randvoorwaarden die in de adviezen van de AP en RvS worden benoemd, kunnen van invloed zijn op de werkwijze en dus werklast van de opsporing en het OM. Eventuele aanpassingen in het wetsvoorstel of de uitwerking daarvan naar aanleiding van de genoemde adviezen waren op het moment van onderzoek nog niet bekend en zijn dan ook niet in de impactanalyse meegenomen.

10 De werklast van beide scenario's is berekend ten opzichte van elkaar. Waar mogelijk is kwalitatief beschreven wat de eventuele besparingen zijn door een efficiëntere werkwijze ten opzichte van de huidige praktijk.

11 De impactanalyse gaat niet in op de structurele kosten ten gevolge van de maatregel, maar op de werklast uitgedrukt in zaaksvolumes, uren en fte per jaar. Verder gaat deze ex-ante-impactanalyse niet in op de implementatiekosten van en veranderingen in werkprocessen of ICT-systemen die de wetswijziging met zich meebrengt. Dat vergt een ex-ante-uitvoeringstoets van betrokken organisaties. Daarnaast gaat de impactanalyse niet in op eventuele maatschappelijke effecten of andere outcome-effecten van de maatregel, maar is primair gericht op de werklast van de keten.

1.4 Werkwijze

12 Om de impact van de twee genoemde scenario's te bepalen hebben de volgende activiteiten plaatsgevonden:

- a. **Expertbijeenkomsten.** In totaal zijn er drie expertbijeenkomsten geweest met experts van de politie, de KMar, het OM, de BOD'en en de NCTV. Tijdens deze expertbijeenkomsten zijn de nieuwe werkprocessen concreter gemaakt en zijn waar nodig aannames gedaan over de werkwijze en werklasteffecten die hiervan het gevolg zijn. In de laatste expertbijeenkomst zijn de conceptresultaten teruggekoppeld en besproken met de experts;
- b. **Bilaterale interviews.** Na iedere expertbijeenkomst zijn bovengenoemde ketenpartners ten minste één keer geïnterviewd. Daarnaast is ook bilateraal contact geweest met de ZM en DJI. Tijdens deze interviews is een globaal beeld verkregen van de geschatte werklasteffecten van de twee scenario's, voor zover kwantificeerbaar;
- c. **Ontwikkelen rekenmodel.** Parallel aan de expertbijeenkomsten en de bilaterale interviews is een rekenmodel ontwikkeld waarin de effecten van de twee scenario's op hoofdlijnen zijn doorgerekend. Hierbij is zoveel mogelijk gebruikgemaakt van de bestaande gegevens uit het API-proces van de KMar. Waar geen gegevens beschikbaar waren, zijn aannames gedaan met de experts. Om de onzekerheid

¹¹ Personeel, Informatievoorziening, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie, Huisvesting

rondom deze aannames weer te geven is gewerkt met bandbreedtes en kleurcoderingen in de tabellen met de resultaten;

- d. **Toetsing conceptuitkomsten.** De conceptuitkomsten van de berekeningen, de onderliggende aannames en verwoording van deze aannames, zijn tijdens de laatste expertbijeenkomst en in enkele gevallen aanvullend getoetst bij de betrokken organisaties. De betrokken organisaties kunnen zich derhalve vinden in de gepresenteerde aannames en uitkomsten.

2. De verschillende werklastonderdelen op hoofdlijn

13 In dit hoofdstuk beschrijven we op hoofdlijnen de verschillende werklastonderdelen. In de volgende hoofdstukken wordt vervolgens per onderdeel de impact toegelicht. We richten ons daarbij, met uitzondering van de validatie van de doelbinding, niet op het primaire proces van Pi-NL, maar op de ketengevolgen.

2.1 Opstellen vorderingen

14 Bevoegde instanties kunnen PNR-gegevens van de Pi-NL vorderen. Een Officier van Justitie (OvJ) moet toestemming geven om de betreffende gegevens op te vragen¹². Dit betreft zowel het opvragen van actuele PNR-gegevens, als het plaatsen van een persoon op een zogenaamde 'watchlist' om iemands reisbewegingen in de gaten te gaan houden. Overigens geldt het alleen als extra werklast als het een vordering betreft ten aanzien van een persoon voor wie in de huidige situatie geen vordering zou zijn gedaan en die niet al gesignaleerd is in een databank.

15 Het opstellen van de vorderingen kent de volgende werklastgevolgen:

- a. De opsporingsinstanties bereiden de aanvraag voor en sturen deze naar het OM;
- b. Het OM beoordeelt de aanvraag en verleent wel of geen toestemming;
- c. De gegevens van de passagiers worden vervolgens door de opsporingsinstantie ingevoerd in een daarvoor nog te ontwikkelen applicatie.

2.2 Validatie

16 Wanneer sprake is van een match tussen de PNR-data en een gekoppelde databank (SIS, OPS, SLTD) of watchlist moet worden beoordeeld of deze match terecht is, en of deze, in het geval van een databank, onder de doelbinding van de wet valt. Op hoofdlijnen moeten de volgende drie stappen worden doorlopen:

- a. Wanneer de applicatie een melding geeft dat een of meerdere persoonsgegevens uit de PNR-gegevens overeenkomen met die op een watchlist of in een databank, dan spreken we van een match;
- b. Deze match moet altijd worden gecontroleerd door een persoon om te beoordelen of de automatische match terecht is. Indien dat het geval is, is er sprake van een hit. Een hit is een door een persoon (medewerker Pi-NL) gecontroleerde match;
- c. Een alert is een gevalideerde hit die voldoet aan de doelbinding van de richtlijn (terroristische en ernstige misdrijven).

17 Hoewel deze impactanalyse zich richt op de ketengevolgen, is voor het specifieke onderdeel van het Pi-NL-werkproces dat gaat over de check op doelbinding (c.) op verzoek van de opdrachtgever ook de werklast berekend. Omdat voor deze toets inzage in politiegegevens en (internationale) SIS-gegevens noodzakelijk is, moet deze door een nog nader te bepalen onderdeel van een opsporingsinstantie worden gedaan. Bij de start van de impactanalyse was nog niet duidelijk welke partij deze taak op zich zou nemen. Omdat dit mogelijk ook

¹² Bij een zeer klein aantal vorderingen (in het kader van artikel 126hh ofwel vooronderzoek terrorisme) moet de RC toestemming geven als de vordering betrekking heeft op gegevens ouder dan zes maanden.

een ketenpartner zou kunnen zijn, is gekozen om op dit onderdeel wel een inschatting te maken. De andere twee stappen worden binnen de Pi-NL uitgevoerd en zijn dus geen onderdeel van de impactanalyse.

2.3 Acties op de luchthavens naar aanleiding van de alerts

18 Wanneer er sprake is van een alert moet er op de betreffende Nederlandse luchthaven bijna altijd een actie worden ondernomen. De actie kan variëren van het vergaren van informatie, het aanhouden van iemand die aankomt met het vliegtuig (en de bijbehorende voorbereiding), het uitvoeren van een (on)opvallende controle of het informeren van de grenscontrole dat een passagier ten aanzien waarvan sprake is van een alert waarschijnlijk in een bepaald tijdvak aankomt. Dit wordt in principe altijd door de KMar gedaan.

19 Naar aanleiding van een deel van de alerts neemt de KMar contact op met het OM over de eventuele vervolgactie. Denk hierbij aan overleg als er uit een (on)opvallende controle iets naar voren komt, maar ook als iemand moet worden aangehouden vanwege een buitenlandse signalering in SIS-II. Daarnaast moet de KMar contact opnemen met de signalerende bevoegde instantie, in het geval van Nederlandse signaleringen, om te bepalen op welke wijze een eventuele interventie moet worden vormgegeven.

2.4 Opvolging van alerts

20 Naast de eerste actie op de luchthaven, moet er ook andere opvolging worden gegeven aan de alerts. In de opvolging van alerts wordt op twee punten onderscheid gemaakt. Ten eerste een onderscheid tussen acties naar aanleiding van Nederlandse alerts (alerts op basis van door Nederland gesignaleerde personen) en acties naar aanleiding van buitenlandse alerts (op basis van door het buitenland gesignaleerde personen). Ten tweede een onderscheid tussen acties in Nederland en acties in het buitenland. De soort opvolging is afhankelijk van beide factoren. Zie tabel 1.

	Door NL gesignaleerd	Door ander land gesignaleerd
Actie op Nederlandse luchthaven	Opvolging in Nederland, geen uit-/overlevering noodzakelijk	Opvolging waarschijnlijk in ander land, uit-/overlevering aan land dan aan de orde
Actie op buitenlandse luchthaven	Opvolging waarschijnlijk in Nederland, uit-/overlevering noodzakelijk	Opvolging in ander land, waarschijnlijk wel informatie-uitwisseling

Tabel 1. Acties naar aanleiding van alerts

21 Alle zaken die volgen op opvolging van alerts naar aanleiding van Nederlandse signaleringen en vorderingen, leiden tot een of andere vorm van opvolging door de opsporingsinstanties. Dit kan bijvoorbeeld gaan om het uitwisselen en verwerken van de informatie. Het kan echter ook gaan om aanhouding of verhoor van de gesignaleerde persoon op een Nederlandse luchthaven, in verband met een openstaand vonnis of naar aanleiding van de uitkomsten van een (on)opvallende controle. Uiteindelijk betekent dit in alle gevallen werk voor (een deel van) de strafrechtketen en daarnaast ook voor het Landelijk Internationaal

Rechtshulpcentrum (LIRC) (in de meeste gevallen informatie-uitwisseling met het land van vertrek of aankomst).

22 Wanneer de actie op een buitenlandse luchthaven heeft plaatsgevonden, moet de informatie worden uitgewisseld via het LIRC. Daar waar het een aanhouding betreft, moet de betreffende persoon ook naar Nederland worden gehaald¹³. Over het algemeen zal, als vaststaat dat de betreffende persoon in het buitenland is geweest (en daarvan is hier sprake) ook nog verdere informatie worden uitgewisseld zowel op politieel als justitieel niveau.

23 De acties naar aanleiding van buitenlandse signaleringen verschillen van die van Nederlandse signaleringen of watchlists. Uitzonderingen daargelaten, zal er in Nederland geen strafrechtelijke vervolging plaatsvinden omdat dit over het algemeen plaatsvindt in het signalerende land. Naar aanleiding van de acties op Nederlandse luchthavens vindt er wel informatie-uitwisseling plaats. Daarnaast moeten voor personen die aan het buitenland worden uit-/overgeleverd bepaalde taken worden verricht. Dit leidt ook tot werklast voor de politie, het OM, de ZM, DJI en het LIRC.

24 Voor de alerts op basis van buitenlandse signaleringen waar de actie op een buitenlandse luchthaven heeft plaatsgevonden, zal over het algemeen nog wel informatie worden uitgewisseld. De informatie dat iemand in Nederland is aangetroffen zal naar verwachting aanleiding zijn om daarover vragen te stellen. Ook dit betekent werklast voor het LIRC.

2.5 Overige gevolgen van de Pi-NL

2.5.1 Rechtshulpverzoeken naar aanleiding van watchlists van andere EU-landen

25 Net als in Nederland het geval is, kunnen ook andere EU-landen hun eigen watchlists hanteren. Op deze lijsten heeft Nederland geen zicht. Door middel van het delen van de PNR-informatie kunnen in die landen wel alerts komen naar aanleiding van de eigen lijsten. Deze alerts gaan volgens de experts leiden tot extra rechtshulpverzoeken.

2.5.2 Rechtshulpverzoeken naar aanleiding van derde landen

26 Naast EU-landen, kunnen ook sommige andere landen (derde landen) onder specifieke voorwaarden de beschikking krijgen over PNR-informatie van de Pi-NL. Nadat derde landen beschikken over deze PNR-informatie, is de verwachting van de experts dat dit ook zal leiden tot extra rechtshulpverzoeken.

¹³ Het ophalen van personen in het buitenland middels vliegverkeer wordt operationeel door de KMar uitgevoerd. Bij de berekeningen is aangenomen dat dit onderdeel is van de gemiddelde werklast voor de KMar van twee uur per alert (zie alinea 51).

