



rijksuniversiteit
 groningen

faculteit
 rechtsgeleerdheid

vakgroep staatsrecht,
 bestuursrecht en
 bestuurskunde

Vervolgevaluatie van de Wet biometrie vreemdelingenketen

GRONINGEN, 25 JUNI 2019

Colofon

Het onderzoek is – in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum – uitgevoerd door de Rijksuniversiteit Groningen, vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de faculteit Rechtsgeleerdheid in samenwerking met Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs.

Onderzoeksteam:

Prof. dr. Heinrich Winter (projectleider)

Mr. dr. Viola Bex-Reimert

Dr. ir. Bieuwe Geertsema

Mr dr. Stephan Hollenberg

Mr. Erwin Krol

Begeleidingscommissie:

Dr. D.W.J. Broeders (voorzitter)

Mr. S.G. Kok

Prof. dr. D. Meuwly

Prof. mr. G.J. Veerman

Drs. J.J. Verboom

Dr. J. Diehle

© 2019 WODC. Auteursrechten voorbehouden.

Samenvatting

Inleiding en onderzoeksanpak

De toegang, toelating, uitzetting van en het toezicht op vreemdelingen is in Nederland geregeld in de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000). Met de *Wet van 11 december 2013 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de uitbreiding van het gebruik van biometrische kenmerken in de vreemdelingenketen in verband met het verbeteren van de identiteitsvaststelling van de vreemdeling* (hierna: Wet biometrie vreemdelingenketen, Wbvk) is per 1 maart 2014 de Vw 2000 gewijzigd.

De Wbvk voorziet in een uitbreiding van het gebruik van biometrie in de vreemdelingenketen. De afname en verwerking van een gezichtsopname en tien vingerafdrukken van in beginsel alle vreemdelingen in alle vreemdeling-rechtelijke processen is mogelijk gemaakt. Daarnaast kunnen deze biometrische gegevens centraal in de vreemdelingenadministratie (de Basisvoorziening Vreemdelingen, afgekort BVV) worden opgeslagen en kunnen zij worden geraadpleegd. Deze wet is onderwerp van dit voorliggende onderzoek.

De probleemstelling van het onderzoek bestaat uit twee onderdelen:

1. In welke mate bereikt de Wbvk zijn doelen?
2. Hoe verhoudt de wet zich tot de Europese ontwikkelingen tot implementatie van informatiesystemen waarin biometrie wordt opgeslagen?

Voor het onderzoek is een documentstudie uitgevoerd, zijn interviews afgenomen bij ketenpartners en andere betrokken partijen, zijn gegevens opgevraagd bij deze partijen, en is een analyse uitgevoerd op basis van de verkregen gegevens. Daarnaast is een steekproef van dossiers uit de BVV bestudeerd.

Het onderhavige onderzoek is het vervolg van een eerdere evaluatie waarvan de resultaten gepubliceerd zijn in 2017. De opvolging van de aanbevelingen uit dat onderzoek is meegenomen in het onderhavige onderzoek.

Beleidsreconstructie en juridisch kader

De beleidsreconstructie en het juridisch kader zijn in principe onveranderd ten opzichte van het vorige onderzoek. Het gaat hier immers om een reconstructie van (doelen van) de wet, de daarbij in te zetten middelen en de overwegingen die daarbij gemaakt zijn. In een doelboom is duidelijk gemaakt dat het einddoel van de Wbvk het verhogen van doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van het vreemdelingenbeleid is, en dat daarvoor in belangrijke mate van belang is dat de hierboven beschreven middelen (afname van biometrische gegevens en opslag in de BVV met een uniek V-nummer) de betrouwbaarheid van processen omtrent identiteit verhogen. Daarmee zouden onregelmatigheden ten aanzien van identiteit bij de processen bestreden moeten worden. De beoordeling van de beleidstheorie is dat niet alle veronderstellingen en aannames

goed onderbouwd zijn. We zien wel dat de keuzes voor specifieke middelen aansluiten op de praktische realiteit. Doelstellingen zijn niet goed SMART geformuleerd of goed geoperationaliseerd.

Procesevaluatie

In het kader van de procesevaluatie is nagegaan welke veranderingen zich bij de ketenpartners hebben voorgedaan met betrekking tot het gebruik van biometrie in het kader van de Wbvk. Bij een aantal ketenpartners zijn nieuwe systemen in gebruik genomen ter ondersteuning van de registratie van biometrische gegevens of de verificatie met behulp van deze gegevens. De KMar heeft een nieuwe registratiezuil in gebruik genomen en zal dit verder uitrollen. De diplomatieke posten van BZ kunnen inmiddels rechtstreeks gegevens in de BVV laten registreren (in plaats van via de IND). De IND zal op korte termijn overgaan op apparatuur van één leverancier (in plaats van twee). Het COA heeft het gebruik van biometrie uitgerold over alle locaties, zodat processen voor inhuysregistratie en meldplicht sneller verlopen. Ten slotte is ook voor de BVV zelf een nieuw systeem in gebruik genomen, waarbij het onder meer mogelijk is geworden de kwaliteit van alle vingerafdrukken te meten op basis van internationale open standaarden.

Een analyse van de nieuwe versie van het Protocol Identificatie en Labeling (PIL) leert dat alle veranderingen die zijn doorgevoerd in de keten ook zijn opgenomen in de nieuwe versie van dit document.