2.5.3 Zesmaandscontrole

27 De richtlijn verplicht lidstaten om gegevens ouder dan zes maanden te depersonaliseren ('maskeren'). Als door bevoegde instanties of PIU's van andere lidstaten om gegevens ouder dan zes maanden wordt verzocht, moet het OM hier toestemming voor geven. Het OM moet, nadat door de Pi-NL is vastgesteld dat de vordering gaat om gegevens die ouder zijn dan zes maanden, controleren of aan de voorwaarden is voldaan. Het gaat dan om doelbinding en bijvoorbeeld de bevoegdheid van de verzoekende instantie.

2.6 Risicocriteria

28 Het laatste onderdeel van de werklust betreft de risicocriteria. Naast watchlists en signaleringen in databanken kunnen op basis van de PNR-informatie en expertise van de bevoegde instanties risicocriteria worden bepaald. Het ontwikkelen en analyseren van de risicocriteria is grotendeels werk van de Pi-NL, de bevoegde instanties worden betrokken bij het opstellen van de risicocriteria. Daarnaast geven de bevoegde instanties aan de Pi-NL aan of en welke risicocriteria met de PNR-data moeten worden vergeleken; zij ontvangen vervolgens van de Pi-NL de uitkomsten van de analyses.

3. Werklast

29 In dit hoofdstuk beschrijven we, per onderdeel, de werklast per organisatie. We starten met de belangrijke constatering dat een deel van de werklast niet in te schatten is (paragraaf 3.1). Vervolgens beschrijven we het aantal te verwachten alerts en de werklast die daaruit voortvloeit (paragrafen 3.2 tot en met 3.6).

3.1 Substantieel deel van de impact is niet te bepalen

30 Het is van belang om te beseffen dat een deel van de impact, ten gevolge van internationale rechtshulpverzoeken, niet is te kwantificeren, ook niet in termen van orde van grootte. De bij de impactanalyse betrokken ketenpartners verwachten dat op dit punt sprake zal zijn van een grote toename in de werklast. De betrokken organisaties zien een groot risico in de aanzuigende werking van de Pi-NL en internationale PIU-gegevensuitwisseling op het aantal internationale rechtshulpverzoeken, zowel van andere EU-landen als mogelijk ook van derde landen.

3.1.1 Impact rechtshulpverzoeken EU-landen naar aanleiding van watchlist EU-land

31 De verwachting is dat alle betrokken EU-landen naast signaleringen in SIS-II ook hun eigen watchlists gaan hanteren of reisbewegingen uit het verleden zullen opvragen, dat zal in Nederland namelijk ook het geval zijn. De verwachting van de experts is dat de PNR-informatie in veel landen gemakkelijk kan worden opgevraagd; in lang niet alle landen hoeft hiervoor toestemming van een OvJ te worden gevraagd. En in sommige EU-landen maakt de opsporing onderdeel uit van de PIU, wat de stap om een persoon op een watchlist te zetten nog kleiner maakt. Op basis van deze watchlists kunnen andere landen te weten komen dat iemand in Nederland is geweest (er is sprake van een alert).

32 De verwachting is dat, als duidelijk is dat iemand in Nederland is geweest, er vervolgens behoefte zal zijn aan nadere opsporingsinformatie. Dit kan leiden tot een toename aan internationale rechtshulpverzoeken. De omvang van deze toename is niet kwantificeerbaar gebleken omdat onbekend is hoe groot de watchlists van andere landen zullen zijn en in welke mate zij bij een alert op basis van een watchlist of signalering internationale rechtshulpverzoeken doen. Dit is van veel externe factoren afhankelijk. Indien dit tot een (grote) toename van het aantal verzoeken leidt (zoals de betrokken ketenpartners verwachten) zal dit leiden tot een grote extra werklast voor het LIRC en in de opvolging daarvan ook voor de opsporingsinstanties en het OM.

3.1.2 Impact rechtshulpverzoek derde landen naar aanleiding van watchlist derde land

33 Een tweede effect waarvan ook de impact niet is bepaald, omdat hiervoor geen inschattingen konden worden gedaan, is het aantal verzoeken om verstrekking van PNR-gegevens uit derde landen en de werklast die hieruit voortvloeit voor de keten. Het gaat dan wederom om een potentiële werklast voor het LIRC in het geval zij in het proces een rol krijgen¹⁴ en indirect bij het LIRC en in de rest van de keten bij eventuele rechtshulpverzoeken die (mede) volgen naar aanleiding van informatie-uitwisseling.

¹⁴ Een rol voor het LIRC zou eruit kunnen bestaan het moeten toetsen of er een Nederlands opsporingsbelang wordt doorkruist vanwege het feit dat de betreffende persoon ook in Nederland onderwerp is onderzoek/opsporing.

3.2 Aantal te verwachten alerts

34 Het aantal te verwachten alerts is bepaald aan de hand van de ervaringen met de huidige API-werkwijze. De ondergrens en bovengrens voor het startscenario en het noodzakelijke scenario zijn gebaseerd op het huidige hit-percentage bij de API-controles. De percentages bij het startscenario zijn lager omdat in het startscenario minder databanken worden gebruikt dan op dit moment bij API het geval is. De percentages bij het noodzakelijke scenario zijn iets hoger omdat naast SIS-II in dat scenario ook gebruik wordt gemaakt van andere - nog vast te stellen - databanken, zoals OPS (opsporingsregister), SLTD-database (Stolen and Lost Travel Documents) en de VN-lijst met oorlogsmisdadigers.

35 Tabel 2 betreft het te verwachten aantal matches, hits en alerts van de Pi-NL (zie paragraaf 2.2 voor de uitleg van het verschil tussen een match, hit en alert). Deze schattingen zijn essentieel omdat ze het vertrekpunt vormen voor de meeste inschattingen en berekeningen van de werklust.

	aantal passagiers	percentage nieuwe zaken	Startscenario		Noodzakelijk scenario	
			Ondergrens	Bovengrens	Ondergrens	Bovengrens
Percentage HIT/ALERT			0,08%	0,11%	0,10%	0,14%
Schengen	37.000.000	100%	30.273	40.364	37.000	50.455
Overige intra EU	15.000.000	5% ¹⁵	450	675	750	1.023
Extra EU	25.000.000	5% ¹⁶	750	1.125	1.250	1.705
Totaal # hits			31.473	42.164	39.000	53.182
Doelbindingspercentage			12%	16%	12%	16%
Aantal alerts			3.777	6.746	4.680	8.509

Tabel 2. Inschatting aantal hits en alerts per scenario

36 In tabel 2 wordt onderscheid gemaakt tussen vluchten binnen Schengen, binnen de EU (niet-Schengen) en buiten de EU. Het percentage in de derde kolom geeft aan hoeveel procent hiervan nieuwe zaken betreft en dus zorgt voor extra werklust. De huidige API-regelgeving is van toepassing op inkomende vluchten van buiten de EU en daarnaast vinden reguliere paspoortcontroles plaats op vluchten buiten het Schengengebied (intra en extra EU). Omdat in de huidige situatie in het kader van API of reguliere paspoortcontroles sommige personen dus al in beeld komen, is er voor deze zaken slechts beperkt sprake van extra werklust in de opvolging. Passagiers op vluchten binnen Schengen kunnen door oprichting van de Pi-NL straks ook in beeld komen en aan die alerts zal dan opvolging moeten worden gegeven. Dit zijn nieuwe zaken ten opzichte van de huidige situatie en die brengen dus extra werklust met zich mee.

37 Op basis van het aantal hits is vervolgens een inschatting gemaakt van het percentage waar sprake is van doelbinding. De huidige ervaringen vanuit API hebben geleid tot een verwacht percentage van 14% (met een bandbreedte van 12% tot 16%).

¹⁵ Dit percentage is gevalideerd in de expertgroep; de KMar heeft echter aangegeven dat dit percentage ook hoger kan zijn. Dit zou een toename van het aantal alerts en de inzet voor opvolging daarvan betekenen.

¹⁶ Idem.

3.3 Algemene werkzaamheden bij een hit of alert

3.3.1 Validatie op doelbinding

38 Zoals beschreven in paragraaf 2.2 moet, wanneer er sprake is van een hit met een gekoppelde databank (zoals SIS-II, OPS, SLTD), een hit worden gevalideerd op doelbinding van de Pi-NL. Het aantal hits dat moet worden gevalideerd op doelbinding is berekend op basis van alle (in- en uitgaande) vluchten. Daarbij is uitgegaan van drie pushes van de PNR-gegevens per vlucht, waarvan een deel (10% tot 25%) tot meerdere validaties per hit¹⁷ leidt. Het deel van de matches/hits waarop in de huidige situatie al actie wordt verricht in het kader van API-meldingen en wat voor de opvolging niet als extra werklast is meegeteld, moet echter in de nieuwe situatie wel worden gevalideerd. Deze validatie betreft alleen de hits op databanken, dit betreft het merendeel van de hits. De hits op een door bevoegde instanties aangeleverde watchlist zijn door de OvJ al getoetst op doelbinding, en vragen dus geen inzet voor wat betreft de validatie.

39 Het toetsen op doelbinding kost gemiddeld 1 tot 2 minuten wanneer de gegevens goed zijn ingevoerd in de databank, en circa 30 minuten extra wanneer dat niet het geval is. Voor de ondergrens wordt uitgegaan van 10% onvolledige registratie en voor de bovengrens wordt uitgegaan van 20% onvolledige registratie. Opgeteld bij de 1 tot 2 minuten bij volledige registratie komt dit neer op een gemiddelde tijdsbesteding voor de validatie van 4 minuten (1 min. + 10% x 30 min.) tot 8 minuten (2 min. + 20% x 30 min.).

40 Bij 63.000 tot 84.000 matches in het startscenario, met in 10% tot 25% van de gevallen meerdere matches per luchtvaartpassagier in verband met het aantal pushes per vlucht, zijn ruim 69.000 tot 105.000 controles te verrichten om te komen tot hits. In het noodzakelijke scenario betreft het circa 77.000 tot 105.000 matches, waarvoor circa 85.000 tot 131.000 controles moeten worden gedaan. Dit betekent een **extra werklast van circa 4.600 tot 14.000 uur (3,6 tot 11,0 fte¹⁸) in het startscenario en circa 5.600 tot 17.500 uur (4,4 tot 13,7 fte) in het noodzakelijke scenario**. Dit is specifieke werklast die niet of nauwelijks te beïnvloeden is.

3.4 Vorderingen

3.4.1 Politie

41 De politie vordert¹⁹ in de huidige situatie al gegevens bij luchtvaartmaatschappijen.²⁰ Echter, om hoeveel vorderingen dit gaat, is niet bekend. Wel is bekend dat het huidige werkproces aanzienlijk meer werklast

¹⁷ Omdat drie pushes per vlucht worden gedaan, kunnen de gegevens van één reizende persoon meerdere matches opleveren. Uitgangspunt is dat een deel van die matches (10% tot 25%) meerdere controles per luchtvaartpassagier kan opleveren.

¹⁸ Voor de vertaling van uren naar fte's wordt uitgegaan van 1.378 direct productieve uren per fte op basis van de Handleiding Overheidstarieven 2017. Uitzondering hierop is de politie: hier wordt uitgegaan van 1.278 direct productieve uren per fte (bron: politie; in verband met reguliere training en opleiding ligt dit aantal uren per fte lager).

¹⁹ Dit betreft in de praktijk een verzoek van de opsporingsambtenaar aan de OvJ om de gegevens te vorderen. Voor de leesbaarheid wordt hier ook voor de bevoegde instanties de term 'vorderen' gehanteerd.

betekent dan dit bij de Pi-NL het geval zal zijn. In de huidige situatie moeten luchtvaartmaatschappijen afzonderlijk worden aangeschreven, terwijl met de komst van de Pi-NL alleen de Pi-NL hoeft te worden bevestigd. Dit betekent tijdsbesparing per vordering. Daarnaast kan de bevestiging van de Pi-NL in de plaats komen van de inzet van een andere opsporingsbevoegdheid om aan informatie te komen. Echter, door deze efficiëntere wijze van vorderen bij de Pi-NL verwacht de politie een aanzuigende werking van het aantal vorderingen. De extra tijd die gemoeid is met deze aanzuigende werking valt naar verwachting grotendeels weg tegen de tijdsbesparing door de Pi-NL en het verminderen van de inzet van andere opsporingsmiddelen. De politie verwacht voor het startscenario en het noodzakelijke scenario jaarlijks circa 10.000 vorderingen te doen met betrekking tot gegevens uit het verleden.

42 Wat betreft actuele vorderingen, de vorderingen met betrekking tot het plaatsen van personen op een watchlist, verwacht de politie 2.000 tot 4.000 vorderingen per jaar. Op grond van art. 126ne Sv is de vordering voor het plaatsen van een persoon op een watchlist vier weken geldig. De politie en het OM nemen aan dat een dergelijke vordering gemiddeld twee keer wordt verlengd. Een verlenging is qua activiteiten en dus aan werklast gelijk aan een initiële vordering. In totaal gaat het voor de politie dus om 2.000 tot 4.000 eerste vorderingen voor het plaatsen van een persoon op een watchlist en 4.000 tot 8.000 verlengingen. In totaal verwacht de politie dus 6.000 tot 12.000 vorderingen, voor zowel het startscenario als het noodzakelijke scenario.

43 Naast het vorderen van de gegevens zal ook de analyse en verwerking van de uitkomsten van met name de vorderingen van gegevens uit het verleden de nodige werklast opleveren. Het verwerken en opvolgen van uitkomsten kost naar verwachting meer tijd dan het vorderen van de gegevens. De politie ziet echter de werklast van het verwerken en opvolgen van de informatie als reguliere werklast. Met betrekking tot het vorderingsproces zelf zal per eenheid wel een specifieke functionaris de verantwoordelijkheid worden gegeven voor het vorderingsproces en het contact met de Pi-NL. Op deze manier is er toezicht op het aanvragen van PNR-gegevens; iets dat bij dergelijke privacygevoelige informatie van groot belang is. Per saldo schat de politie in dat per eenheid circa 1 fte extra nodig is voor de vorderingen van gegevens bij de Pi-NL; voor de 11 regio's in totaal gaat het voor dit proces dus om 11 fte voor de politie. Dit betreft inzet van generieke opsporingscapaciteit. Deze inzet is deels te beïnvloeden, al betekent dat wel dat dan voor minder zaken PNR-gegevens worden opgevraagd en het potentieel van deze gegevens dus niet volledig zal worden benut.

3.4.2 BOD'en

44 De BOD'en schatten voor beide scenario's circa 5.000 vorderingen bij de Pi-NL te gaan doen voor gegevens uit het verleden. Vorderingen voor het plaatsen van een persoon op een watchlist zullen slechts enkele keren per jaar voorkomen. Voor de BOD'en geldt, net zoals voor de politie, dat er mogelijk meer vorderingen gedaan gaan worden maar dat dit door de komst van de Pi-NL efficiënter gaat en dat die extra vorderingen in de plaats komen van de inzet van andere opsporingsmiddelen. De BOD'en gaan ervan uit dat de extra werklast door de aanzuigende werking van de Pi-NL volledig wegvalt tegen de besparing als gevolg

²⁰ De experts hebben aangegeven dat de eenheden niet via de vorderingsdesk van Europol een vordering kunnen doen, maar alleen rechtstreeks bij de Pi-NL.

van een efficiënter proces en de verminderde inzet van andere opsporingsmiddelen. Om deze reden wordt er voor de BOD'en geen extra werklast verwacht ten gevolge van vorderingen van informatie bij de Pi-NL.

3.4.3 OM

45 De OvJ is degene die uiteindelijk de vorderingen van de opsporingsinstanties goedkeurt. Dit betekent per vordering en per verlenging werklast voor het OM. Omdat deze vorderingen nu ook al worden gedaan, is het voor een deel bestaand werk. Het OM schat in dat de helft van de vorderingen en de verlengingen die aan de Pi-NL worden voorgelegd extra werk betreffen en dat de extra werklast 30 tot 40 minuten per vordering bedraagt. Deze werklast wordt binnen het OM verdeeld over administratieve krachten, parketsecretarissen en OvJ's, in de verhouding 1 : 2 : 1²¹.

46 In totaal komt het aantal vorderingen door politie en BOD'en samen uit op 21.000 tot 27.000 (inclusief verlengingen), waarbij het voor het OM dus in ruim 10.500 tot bijna 13.500 vorderingen om extra werklast gaat. Deze **extra werklast voor het OM ten gevolge van het aantal vorderingen bedraagt 5.250 tot 9.000 uur (3,8 tot 6,5 fte) voor zowel het startscenario als het noodzakelijke scenario**. Het toetsen van vorderingen is een generieke activiteit en is niet beïnvloedbaar.

3.5 Opvolging alerts

47 Voor alle vormen van opvolging (opsporing, vervolging, berechting, executie van een straf, uit-/overlevering) die voortkomen uit een alert, geldt dat een deel van de aangetroffen personen in de huidige situatie ook al zou zijn aangetroffen. Door de informatie vanuit de Pi-NL worden die personen alleen eerder aangetroffen of met behulp van minder of andere inzet van opsporingsmiddelen. Het is echter niet in te schatten welk deel eerder of met minder of andere inzet van opsporingsmiddelen wordt aangetroffen. Met uitzondering van de werklast als gevolg van informatie-uitwisseling, geldt voor alle overige werklasteffecten dat de extra werklast in de praktijk mogelijk lager uitvalt omdat een deel ervan een verschuiving is van de werklast (naar voren in de tijd, of vanuit andere opsporingsmiddelen).

48 Bij de opvolging van alerts wordt zoals in hoofdstuk 2 aangegeven op twee punten onderscheid gemaakt. Ten eerste een onderscheid tussen acties naar aanleiding van Nederlandse alerts en naar aanleiding van buitenlandse alerts, en ten tweede een onderscheid tussen acties in Nederland en acties in het buitenland. Voor die laatste categorie acties geldt dat het gaat om acties in het buitenland in het kader van een persoon die naar of vanuit Nederland is gevlogen²².

49 Op basis van de verdeling van Nederlandse en buitenlandse signaleringen van personen in SIS-II, en ervaringen van de KMar met het API-centrum, is ingeschat wat de verhouding is tussen alerts op basis van

²¹ Tenzij anders aangegeven, wordt deze verhouding van de verdeling van extra werklast over administratieve kracht, parketsecretaris en OvJ gehanteerd voor alle beschreven processen waarvan het OM extra werklast ondervindt.

²² Acties in het buitenland met betrekking tot een persoon die niet vanuit of naar Nederland is gevlogen, kunnen wel leiden tot rechtshulpverzoeken aan Nederland, maar zoals al eerder in dit rapport aangegeven is geen inschatting te maken hoe vaak dat voor zal komen.

Nederlandse signaleringen en alerts op basis van buitenlandse signaleringen. In het startscenario matcht de Pi-NL passagiersgegevens alleen aan SIS-II en vorderingen; de verwachting is dat dit leidt tot 5% tot 10% van het totaal aantal alerts op basis van een Nederlandse signalering (en dus 90% tot 95% alerts op basis van buitenlandse signaleringen). Aangezien in het noodzakelijke scenario onder andere ook gematcht wordt aan OPS (een Nederlands systeem, met voornamelijk Nederlandse signaleringen), is ingeschat dat dit percentage kan oplopen tot 10% tot 20%.

50 Voor het onderscheid tussen alerts met een actie op een Nederlandse luchthaven en die met een actie op een buitenlandse luchthaven is de aanname dat op 50% van de alerts een actie in Nederland volgt en op 50% een actie in het buitenland. Van actie in Nederland zal vooral sprake zijn bij inkomende vluchten, de actie in het buitenland bij uitgaande vluchten. Voor beide categorieën zal informatie-uitwisseling plaatsvinden tussen het land van herkomst en het land van aankomst van de vlucht. Zie tabel 3 voor de aantallen alerts per jaar op basis van de hiervoor genoemde percentages.

Aantal alerts per jaar	Door NL gesignaleerd		Door ander land gesignaleerd	
	startscenario	noodzakelijke scenario	startscenario	noodzakelijke scenario
Actie op NL-luchthaven	100 - 350	250 - 850	1.800 - 3.000	2.100 - 3.400
Actie op buitenlandse luchthaven	100 - 350	250 - 850	1.800 - 3.000	2.100 - 3.400

Tabel 3. Acties naar aanleiding van alerts

3.5.1 Directe acties op de Nederlandse luchthavens

KMar

51 Voor de KMar is het uitgangspunt dat zij voor alle alerts actie ondernemen, ook voor alerts waar in de huidige situatie al door het API-centrum actie wordt ondernomen²³. Hoewel passagiers nu al te maken krijgen met een paspoortcontrole, wordt in de nieuwe situatie de PNR-informatie gebruikt om bijvoorbeeld de paspoortcontrole van te voren op de hoogte te stellen van een eventueel gesignaleerd persoon of om een opvallende controle voor te bereiden. Dit leidt dus wel tot extra acties voor de KMar naar aanleiding van deze alerts.

52 Welke actie de KMar onderneemt naar aanleiding van een alert varieert. In het ene geval gaat het om het verstrekken van informatie, het inlichten van de grensbewaking of het inschakelen van een andere bevoegde instantie. In andere gevallen kan het gaan om afname van DNA, het verhoren, volgen, of het aanhouden van een persoon. Er is op voorhand geen betrouwbare inschatting te maken van hoe vaak die uiteenlopende handelingen van de KMar gaan plaatsvinden als gevolg van een alert vanuit de Pi-NL. Op basis van de

²³ Voor alerts die zowel in het kader van de API- als de PNR-regelgeving naar voren komen, moet de KMar de opvolging coördineren om te voorkomen dat alerts twee keer worden opgevolgd.

ervaringen met het API-centrum gaat de KMar uit van een gemiddelde tijdsbesteding voor deze variatie aan activiteiten van ongeveer 2 uur per alert.

53 Bij circa 7.600 tot ruim 13.400 alerts in het startscenario en 9.200 tot 16.800 in het noodzakelijke scenario bedraagt **de werklust van de KMar als gevolg van de Pi-NL 15.100 tot 26.900 uur (11 tot 19,5 fte), respectievelijk 18.500 tot 33.600 uur (13,4 tot 24,4 fte)**. Dit is specifieke capaciteit van de KMar waarbij deze werklust niet (volledig) te beïnvloeden is.

OM

54 Het OM verwacht dat 75% van alle extra alerts leidt tot een zogenaamde 'stille signalering'²⁴ waarbij het OM in de helft van de gevallen betrokken wordt, in totaal dus in 37,5% van de alerts. Het OM schat in dat de werkzaamheden in het geval van een stille signalering gemiddeld 45 minuten kosten. In het startscenario gaat het om circa 1.400 tot 2.500 extra stille signaleringen waarbij het OM een rol heeft, in het noodzakelijke scenario om ongeveer 1.800 tot 3.200 extra stille signaleringen. De **werklust van het OM hiervoor bedraagt in het startscenario bijna 1.100 tot 1.900 uur (0,8 tot 1,4 fte), en in het noodzakelijke scenario respectievelijk 1.300 tot 2.400 uur (1,0 tot 1,7 fte)**. Dit is specifieke capaciteit van het OM waarbij deze werklust niet te beïnvloeden is.

3.5.2 Opvolging Nederlandse en buitenlandse signaleringen

55 Een alert naar aanleiding van een signalering kan verschillende vormen van vervolg krijgen. Zo kan het bijvoorbeeld gaan om het vergaren van informatie voor een lopend onderzoek, informatie-uitwisseling met het signalerende land, het horen van een verdachte in een lopend onderzoek, aanhouding van een verdachte voor een lopend strafproces of om een aanhouding van een veroordeelde voor directe uitvoering van een bestaand vonnis. Wordt een door Nederland gesignaleerde persoon in het buitenland aangetroffen, dan moet mogelijk actie worden ondernomen om de persoon aan Nederland over-/uitgeleverd te krijgen. Gaat het om een buitenlands gesignaleerd persoon die in Nederland wordt aangetroffen, dan is wellicht actie vereist voor uit-/overlevering van die persoon aan het signalerende land. Voor alle alerts geldt dat deze kunnen leiden tot internationale rechtshulpverzoeken (omdat de persoon in Nederland en/of het buitenland onderwerp van onderzoek kan zijn, of een relatie heeft met personen uit lopende onderzoeken).

56 De werklust in het kader van opvolging is in onderstaande alinea's per organisatie weergegeven. Hierbij is onderscheid gemaakt naar werklust naar aanleiding van Nederlandse signaleringen en werklust naar aanleiding van buitenlandse signaleringen. Waar het gaat om acties op een buitenlandse luchthaven, heeft de werklust van Nederlandse organisaties voor de opvolging van alerts betrekking op personen die vanuit Nederland zijn vertrokken. De ingeschatte percentages zijn gelijk voor het startscenario en het noodzakelijke

²⁴ Hieronder wordt verstaan het verzamelen van informatie over een persoon zonder dat deze persoon zich daarvan bewust is/wordt (de persoon wordt dus niet aangesproken of verhoord).

scenario (de aantallen wijken uiteraard wel af). In bijlage B zijn deze ingeschatte percentages per organisatie in tabel met de bronvermeldingen opgenomen²⁵.

LIRC

57 De verwachting is dat voor alle alerts informatie-uitwisseling met het buitenland plaatsvindt via het LIRC. Per alert worden naar schatting gemiddeld drie informatieverzoeken gedaan aan en/of door het LIRC. Per informatieverzoek heeft het LIRC gemiddeld 75 minuten werk. Per alert gaat het dus om 225 minuten aan extra werklast voor het LIRC.

58 In het **startscenario** worden circa 200 tot 700 extra alerts per jaar voor Nederlandse signaleringen verwacht, waaruit 600 tot 2.000 rechtshulpverzoeken volgen (in Nederland of in het buitenland). **De extra werklast van het LIRC voor Nederlandse signaleringen bedraagt circa 700 tot 2.500 uur (0,6 tot 2,0 fte).** Voor buitenlandse signaleringen gaat het om 3.600 tot 6.100 extra alerts, met bijna 11.000 tot 18.000 rechtshulpverzoeken. **De extra werklast voor het LIRC betreft hierdoor circa 13.500 tot bijna 24.000 (10,5 tot 17,8 fte).**

59 In het **noodzakelijke scenario** betreft het 500 tot 1.700 extra alerts per jaar, waaruit circa 1.400 tot 5.100 rechtshulpverzoeken volgen voor Nederlandse signaleringen. **De extra werklast voor het LIRC hierdoor is circa 1.750 tot 6.500 uur (1,4 tot 5,0 fte).** Voor buitenlandse signaleringen gaat het om 4.200 tot 6.800 extra alerts, met ongeveer 12.500 tot 20.500 rechtshulpverzoeken. **De werklast van buitenlandse signaleringen voor het LIRC betreft circa 16.000 tot 25.500 uur (12,4 tot 20,0 fte).** Dit is specifieke capaciteit van het LIRC waarbij deze werklast slechts beperkt te beïnvloeden is. Alleen ten aanzien van alerts naar aanleiding van Nederlandse signaleringen of watchlists kan worden gekozen om geen vragen te stellen. Het aantal rechtshulpverzoeken vanuit het buitenland is niet beïnvloedbaar.

Politie

60 Voor de politie bestaat de opvolging van Nederlandse signaleringen uit informatie vergaren, informatie-uitwisseling en verhoor voor lopend onderzoek. De tijdsbesteding voor informatie-uitwisseling bedraagt naar schatting gemiddeld 30 minuten per signalering. De werkzaamheden met betrekking tot verhoor kosten de politie gemiddeld 16 uur per zaak. Voor buitenlandse signaleringen bestaan de werkzaamheden uit het opvolgen van politieke rechtshulpverzoeken. Dit betreft grotendeels informatieverzameling bij de lokale eenheden (is de persoon bekend, zijn er videobeelden et cetera). De gemiddelde tijdsbesteding is ingeschat op ongeveer 30 minuten per signalering.

61 In het **startscenario** verricht de politie jaarlijks circa 20 tot 130 verhoren per jaar als gevolg van een alert en vindt 130 tot ruim 500 keer informatie-uitwisseling plaats voor lopend onderzoek over Nederlandse signaleringen. **De extra werklast als gevolg van Nederlandse signaleringen is ruim 350 tot 2.400 uur (0,3 tot 1,9 fte).** Voor de buitenlandse signaleringen geeft de politie 3.600 tot 6.100 keer opvolging aan

²⁵ De betreffende cijfers zijn in het rekenmodel verwerkt. Deze kunnen, gezien de complexiteit van enkele berekeningen, niet in alle gevallen zondermeer vertaald worden naar aantallen en werklast.

rechtshulpverzoeken. De **totale extra tijdsbesteding voor de opvolging van alerts op buitenlandse signaleringen bedraagt voor de politie 1.800 tot 3.000 uur (1,4 tot 2,4 fte).**

62 In het **noodzakelijke scenario** gaat het jaarlijks om 50 tot 350 verhoren en ruim 300 tot 1.300 keer om informatie-uitwisseling voor Nederlandse signaleringen, **met een extra werklast van 900 tot 6.100 uur (0,7 tot 4,8 fte).** Voor buitenlandse signaleringen gaat het om 4.200 tot 6.800 keer om opvolging van rechtshulpverzoeken. Hieruit volgt een **extra werklast voor de politie van 2.100 tot 3.400 uur (1,6 tot 2,7 fte fte).**

63 Dit betreft over het algemeen generieke opsporingscapaciteit. De werklast naar aanleiding van alerts op basis van Nederlandse signaleringen is deels te beïnvloeden; dit kan er wel toe leiden dat niet elke zaak opvolging krijgt. De werklast naar aanleiding van alerts op basis van buitenlandse signaleringen is niet te beïnvloeden.

OM

64 Voor de Nederlandse signaleringen heeft het OM werkzaamheden met betrekking tot justitiële rechtshulpverzoeken, de uit-/overlevering van Nederlands gesignaleerden die in het buitenland worden aangetroffen²⁶ en de vervolging van personen die (al dan niet na uit-/overlevering) als gevolg van een alert de strafrechtketen in stromen. Het OM heeft voor buitenlandse signaleringen werk aan opvolging van justitiële rechtshulpverzoeken en aan de uit-/overlevering van buitenlands gesignaleerden die in Nederland worden aangetroffen.

65 Het OM schat in dat de justitiële rechtshulpverzoeken 2 tot 4 uur aan werk voor het OM met zich meebrengen en de uit-/overleveringszaken van in het buitenland aangetroffen Nederlands gesignaleerden gemiddeld 4 uur. De uit-/overlevering van in Nederland aangetroffen buitenlands gesignaleerden kost het OM naar verwachting gemiddeld 8 uur. De vervolging in zaken die als gevolg van een alert de strafrechtketen instromen ziet het OM niet als extra werklast.

66 Voor het **startscenario** is de inschatting dat het OM in 20 tot 70 zaken justitiële rechtshulp voor Nederlandse signaleringen moet verlenen, in 20 tot 80 zaken werk heeft aan uit-/overlevering aan Nederland vanuit het buitenland; in totaal circa 40 tot 150 zaken met betrekking tot een Nederlandse signalering, **met een extra werklast van 130 tot 600 uur (0,1 tot 0,4 fte).** Daarnaast stelt het OM in 20 tot 80 zaken vervolging in voor Nederlands gesignaleerden; het OM ziet dit als onderdeel van het reguliere proces en beschouwt dit niet als extra werklast.

67 In het **noodzakelijke scenario** gaat het voor het OM met betrekking tot Nederlandse signaleringen om jaarlijks 50 tot 170 justitiële rechtshulpverzoeken en 60 tot 210 uit-/overleveringen vanuit het buitenland aan Nederland; in totaal circa 100 tot 380 zaken. **De extra werklast hier bedraagt circa 320 tot ruim 1.500 uur**

²⁶ Ook hier geldt dat het voor de kwantificering alleen gaat om die Nederlands gesignaleerden in het buitenland die zijn aangetroffen na een vlucht vanuit Nederland of voor een vlucht richting Nederland.

(0,2 tot 1,1 fte). Daarnaast gaat het om 50 tot 190 zaken waarin het OM vervolging instelt; deze zaken worden niet als extra werklast beschouwd.

68 Naast de reguliere opvolging van signaleringen, heeft het OM volgens het wetsvoorstel ook de taak om te toetsen of gedepersonaliseerde PNR-gegevens op verzoek van een nationale bevoegde instantie, een PIU van een andere lidstaat of van derde landen gedemaskeerd en vervolgens gedeeld kunnen worden. Dit betreft geen inhoudelijke toets, maar een controle of het verzoek van de buitenlandse instantie aan enkele specifieke voorwaarden voldoet. Het OM schat in dat dit gemiddeld 15 minuten per verzoek kost. Deze tijd wordt voor een deel besteed aan de feitelijke toets en voor een deel aan het registreren dat de toets is gedaan en de reden voor het wel of niet verlenen van toestemming voor de demaskering. De verwachting is dat in het eerste halfjaar nog geen verzoeken voor demaskering worden gedaan, omdat het een halfjaar duurt voordat de eerste gegevens gemaskeerd worden. Het **OM** verwacht hiervoor in eerste instantie **3 fte** in te zetten, waarmee maximaal 16.500 verzoeken kunnen worden afgehandeld. Na het eerste jaar verwacht het **OM 9 fte** in te moeten zetten, waarmee 49.500 verzoeken kunnen worden afgedaan.

69 Voor de buitenlands gesignaleerden gaat het in het startscenario jaarlijks om 350 tot 600 zaken met justitiële rechtshulp en 450 tot 750 alerts waarvoor het OM werk heeft aan de uit-/overlevering van de aangetroffen persoon aan het buitenland. Inclusief de demaskeringen komt het aantal opvolgingen op buitenlandse signaleringen op circa 17.500 tot bijna 51.000. **De totale extra werklast voor het OM voor alerts naar aanleiding van buitenlandse signaleringen, inclusief demaskeringen, is ingeschat op 8.500 tot ruim 21.000 uur per jaar (6,1 tot 15 fte).**

70 In het noodzakelijke scenario gaat het voor buitenlandse signaleringen om ruim 400 tot bijna 700 justitiële rechtshulpverzoeken en bijna 550 tot 850 uit-/overleveringen aan het buitenland. Inclusief de demaskeringen gaat het om 17.500 tot 51.000 opvolgingen op een buitenlandse signalering. **De totale extra werklast die hieruit volgt, bedraagt ruim 9.000 tot ruim 22.000 uur per jaar (6,7 tot 15 fte).** Dit betreft specifieke capaciteit van het OM die grotendeels niet beïnvloedbaar is.

ZM

71 Omdat de ZM verderop in de strafrechtketen een taak heeft, is de onzekerheid van de inschattingen voor deze organisatie erg groot. Wel kan worden gezegd dat de ZM mogelijk extra werklast gaat ondervinden als gevolg van extra rechtszaken door het aanhouden van Nederlands gesignaleerde personen die - al dan niet na uit-/overlevering vanuit het buitenland - de strafrechtketen instromen. Het is zeer de vraag of deze zaken als directe extra instroom ten gevolge van Pi-NL kunnen worden gezien. Het betreft zoals eerder staat vermeld gedeeltelijk ook zaken die *eerder* voor de rechter komen. Daarnaast zal het alleenstaande feit dat iemand een bepaalde vliegbeweging heeft gemaakt over het algemeen niet tot een veroordeling leiden. De informatie vanuit de Pi-NL kan wel bijdragen dat de betreffende persoon worden vervolgd.

72 Daarnaast heeft de ZM een taak bij buitenlands gesignaleerden die in Nederland zijn aangetroffen en waarvoor een verzoek tot uit-/overlevering in SIS-II staat. Dit betreft een direct gevolg van de invoering van de Pi-NL. Zonder de Pi-NL zouden de betreffende personen hoogstwaarschijnlijk niet worden aangehouden. De rechtbank Amsterdam behandelt deze zaken als enige rechtbank en heeft hier specifieke capaciteit voor

beschikbaar; deze is niet eenvoudig uit te breiden. Op basis van gegevens van het OM blijkt dat ongeveer 10% van de zaken een verkorte procedure doorloopt; de overige 90% wordt aan de rechter voorgelegd. Voor de ZM is geen gemiddelde tijdsbesteding per strafzaak of uit-/overleveringszaak bekend. De extra werklast voor de ZM wordt daarom uitgedrukt in extra rechtszaken.

73 Indien de over of uit te leveren persoon lang moet wachten op de daadwerkelijke uit-/overlevering, dient de RC periodiek te oordelen of de hechtenis van de betreffende persoon moet worden verlengd. Dit leidt tot extra werklast voor de ZM (en ook het OM). Het aantal zaken waarbij dit aan de orde is, kan niet nader worden gekwantificeerd.

74 In het startscenario gaat het om circa 10 tot 50 extra strafzaken voor Nederlands gesignaleerden en 400 tot bijna 700 extra uit-/overleveringszaken voor buitenlands gesignaleerden die in Nederland worden aangetroffen. In het noodzakelijke scenario betreft het 30 tot 120 strafzaken en ruim 450 tot ruim 750 uit-/overleveringszaken.

DJI

75 Net als voor de ZM geldt voor DJI dat het gaat om werklast verderop in de strafrechtketen, waardoor de onzekerheid van de inschattingen erg groot is. Voor de extra werklast die getracht is in te schatten is de jaarlijks benodigde celcapaciteit berekend, uitgedrukt in celjaar. De extra celcapaciteit met betrekking tot Nederlands gesignaleerden is enerzijds nodig voor aangetroffen Nederlands gesignaleerden die na vervolging en berechting een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf krijgen opgelegd. De extra instroom vanuit de strafrechtketen betreft een indirect effect. Het gaat om zaken waarvoor het onderzoek is afgerond met dank aan informatie vanuit de Pi-NL en die na vervolging en berechting bij DJI instromen. De inschatting van de celcapaciteit is erg onzeker, omdat deze afhangt van andere inschattingen met betrekking tot opsporing, vervolging en berechting. De verwachting is dat het niet vaak voorkomt dat alleen met dank aan de PNR-informatie een zaak wordt opgelost en dat het voor een deel zaken betreft die met inzet van andere opsporingsmiddelen ook zouden zijn opgelost.

76 Anderzijds kan het gaan om aangetroffen gesignaleerde personen die in Nederland nog een vrijheidsstraf moeten uitzitten die direct ten uitvoer wordt gelegd. Gezien de zwaarte van de delicten waarvoor de doelbinding van de Pi-NL geldt, is de inschatting dat het om relatief hoge vrijheidsstraffen gaat. Met behulp van cijfers over de gemiddelde celduur voor overeenkomstige delicten is ingeschat dat het om een gemiddelde vrijheidsstraf van 200 dagen gaat. De directe executie van door Nederland gesignaleerde aangetroffen personen is een direct effect van de Pi-NL. In de impactanalyse is uitgegaan van de *extra* personen die zijn aangetroffen door de vergelijking van PNR-informatie vanuit de Pi-NL met watchlists en databanken (de aangetroffen personen dankzij de huidige grenscontroles en informatie van het API-center vallen hier dus buiten). De ingeschatte extra instroom bij DJI is daarmee een direct effect van de Pi-NL, maar een deel van de aangetroffen personen was zonder de Pi-NL wellicht in de toekomst alsnog aangetroffen, bijvoorbeeld bij een vlucht naar buiten de EU, of bij een controle op straat. Het is niet in te schatten hoe groot dit deel is.

77 De celcapaciteit voor buitenlands gesignaleerden bestaat uit cellen die nodig zijn om aangetroffen gesignaleerden in hechtenis te nemen gedurende de uit-/overleveringsprocedure. De uit-overlevering van door het buitenland gesignaleerde aangetroffen personen is een direct effect van de Pi-NL. In de impactanalyse is uitgegaan van de extra personen die zijn aangetroffen door de vergelijking van PNR-informatie vanuit de Pi-NL met watchlists en databanken (de aangetroffen personen dankzij de huidige grenscontroles en informatie van het API-center vallen hier dus buiten). De ingeschatte extra instroom bij DJI is daarmee een direct effect van de Pi-NL, maar een deel van de aangetroffen personen was wellicht - net als de hiervoor beschreven door Nederland gesignaleerde personen - ook zonder de Pi-NL in de toekomst alsnog aangetroffen. Het is niet in te schatten hoe groot dit deel is. Op basis van beschikbare EU-cijfers over de gemiddelde duur van uit-/overleveringsprocessen is ingeschat dat het gemiddeld gaat om een hechtenis van 30 dagen.

78 In het **startscenario** gaat het voor Nederlands gesignaleerden om 3 tot 15 (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen extra als gevolg van een rechterlijke uitspraak (**2 tot 8 celjaar**) en 10 tot 40 zaken voor directe executie van een nog openstaande straf (**6 tot 21 celjaar**). Voor de uit-/overlevering van buitenlands gesignaleerden gaat het om 150 tot ruim 250 hechtenissen, in totaal **12 tot 21 celjaar**.

79 In het **noodzakelijke scenario** betreft het voor Nederlands gesignaleerden bijna 10 tot bijna 40 (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen (**4 tot 21 celjaar**) en circa 25 tot 100 zaken voor directe executie (**14 tot 52 celjaar**). De buitenlandse signaleringen leiden in dit scenario tot 175 tot bijna 300 hechtenissen, in totaal bijna **14 tot 23 celjaar**.

80 Opgemerkt moet worden dat de specifieke celcapaciteit in het kader van terrorisme beperkt is en niet eenvoudig kan worden uitgebreid. Het is niet in te schatten welk deel van de berekende celcapaciteit terrorismecellen betreft.

3.6 Risicocriteria

81 Het aantal alerts als gevolg van opgestelde risicocriteria is op voorhand niet in te schatten. Dit hangt af van het aantal op te stellen profielen en de mate waarin deze tot extra matches en alerts leiden. De verwachting is dat de risicocriteria in eerste instantie gebruikt gaan worden als extra bron van informatie over het (vlieg)gedrag van mogelijke criminelen.

82 De ingeschatte werklast voor risicocriteria is voornamelijk beperkt tot de extra capaciteit die nodig is (of wordt vrijgemaakt) om de criteria op te stellen en de resultaten te analyseren. **Zowel de politie als het OM verwachten hier in eerste instantie - in het startscenario - 1 fte voor beschikbaar te stellen. Voor de lange termijn verwacht de politie tot 4 fte in te zetten.** De inzet van het OM is niet alleen bedoeld voor het ontwikkelen van risicocriteria, maar ook voor het ontwikkelen van beleid en toezicht op de activiteiten van het LIRC. Door de toename in taken en omvang is deze aanvullende capaciteit noodzakelijk.

3.7 Overzicht kwantificeerbare resultaten

83 In bijlage C zijn de kwantificeerbare werklasteffecten in afzonderlijke tabellen voor het startscenario en het noodzakelijke scenario weergegeven. Hierbij is onderscheid gemaakt naar de hoofdprocessen en de organisaties waarvoor de werklasteffecten zijn onderzocht.

84 De tabellen laten zien dat met betrekking tot de kwantificeerbare effecten de validatie van hits op doelbinding, de opvolging van alerts op de luchthaven (voor KMar en in mindere mate voor het OM) en de internationale rechtshulpverzoeken naar aanleiding van alerts van buitenlandse signaleringen in SIS-II (voor politie, OM en het LIRC) de grote werklastverhogingen opleveren. Deze werklast is niet goed te beïnvloeden en wordt uitgevoerd door capaciteit van specifieke organisatieonderdelen; de werklast kan niet over de gehele organisatie verdeeld worden. Dit maakt de betreffende organisaties kwetsbaar voor de toename in werklast.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

4.1.1 *Enkele belangrijke werklasteffecten zijn niet te kwantificeren*

85 Een deel van de werklasteffecten bleek op geen enkele wijze kwantificeerbaar, ook niet in termen van orde van grootte, terwijl de ketenpartners verwachten dat de betreffende processen tot een grote werklast leiden. De betrokken organisaties zien een groot risico in de aanzuigende werking van de PIU van EU-landen op het aantal internationale rechtshulpverzoeken. De verwachting is namelijk dat alle betrokken landen naast signaleringen in SIS-II, ook hun eigen watchlists zullen gaan hanteren. De verwachting van de instanties is bovendien dat de PNR-informatie in veel landen gemakkelijk kan worden opgevraagd; in lang niet alle landen hoeft hiervoor toestemming van een OvJ te worden gevraagd. In sommige landen maakt de opsporing onderdeel uit van de PIU, wat de stap om een persoon op een watchlist te zetten nog kleiner maakt. Deze dynamieken leiden bij instanties tot de verwachting dat er meer vluchtinformatie wordt uitgewisseld en er meer behoefte aan nadere opsporingsinformatie ontstaat als voor de betreffende persoon sprake is van een alert. Dit kan leiden tot een toename aan internationale rechtshulpverzoeken. De omvang van deze toename is niet kwantificeerbaar gebleken omdat onbekend is hoe groot de watchlists van andere landen zullen zijn en in welke mate zij bij een alert internationale rechtshulpverzoeken doen. Dit is van veel externe factoren afhankelijk. Indien dit tot een (grote) toename leidt (zoals de betrokken ketenpartners verwachten) zal dit leiden tot een grote extra werklast voor het LIRC en in de opvolging daarvan ook voor de opsporingsinstanties en het OM.

86 Een tweede effect dat ook niet in de impactanalyse is meegenomen, omdat hiervoor geen inschattingen konden worden gedaan, is het aantal verzoeken om verstrekking van PNR-gegevens uit derde landen en de werklast die hieruit voortvloeit voor de keten. Het gaat dan wederom om een potentiële werklast voor het LIRC in het geval dat zij in het proces een rol krijgen en indirect bij het LIRC en in de rest van de keten bij eventuele rechtshulpverzoeken die (mede) volgen naar aanleiding van informatie-uitwisseling.

4.1.2 *Werklasteffecten die wel te kwantificeren zijn*

87 De werklasteffecten zijn in de tabellen aan het einde van dit hoofdstuk opgenomen, met onderscheid (voor zover mogelijk en relevant) naar de hoofdprocessen. Het betreft de extra werklast ten opzichte van de huidige situatie. Belangrijke kanttekening bij de tabellen is dat de werklasteffecten die in de tabellen zijn opgenomen, in verschillende mate onzeker zijn en mogelijk groter zijn als gevolg van (nog) niet kwantificeerbare effecten. In de vier laatste kolommen van de tabel is de totale werklast per organisatie weergegeven, onderverdeeld naar deels beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare werklast. Dit laatste betreft de validatie van hits, de acties van de KMar op de luchthaven en de werklast naar aanleiding van de internationale SIS-II-signaleringen (waaronder internationale rechtshulpverzoeken). De overige werkzaamheden zijn gedeeltelijk te beïnvloeden door de organisaties zelf, al heeft dat wel gevolgen voor de mate waarin de opsporing haar voordeel kan doen met de PNR-informatie.

88 Voor het bepalen van de impact is waar mogelijk uitgegaan van ervaringscijfers, maar we hebben ook de nodige aannames moeten doen. Soms zijn ook aannames gedaan ten aanzien van de voorgenomen werkwijzen, omdat de processen nog niet op alle punten in voldoende mate zijn uitgewerkt. Het doen van aannames en met name het stapelen van aannames brengt (grote) onzekerheid met zich mee. In de impactanalyse uit die onzekerheid zich in een (grote) bandbreedte rondom de uitkomsten en in de tabel met de cijfermatige uitkomsten is de mate van onzekerheid zichtbaar gemaakt door kleuren aan de uitkomsten toe te kennen.

89 Zoals gezegd, leveren de validatie, de opvolging van alerts op de luchthaven en internationale rechtshulpverzoeken naar aanleiding van alerts van buitenlandse SIS-II-signalerings grote werklasterhogingen op. Er is ook impact te verwachten voor de opsporing in Nederland als gevolg van Nederlandse signaleringen. Deze impact is echter kleiner dan de impact die in de vorige alinea is beschreven en deze extra werklaster is bovendien gedeeltelijk beïnvloedbaar. Er kan voor een deel van de alerts worden gekozen geen opsporingscapaciteit in te zetten. Dit betekent wel dat de PNR-gegevens niet optimaal worden benut. Het betreft voornamelijk generiek inzetbare capaciteit, waardoor de toename in werklaster niet voor rekening komt van één specifiek(e) organisatie(onderdeel). Een deel van de extra werklaster kan ook het gevolg zijn van personen die eerder in beeld komen waardoor er eerder of met inzet van minder opsporingsmiddelen een onderzoek kan worden gestart (en afgerond) dan in de huidige situatie.

90 De gevolgen voor de ZM en DJI zijn eveneens in kaart gebracht en kunnen ook voor deze partijen tot een toename in de werklaster leiden. Ook hier geldt dat het lastig is vast te stellen of het allemaal nieuwe zaken betreft of dat het ook zaken betreft die eerder voor de rechter komen of personen die hierdoor eerder hun straf uitzitten. Dit maakt de inschatting van de impact voor deze partijen behoorlijk onzeker.

4.2 Monitorvariabelen

91 Een belangrijke conclusie is dat enkele belangrijke effecten (nog) niet in te schatten zijn. Veel van de effecten worden pas zichtbaar als de Pi-NL en de PIU's in andere landen zijn ingericht en er gebruik van wordt gemaakt. Een van de resultaten van de impactanalyse is dan ook dat er meer zicht is op welke gegevens gemonitord moeten worden om in de toekomst een beter beeld te kunnen krijgen van de werklastereffecten van de Pi-NL. Op basis van onderstaande lijst zullen bepaalde variabelen geregistreerd moeten worden om deze effecten in kaart te kunnen brengen en eventueel nog bij te sturen.

92 Het gaat in de monitoring in ieder geval om de volgende variabelen:

- a. Het aantal vorderingen vanuit de bevoegde instanties;
- b. Het aantal hits dat gevalideerd moet worden;
- c. Het aantal alerts, met onderscheid naar Nederlandse en buitenlandse signaleringen, en bij voorkeur nog met onderscheid naar soort signalering;
- d. Het aantal keer dat de KMar alerts zelf opvolgt en/of doorzet naar een andere bevoegde instantie;
- e. Het aantal inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken (indien mogelijk uitgesplitst naar) als gevolg van een alert in Nederland of in het buitenland, en met onderscheid naar verzoeken aan/uit EU-landen en derde landen.

93 Een belangrijk aspect bij bovenstaande monitorvariabelen - en wellicht bij monitorvariabelen in het algemeen - is de directe toewijsbaarheid van de variabelen aan de voorliggende maatregel. Als geconstateerd wordt dat de aantallen voor een bepaalde variabele hoog zijn, dan moet vervolgens nog aangetoond kunnen worden dat die hoge aantallen veroorzaakt worden door het wetsvoorstel of de inrichting van de Pi-NL, en niet door andere ontwikkelingen. Dit vraagt meer dan alleen het registreren van bovengenoemde aantallen. In aanloop naar het 'live' gaan van de Pi-NL zal daarom - samen met de ketenpartners - nader uitgewerkt moeten worden hoe de verschillende gegevens op zo'n manier geregistreerd kunnen worden dat de eventuele waargenomen effecten te koppelen zijn aan de Pi-NL. Dit vraagt ook een afweging ten aanzien van de noodzaak en mogelijkheid om gegevens bij te houden en de administratieve lasten die daarmee gepaard gaan.

A. Beleidsscenario's

Startscenario

Inleiding

1. De *PNR-richtlijn* verplicht de Europese lidstaten om te regelen dat luchtvaartmaatschappijen reserverings- en check-in gegevens (PNR), die zij in het kader van hun normale bedrijfsvoering verzamelen, verstrekken aan een in te richten passagiersinformatie-eenheid (hierna Pi-NL). Deze Pi-NL krijgt tot taak PNR-gegevens voor een aantal limitatief bepaalde doeleinden te verwerken. De resultaten van deze verwerking, en in specifieke gevallen de PNR-gegevens, kunnen worden doorgegeven aan daartoe aangewezen bevoegde instanties¹. Deze instanties dienen bevoegd te zijn om terroristische misdrijven of ernstige criminaliteit te voorkomen, op te sporen, te onderzoeken of te vervolgen. Ook moet worden voorzien in de uitwisseling van de gegevens tussen de passagiersinformatie-eenheden van de lidstaten en met Europol en derde landen. De door de stuurgroep vastgestelde visieplaat is een visualisering van de voorschriften van de PNR-richtlijn. De Pi-NL moet uitvoering geven aan deze wettelijke taak zoals vastgelegd in de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven.
2. Voor de exploitatie van de Pi-NL is structureel een beperkt budget van 10 miljoen euro beschikbaar. Vanuit dit gegeven heeft de stuurgroep zich de vraag gesteld wat er met dit beschikbare budget gerealiseerd kan worden. De door de stuurgroep vastgestelde visieplaat visualiseert de voorschriften van de PNR-richtlijn, maar zegt niets over de volumes en prioriteiten. De stuurgroep heeft daarom besloten de unit van start te laten gaan aan de hand van een startscenario met geprioriteerde inzet. Daarbij wordt door de Pi-NL in ieder geval het Schengen Informatie Systeem (SIS-II)² voor zover dit binnen de doelbinding van de richtlijn (CT/Zwacri) past, vergeleken met de PNR gegevens die beschikbaar zijn bij de Pi-NL. Buiten het beoordelen van PNR-gegevens met SIS-II wordt de geprioriteerde focus van de Pi-NL de bestrijding van terroristische misdrijven.
3. De uiterste implementatiedatum van de richtlijn door de lidstaten is 25 mei 2018. De minister van Veiligheid en Justitie is voornemens om het wetsvoorstel dat nodig is voor de implementatie van de PNR-richtlijn direct na het zomerreces van 2017 aan de Kamer voor te leggen en per maart 2018 in werking te laten treden. Het operationeel zijn van de Pi-NL is gekoppeld aan de inwerkingtreding van de nieuwe wet, in die zin dat de Pi-NL niet eerder operationeel kan zijn dan dat de wettelijke grondslag is geregeld.

Functionaliteit

4. In lijn met de verklaring die de JBZ-raad heeft uitgebracht op 4 december 2015³ inzake de toepassing van de richtlijn op intra-EU vluchten, zal het wetsvoorstel betrekking hebben op zowel extra- als intra-EU en inkomende en vertrekkende vluchten. De hoofdprocessen van de Pi-NL zijn in overleg met de stakeholders opgesteld en door de stuurgroep vastgesteld. Deze gelden tot het moment dat een eventueel voortschrijdend inzicht leidt tot aanpassing. Het beoordelen van PNR-gegevens vindt plaats door middel van matching met, in ieder geval, (een lokale kopie van⁴) het SIS en verwerken hits en vorderingen voor zover de doelbinding dat toestaat en een enkele set CT risico-criteria. Binnen het SIS wordt de PNR-data gematcht met artikel 26, opsporen en aanhouden en artikel 36, informatie vergaren. De focus op CT verandert de gedefinieerde en vastgestelde hoofdprocessen principieel niet. Aan de basis van de Pi-NL ligt de centrale verwerking van de PNR-gegevens, dit geldt voor alle hoofdprocessen. Het bevragen van de Pi-NL door de

¹ Openbaar Ministerie, politie, BODen, KMar en Rijksrecherche. Of en op welke wijze de Douane ook bevoegde autoriteit wordt, is nog onderwerp van gesprek.

² Het project Implementatie PNR-richtlijn onderzoekt nog of SIS voldoende is of dat er andere relevante CT-watchlists zijn.

³ 15271/15

⁴ Een realtime verbinding met SIS is echter wel het uiteindelijk te realiseren doel voor het noodzakelijke scenario dat op termijn zal worden geïmplementeerd.

bevoegde instanties (proces B) middels het een vordering op grond van het Wetboek van Strafvordering of de WED gebeurt centraal bij de Pi-NL. De bevoegde instanties en de Pi-NL zullen in onderlinge afstemming bepalen welke risico-criteria zullen worden ontwikkeld, ten behoeve van proces A2. De Pi-NL stelt de risico-criteria op en door middel van feedbackloops worden de criteria aangescherpt (proces C).

Vanuit de hoofdprocessen wordt het startscenario als volgt omschreven:

A1. Matchen van PNR-gegevens met relevante databases

5. Voor het hoofdproces van matchen van PNR-gegevens met relevante databases wordt uitgegaan van het matchen of verwerken van resultaten van PNR-gegevens met het SIS voor zaken die passen binnen de doelbinding (zowel CT als ernstige criminaliteit) waarmee wordt voldaan aan de Europese verplichting t.a.v. de doelbinding.
6. Bevoegde instanties kunnen specifieke CT-watchlists toe voegen. De bevoegde instanties leveren deze aan bij de Pi-NL en zijn zelf verantwoordelijk voor het aantal personen dat op deze watchlist wordt opgenomen.
7. Om de impact op de bevoegde instanties zo klein mogelijk te houden en om de resultaten (output) zo waardevol mogelijk te laten zijn, vindt de technische validatie van de matches plaats in de Pi-NL. De validatie van matches met politiegegevens vindt plaats in een 'back office' bij de Pi-NL, bestaande uit medewerkers van Bureau Sirene⁵.

A2. Matchen van PNR-gegevens met risico-criteria

8. Voor het hoofdproces van beoordelen aan de hand van risico-criteria wordt gestart met een enkele set van risico-criteria met de focus op CT. Deze CT-risico-criteria worden in overleg met de afnemer (Bevoegde Instanties en OM) opgesteld in proces C. Er worden afspraken gemaakt over het aantal resultaten dat de set risico-criteria zal opleveren en naar de bevoegde instantie(s) wordt gestuurd. Hiertoe zal een procesafpraak worden gemaakt door een commissie bestaande uit de Pi-NL en zijn ketenpartners (zie proces C).

B. Verstrekken van PNR-gegevens

9. Voor het hoofdproces van per geval inwilligen van verzoeken van bevoegde instanties en verstrekkingen naar aanleiding van deze verzoeken, kunnen de bevoegde instanties met toestemming van de officier van justitie in het belang van een opsporingsonderzoek PNR-gegevens vorderen bij de Pi-NL.
10. De Pi-NL is verplicht tot het leveren van de PNR-gegevens voor zover dat past binnen de doelbinding (de lijst van ernstige misdrijven en terroristische misdrijven). Dit proces is vraag gestuurd. De Pi-NL heeft jaarlijks een vastgestelde capaciteit beschikbaar om vorderingen van PNR-gegevens te verwerken. De Pi-NL geeft een signaal af bij de bevoegde instanties, het OM en de opdrachtgever indien het aantal vorderingen leidt tot een probleem bij het verwerken ervan in verband met de capaciteit van de Pi-NL.
11. De internationale partijen (PIUs andere lidstaten, Europol, bevoegde instanties van derde landen) zijn bevoegd om onder voorwaarden zoals gesteld bij of krachtens de PNR-wet de Pi-NL te bevragen. Zonder internationale afspraken hierover is het voor de Pi-NL niet mogelijk om de focus op CT te handhaven voor deze partijen. Aan alle rechtsgeldige vorderingen van de andere lidstaten, Europol en derde landen die passen binnen de doelbinding zal gehoor moeten worden gegeven. Dit proces ziet op PNR data en speelt zich voor de uitwisseling van PNR-gegevens tussen de PIU's van de lidstaten in de Pi-NL zelf af.

C. Analyseren en opstellen risico-criteria

12. Voor het opstellen van de set risico-criteria wordt hoofdproces C ingericht. In het startscenario wordt in ieder geval één set risico-criteria met de focus op CT opgesteld in

⁵ De validatie met politiegegevens in de Pi-NL zelf wordt meegenomen in de brede evaluatie van de WPoIG, gezamenlijk met DGPOL.

overleg door een commissie bestaande uit de Pi-NL en zijn ketenpartners. Deze risico-criteria zullen ook gebruikt worden voor test- en oefendoeleinden.

Organisatorische lasten

13. In het startscenario worden conform besluit in de stuurgroep in totaal maximaal 50 FTE aangesteld waarvan ploegendiensten 24/7 kunnen voorzien in een snelle en zorgvuldige verwerking, analyse en uitwisseling van de gegevens met de bevoegde instanties, en andere lidstaten. Deze bezetting is inclusief eventuele uitbreiding van de formatie bij Bureau Sirene voor de validatie van matches in de 'back office'. De ploegendiensten worden bemenst door de medewerkers die de PNR-gegevens beoordelen. De medewerkers die vorderingen afhandelen/resultaten verstrekken, data analyseren en risico-criteria opstellen, evenals de staf werken niet in ploegendienst en enkel tijdens kantooruren om kosten te besparen.
14. Het organisatiemodel gaat uit van een kern van vaste medewerkers en roulerende detachering van een aantal ervaren medewerkers van de bevoegde instanties in de Pi-NL. Gedurende de detacheringstijd zal die medewerker geen werkzaamheden kunnen verrichten voor de uitdetacherende bevoegde instantie.
15. Beleidsmatige werkzaamheden vinden plaats *buiten* de Pi-NL, bij de opdrachtgever, in gezamenlijke afstemming met de opdrachtnemer. Voorbeelden hiervan zijn de beleidsdossiers andere vervoersmodaliteiten, afspraken rond de internationale informatie uitwisseling en samenwerking en externe communicatie/woordvoering.

Begroting

16. Bij het uitgaan van een startscenario van de Pi-NL wordt voldaan aan de wettelijke taakuitvoering en mogelijk aan een gecontroleerde, getemporeerde groei van de output van de Pi-NL op basis van de beschikbare bronnen (financieel of capaciteit, zowel in de Pi-NL als daarbuiten bij de bevoegde instanties). In het startscenario variant van de Pi-NL is jaarlijks een budget beschikbaar voor de Pi-NL van 9 miljoen euro om een operationeel startscenario op te bouwen, inclusief de lasten voor bureau Sirene vanwege de rol van dit bureau in het primair proces van het meedraaien van het Schengen Informatie Systeem (SIS), etc.
17. Er is aanvullend op dit budget in beginsel ca. 1 miljoen euro beschikbaar voor het opvangen van de keteneffecten bij de diverse bevoegde instanties. Deze lasten zijn gelegen bij de politie, de KMar en de bijzondere opsporingsdiensten voor eventuele opvolging of validatie, het opstellen van risico-criteria en het nader onderzoek naar aanleiding van vergelijkingen met deze criteria, het openbaar ministerie voor de vereiste toestemming bij het demaskeren van gemaskeerde passagiersgegevens en voor mogelijke indirecte rechtshulpverzoeken naar aanleiding van de internationale informatie uitwisseling tussen de PIUs.
18. In overleg besluiten de bevoegde instanties hoe het budget van 1 miljoen verdeeld moet worden. Het project Pi-NL speelt hierbij een faciliterende rol.

Noodzakelijk scenario

Inleiding

De *PNR-richtlijn*, die op 4 mei 2016 is gepubliceerd¹, verplicht de Europese lidstaten om binnen twee jaar te regelen dat luchtvaartmaatschappijen reserverings- en check-in gegevens (PNR), die zij in het kader van hun normale bedrijfsvoering verzamelen, verstrekken aan een in te richten passagiersinformatie-eenheid (hierna Pi-NL). Deze Pi-NL heeft tot taak PNR-gegevens voor een aantal doeleinden die limitatief bij wet zijn bepaald, te verwerken. De resultaten van deze verwerking, en in specifieke gevallen de PNR-gegevens, kunnen worden doorgegeven aan daartoe aangewezen bevoegde instanties². Deze instanties dienen bevoegd te zijn om terroristische misdrijven of ernstige criminaliteit te voorkomen, op te sporen, te onderzoeken of te vervolgen. De Pi-NL voorziet in de uitwisseling van de gegevens tussen de passagiersinformatie-eenheden van de EU lidstaten en met Europol en derde landen. De Pi-NL moet uitvoering geven aan de wettelijke taak zoals vastgelegd in de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven.

De door de stuurgroep vastgestelde visieplaat is een visualisering van de voorschriften van de PNR-richtlijn, maar zegt niets over de volumes en prioriteiten. In het startscenario is, op basis van de stuurgroep Pi-NL, beschreven hoe de Pi-NL start met geprioriteerde inzet met een focus op CT. Het gebruik van PNR data door de Pi-NL kan meer worden benut, binnen de kaders van de PNR-wet. De verdere uitdieping van de mogelijkheden worden in dit document, het noodzakelijke scenario, beschreven. Dit vraagt echter wel om aanvullende middelen, waardoor enkel bij het beschikbaar komen van deze middelen de doorgroei naar het noodzakelijke scenario kan worden gestart. Op het moment dat er aanvullende middelen zijn gevonden, zal nadere invulling van het noodzakelijke scenario vorm worden gegeven door de NCTV als opdrachtgever met de bevoegde instanties.

Voor het beschrijven van de scope en werking van de Pi-NL in het noodzakelijke scenario wordt uitgegaan van de hoofdprocessen zoals vastgesteld door de Stuurgroep (beoordelen, verstrekken, analyseren). Hierbij wordt in lijn met de verklaring van de JBZ-raad d.d. 04.12.2016 uitgegaan van zowel extra- als intra-EU vluchten.

In het noodzakelijke scenario is de Pi-NL uitgekristalliseerd tot een unit waarin de nadruk ligt op het opstellen van kwalitatief hoogwaardige risico-criteria waaraan PNR-gegevens worden gematcht. Dit betekent dat, naast een uitbreiding van het aantal FTEen, de nadruk komt te liggen op data analyse, er toegang is tot meerdere en een hoger gegevensniveau in (inter)nationale databases en open bronnen als ook politiesystemen (daar waar noodzakelijk en waar passend binnen de kaders)³. Dit werkt door in de reeds geïdentificeerde hoofdprocessen.

A1. Matchen van PNR-gegevens met relevante databases

De output van de Pi-NL (eventueel in samenwerking met de backoffice) is kwalitatief hoogwaardig (en houdt daarmee de impact op de bevoegde instanties zo gering mogelijk), doordat in de Pi-NL (politie) informatie beschikbaar is ten behoeve van validatie (van een match op bijvoorbeeld een watchlist). Het beoordelen van passagiers vindt onder andere plaats door middel van matching van PNR gegevens met databases. Naast het matchen met een realtime verbinding met SIS, is het in het noodzakelijke scenario mogelijk om tegen meer relevante databases te matchen om tot deze hoogwaardige output te komen. Hiervoor wordt in het noodzakelijk scenario in ieder geval gedacht aan OPS en SLTD (andere systemen zoals bijvoorbeeld EIS, TDAWN en andere databases kunnen in overleg worden toegevoegd).

A2. Matchen van PNR-gegevens met risico-criteria

In het noodzakelijke scenario beschikt de Pi-NL over meerdere sets van risico-criteria. De Pi-NL zal de match op deze risico-criteria beoordelen en eerste duidingsslag maken (bijvoorbeeld door het onderkennen van false positives). Dit levert een kwalitatief hoogwaardige output op de risico-criteria op en draagt bij aan het identificeren ongekende dreiging met deze informatie. Personen

¹ Richtlijn (EU) 2016/681 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit.

² Openbaar Ministerie, politie, BODen, KMar en Rijksrecherche. Of en op welke wijze de Douane ook bevoegde autoriteit wordt, is nog onderwerp van gesprek.

³ Het realiseren van de mogelijkheid tot validatie met politiegegevens in de Pi-NL zelf wordt meegenomen in de brede evaluatie van de WPolG, gezamenlijk met DGPOL.

die op risico-criteria matchen (de 'unknowns') worden gevalideerd om te bekijken of de automatische match een terechte match is (het vier ogen principe). Vervolgens bekijkt een Pi-NL medewerker of een medewerker van de 'back office' of de aanwijzing door middel van het raadplegen van een opsporingsdatabase of op basis van open bronnen sterker wordt.

B. Verstrekken van PNR-gegevens

De Pi-NL zal de nationale, bij wet aangewezen bevoegde instanties die een verzoek indienen voor PNR-gegevens bij de Pi-NL bedienen voor zover dat past binnen de doelbinding⁴.

Conform de richtlijn mogen de bevoegde instanties alleen over de PNR-data beschikken door tussenkomst van de Pi-NL. Dit geldt tevens voor bevoegde internationale partijen (PIUs in EU LS, Europol, bevoegde instanties van derde landen en EU LS). Deze partijen zijn bevoegd om (onder voorwaarden) de Pi-NL te bevragen. Aan alle rechtsgeldige vorderingen die passen binnen de doelbinding zal in principe gehoor worden gegeven. Door de waardevolle informatie die uit de analyses in de Pi-NL komen, en ook worden gedaan in andere PIUs, neemt het aantal internationale informatie uitwisselingsverzoeken en naar verwachting ook het aantal rechtshulpverzoeken waarop geanticipeerd moet worden toe. Hierbij dienen we in acht te nemen dat Schiphol de 4^e grootste luchthaven van Europa is en alleen al op basis daarvan te verwachten is dat de toename in rechtshulpverzoeken naar aanleiding van het uitwisselen van PNR-gegevens aanzienlijk kan zijn. In het noodzakelijke scenario zijn de bestaande rechtshulpkanalen (zoals het LIRC) in staat deze toename te verwerken en zal er geen achterstand ontstaan bij het verwerken van rechtshulpverzoeken.

C. Analyseren en opstellen risico-criteria

De expertise in de Pi-NL, en bij de bevoegde instanties, op het gebied van het opstellen en analyseren van de risico-criteria zorgt er voor dat dit voor een aanzienlijk deel aan de toegevoegde waarde van de Pi-NL bijdraagt. Hiermee vergt dit ook een groter deel van de capaciteit dan in het startscenario. Naast de risico-criteria die worden opgesteld in de Pi-NL (vanuit de eigen kennis van de data, of door gebruik te maken van de kennis die internationale PIUs hebben opgebouwd), stellen ook de nationale bevoegde instanties risico-criteria op. De medewerkers van de Pi-NL zullen deze in de Pi-NL testen om gezamenlijk tot kwalitatief hoogwaardige risico-criteria te komen.

Organisatorische lasten

Om de werkzaamheden conform de hierboven beschreven hoofdprocessen uit te voeren zullen er analisten, beoordelaars, verstrekkers en accountmanagers voor luchtvaartmaatschappijen en bevoegde instanties werkzaam zijn in de Pi-NL en/of de backoffice. Gezamenlijk met de staffuncties telt dit op tot een bezetting van 150 FTE. Deze bezetting is inclusief eventuele uitbreiding van de formatie bij Bureau Sirene voor de validatie van matches in de mogelijke 'back office'. De operationele medewerkers zullen in ploegendiensten 24/7 voorzien in een snelle en zorgvuldige verwerking, analyse en uitwisseling van de gegevens met de bevoegde instanties, en andere lidstaten.

Het organisatie-model gaat uit van een kern van vaste medewerkers (in ieder geval staf, maar ook operationele medewerkers) en roulerende detachering van een aantal ervaren medewerkers van de bevoegde instanties in de Pi-NL. Gedurende de detacheringstijd zal die medewerker geen werkzaamheden kunnen verrichten namens de uitdetacherende bevoegde instantie en enkel werkzaamheden direct voor de Pi-NL uitvoeren.

Begroting

In het noodzakelijke scenario is jaarlijks circa €21,2 miljoen euro benodigd voor de Pi-NL, inclusief het gebruik van TRIP, personeel, huisvesting en ICT (o.a. de kantoorautomatiseringen de kosten voor het aansluiten van databases ten behoeve van de validatie en matching). Beleidsmatige kosten en kosten voor internationale informatie uitwisseling en dossiers zoals overige

⁴ Indien gewenst kunnen de bevoegde instanties het initiatief nemen om decentrale vorderingsdesks in te richten waardoor zij zelf in staat zijn om de vorderingen aan de Pi-NL via het TRavel Information Portal (TRIP) in te dienen. Bij het eventueel inrichten van decentrale vorderingsdesks zal de Justitiële Informatiedienst/IBO deze in opdracht van de Bevoegde Instantie leveren en beheren.

vervoersmodaliteiten (totaal circa €1,5 miljoen euro per jaar) worden beheerd en gemaakt door de opdrachtgever.

Aanvullend op de €21,2 miljoen zal budget nodig zijn voor het opvangen van de keteneffecten bij de diverse bevoegde instanties. Deze lasten zijn gelegen bij bureau Sirene vanwege de rol van dit bureau in het proces van het meedraaien van het Schengen Informatie Systeem (SIS), bij de politie, het Openbaar Ministerie, de KMar en de bijzondere opsporingsdiensten voor eventuele opvolging, het opstellen van risico-criteria en het nader onderzoek naar aanleiding van vergelijkingen met deze criteria, bij het Openbaar Ministerie voor de vereiste toestemming bij het gebruik van gedepersonaliseerde passagiersgegevens en voor mogelijke rechtshulpverzoeken naar aanleiding van de internationale informatie uitwisseling tussen de PIUs.

De impact op de werkzaamheden is door de bevoegde instanties als volgt omschreven:

Impact van het gebruik van PNR gegevens uit de Pi-NL op de Nationale Politie

Impact van het gebruik van PNR gegevens uit de Pi-NL op bureau Sirene

Impact van het gebruik van PNR gegevens uit de Pi-NL op de Koninklijke Marechaussee

Impact van het gebruik van PNR gegevens uit de Pi-NL op het Openbaar Ministerie

Impact van het gebruik van PNR gegevens uit de Pi-NL op de Bijzondere Opsporingsdiensten

B. Percentages per organisatie

	door NL gesignaleerd	door ander land gesignaleerd	bron
Actie op NL-luchthaven			
- startscenario	100 - 350	1.800 - 3.000	berekend o.b.v. ervaringscijfers KMar
- noodzakelijk scenario	250 - 850	2.100 - 3.400	
Internationale rechtshulpverzoeken			
- LIRC - informatie-uitwisseling	100%	100%	politie/LIRC
- politie - actie n.a.v. rechtshulpverzoek	n.v.t.	100%	politie/LIRC
- OM - justitieel rechtshulpverzoek	10%	10%	OM
Politie - lopende onderzoeken			
- informatie-uitwisseling	60% - 70%	n.v.t.	politie/LIRC
- verhoor	10% - 20%		politie/LIRC
Instroom in strafrechtketen	10%		Aanname: 10% naar strafrechtketen
- waarvan naar OM	100%	n.v.t.	Percentages strafrechtketen gebaseerd
- waarvan vervolgens naar ZM	55% - 60%		op cijfers C&R 2016, figuur 8.1,
- waarvan vervolgens naar DJI	13% - 20%		gecorrigeerd voor 100% instroom OM
Directe executie	10%		aanname: 10% directe executie, daarvan
- waarvan vervolgens naar DJI	50%	n.v.t.	heeft de helft openstaande vrijheidsstraf
Uit-/overlevering aan het buitenland		25%	gebaseerd op cijfers SIS II, EU LISA
- met rol OM	n.v.t.	100%	rapportagedatum 1-11-2017
- met rol ZM		90%	OM
- met beroep op capaciteit DJI		33%	OM
			aanname, getoetst bij DJI
Actie op buitenlandse luchthaven			
- startscenario	100 - 350	1.800 - 3.000	berekend o.b.v. ervaringscijfers KMar
- noodzakelijk scenario	250 - 850	2.100 - 3.400	
Internationale rechtshulpverzoeken			
- LIRC - informatie-uitwisseling	100%	100%	politie/LIRC
- politie - actie n.a.v. rechtshulpverzoek	n.v.t.	100%	politie/LIRC
- OM - justitieel rechtshulpverzoek	10%	10%	OM
Politie - lopende onderzoeken			
- informatie-uitwisseling	70% - 100%	n.v.t.	politie/LIRC
- verhoor	10% - 20%		politie/LIRC
OM – uit-/overlevering vanuit het buitenland naar Nederland	25%	n.v.t.	gebaseerd op cijfers SIS II, EU LISA
			rapportagedatum 1-11-2017
Instroom in strafrechtketen na uit- /overlevering	12,5%		Aanname: helft van 25% uit- /overlevering aan NL naar
- waarvan naar OM	100%	n.v.t.	strafrechtketen
- waarvan vervolgens naar ZM	55% - 60%		Percentages strafrechtketen gebaseerd
- waarvan vervolgens naar DJI	13% - 20%		op cijfers C&R 2016, figuur 8.1,
			gecorrigeerd voor 100% instroom OM
Directe executie na uit-/overlevering	12,5%		Aanname: helft van 25% uit- /overlevering naar directe executie,
- waarvan vervolgens naar DJI	50%	n.v.t.	daarvan heeft de helft openstaande vrijheidsstraf

C. Tabellen

Startscenario												totaal werklast per organisatie					
organisatie		validatie van alle hits en acties op luchthaven, geen onderscheid naar proces (niet-beïnvloedbaar)		vordering gegevens		nationale signaleringen en watchlists NL		internationale signaleringen, excl. buitenlandse watchlists (niet-beïnvloedbaar)		risicocriteria		opvolging strafrechtketen*		totalen niet-beïnvloedbare werklast		totalen deels beïnvloedbare werklast	
		ondergrens	bovengrens	ondergrens	bovengrens	ondergrens	bovengrens	ondergrens	bovengrens	ondergrens	bovengrens	ondergrens	bovengrens	ondergrens	bovengrens	ondergrens	bovengrens
Backoffice - validatie	aantal	69.300	105.000											69.300	105.000		
	fte	3,6 fte	11,0 fte											3,6	11,0		
KMar	aantal	7.560	13.440											7.560	13.440		
	fte	11,0 fte	19,5 fte											11,0	19,5		
BOD'en	aantal																
	fte																
LIRC (politie)	aantal					567	2.024	10.764	18.215					10.764	18.215	567	2.024
	fte					0,6 fte	2,0 fte	10,5 fte	17,8 fte					10,5	17,8	0,6	2,0
Politie	aantal			6.000	12.000	151	675	3.588	6.072					3.588	6.072	6.151	12.675
	fte			11,0 fte**	11,0 fte**	0,3 fte	1,9 fte	1,4 fte	2,4 fte	1,0 fte	1,0 fte			1,4	2,4	12,3	13,9
OM	aantal	1.416	2.530	10.500	13.500	42	152	17.307	50.866			21	76	18.724	53.396	10.564	13.728
	fte	0,8 fte	1,4 fte	3,8 fte	6,5 fte	0,1 fte	0,4 fte	6,1 fte	15 fte	1,0 fte	1,0 fte	0,0 fte	0,0 fte	7,9	17,5	3,9	7,0
ZM	aantal zaken							404 ***	683 ***			12	46	404	683	12	46
DJI	aantal celjaar					6	21	12 ***	21 ***			2	8	12	21	7	29
Totaal werklast	fte	15,4 fte	31,8 fte	14,8 fte	17,5 fte	0,9 fte	4,3 fte	18,0 fte	35,3 fte	2,0 fte	2,0 fte	0,0 fte	0,0 fte	34,4	68,2	16,7	22,9

getallen in **groen**: gebaseerd op ervaringscijfers, in **oranje**: gebaseerd op ervaringscijfers en getoetste aannames, in **rood**: gestapelde aannames, hoogst onzeker

* Betreft reguliere taken strafrechtketen; voor een deel direct toewijsbaar aan de Pi-NL, voor een deel zouden deze zaken ook zonder Pi-NL zijn opgelost.

** Inschatting politie niet gebaseerd op verwachte werklast maar op de inzet van één specifieke verantwoordelijke per eenheid. Dit om regie te hebben over vorderingsproces en zorgvuldigheid te kunnen waarborgen.

*** Dit betreft zaken (ZM) en celcapaciteit (DJI) in het kader van overlevering aan het buitenland, nadat iemand als gevolg van Pi-NL of een andere PIU is aangetroffen.

Noodzakelijke scenario														totaal werklust per organisatie			
organisatie		validatie van alle hits en acties op luchthaven, geen onderscheid naar proces (niet-beïnvloedbaar)		vordering gegevens		nationale signaleringen en watchlists NL		internationale signaleringen, excl. buitenlandse watchlists (niet-beïnvloedbaar)		risicocriteria		opvolging strafrechtketen*		totalen niet-beïnvloedbare werklust		totalen deels beïnvloedbare werklust	
		ondergrens	bovengrens	ondergrens	bovengrens	ondergrens	bovengrens	ondergrens	bovengrens	ondergrens	bovengrens	ondergrens	bovengrens	ondergrens	bovengrens	ondergrens	bovengrens
Backoffice - validatie	aantal	84.700	131.250											84.700	131.250		
	fte	4,4 fte	13,7 fte											4,4	13,7		
KMar	aantal	9.240	16.800											9.240	16.800		
	fte	13,4 fte	24,4 fte											13,4	24,4		
BOD'en	aantal																
	fte																
LIRC (politie)	aantal					1.404	5.105	12.636	20.422					12.636	20.422	1.404	5.105
	fte					1,4 fte	5,0 fte	12,4 fte	20,0 fte					12,4	20,0	1,4	5,0
Politie	aantal			6.000	12.000	374	1.702	4.212	6.807					4.212	6.807	6.374	13.702
	fte			11,0 fte**	11,0 fte**	0,7 fte	4,8 fte	1,6 fte	2,7 fte	4,0 fte	4,0 fte			1,6	2,7	15,7	19,8
OM	aantal	1.755	3.191	10.500	13.500	105	383	17.448	51.032			53	191	19.203	54.223	10.658	14.074
	fte	1,0 fte	1,7 fte	3,8 fte	6,5 fte	0,2 fte	1,1 fte	6,7 fte	16 fte	1,0 fte	1,0 fte	0,0 fte	0,0 fte	8,6	18,6	4,0	7,6
ZM	aantal zaken							474 ***	766 ***			29	115	474	766	29	115
DJI	aantal celjaar					14	52	14 ***	23 ***			4	21	14	23	18	73
Totaal werklust	fte	18,8 fte	39,8 fte	14,8 fte	17,5 fte	2,3 fte	10,9 fte	20,7 fte	38,5 fte	5,0 fte	5,0 fte	0,0 fte	0,0 fte	40,5	79,3	21,1	32,4

getallen in **groen**: gebaseerd op ervaringscijfers, in **oranje**: gebaseerd op ervaringscijfers en getoetste aannames, in **rood**: gestapelde aannames, hoogst onzeker

* Betreft reguliere taken strafrechtketen; voor een deel direct toewijsbaar aan de Pi-NL, voor een deel zouden deze zaken ook zonder Pi-NL zijn opgelost.

** Inschatting politie niet gebaseerd op verwachte werklust maar op de inzet van één specifieke verantwoordelijke per eenheid. Dit om regie te hebben over vorderingsproces en zorgvuldigheid te kunnen waarborgen.

*** Dit betreft zaken (ZM) en celcapaciteit (DJI) in het kader van overlevering aan het buitenland, nadat iemand als gevolg van Pi-NL of een andere PIU is aangetroffen.