Beoordeling doeltreffendheid Wbvk

Met dit onderzoek is voor een tweede keer getracht een antwoord te krijgen op de vraag in hoeverre de doelen van de Wbvk zijn behaald. Geconstateerd moet worden dat ook nu geen antwoord op deze hoofdvraag gegeven kan worden. Deels ligt dit besloten in de manier waarop de doelen van de wet zijn beschreven. Deze zijn niet goed geoperationaliseerd, waardoor het niet goed hard te maken is of en wanneer deze doelen überhaupt behaald zouden worden. Een belangrijke barrière bij de evaluatie van de effecten van de wet ligt in het feit dat er geen nulmeting voorafgaand aan de invoering van de wet heeft plaatsgevonden van de aard en omvang van zogeheten 'onregelmatigheden ten aanzien van identiteit'. Sterker nog, er is pas na de vorige evaluatie in 2017 werk gemaakt van een uniforme categorisering van welke onregelmatigheden zich in de migratieketen kunnen voordoen en hoe deze zich manifesteren bij elk van de ketenpartners. Ten tijde van de inwerkingtreding van de Wbvk was hier nog geen zicht op, laat staan dat er kwantitatieve informatie verzameld was over deze problematiek.

Vanuit de vreemdelingenketen wordt bij beoordeling van het nut en de effecten van de Wbvk vaak gewezen op de zogenaamde *dark number*-problematiek: een deel van de onregelmatigheden is niet meetbaar, omdat deze per definitie buiten het zicht van de ketenpartners plaatsvinden. Deze problematiek zou naar mening van de onderzoekers na verloop van tijd steeds minder van belang moeten worden, wanneer structureel en gecoördineerd wordt ingezet op dat deel van de onregelmatigheden dat juist wel in beeld komt.

De onderzoekers moeten constateren dat ook voor dit onderzoek nog geen goed beeld verkregen kan worden van de huidige stand van zaken met betrekking tot onregelmatigheden ten aanzien van identiteit in de vreemdelingenketen, of in hoeverre deze situatie verbeterd is naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wbvk. Aan de ketenpartners is gevraagd om zo veel als mogelijk kwantitatieve gegevens te verstrekken waaruit blijkt dat men in beeld heeft welke onregelmatigheden zich voordoen en hoe vaak. Deze informatie is welbeschouwd niet boven tafel gekomen. De onderzoekers vermoeden dat dit vooral een doorwerking is van het feit dat er nog steeds geen gebruik wordt gemaakt van managementrapportages om grip te krijgen op de problematiek die met de Wbvk juist bestreden zou moeten worden. Als er al informatie hierover wordt verzameld, dan wordt deze niet in geaggregeerde vorm gebruikt door het management van de ketenpartners, laat staan in een overkoepelende rapportage door de migratieketen als geheel.

Er zijn wel stappen gezet naar dergelijke rapportages, maar deze hebben nog niet geleid tot uniforme, ketenbrede registraties. Dit was in ons vorige rapport uit 2017 als eerste aanbeveling geformuleerd. Hoe dan ook is andermaal duidelijk geworden dat een daadwerkelijke evaluatie van de effecten van de Wbvk op basis van analyse van kwantitatieve gegevens onmogelijk is en zal blijven. Dit omdat een cijfermatige reconstructie van de situatie voor de inwerkingtreding van de Wbvk blijkbaar niet mogelijk is.

Beleidsmakers zullen zich wat dat betreft tevreden moeten stellen met kwalitatieve beelden en waarnemingen vanuit de vreemdelingenketen.

De tweede en derde aanbeveling in het vorige rapport betroffen het opzetten van een kwaliteitssysteem voor monitoring van en sturing op de kwaliteit van biometrische gegevens. Ook op dit vlak constateren we dat er wel stappen zijn gezet. Alle vingerafdrukken in de BVV worden voorzien van kwaliteitsscores, waarmee gemonitord kan worden op kwaliteit. We constateren dat verbeteringsslagen in de kwaliteit van geregistreerde vingerafdrukken zijn gemaakt door het in gebruik nemen van nieuwe systemen, maar constateren ook dat na implementatie van de systemen de kwaliteit niet verder verbetert maar eerder licht lijkt af te nemen. Dit doet de vraag rijzen in hoeverre men grip heeft op de kwaliteit van de processen op dit vlak.

Bij verdere uitwerking van het kwaliteitssysteem is het aanbevelenswaardig om in elk geval niet de gebruikers van de biometrie (de ketenpartners) aan te wijzen als de partij die de kwaliteit beoordeelt. Hiervoor moeten benchmarks worden opgesteld door technische experts, waarna technische richtlijnen moeten worden opgesteld om ervoor te zorgen dat sturing op de kwaliteit van afname-processen ook afgedwongen kan worden bij de ketenpartners. Dit vergt op bestuurlijk niveau een investering in gedegen kwaliteitsmanagement met heldere rollen en bevoegdheden.

Deel II: Europeesrechtelijke ontwikkelingen

Op dit moment zet de Europese Commissie hoog in op het beter beheer van de buitengrenzen van het Schengengebied, mede naar aanleiding van de zogenaamde 'migratie-

crisis' in 2015. Dit heeft tot gevolg gehad dat nieuwe wetgeving is geïnitieerd, die moeten leiden tot een Entry/Exit systeem (EES) en een autorisatiesysteem (ETIAS). Daarnaast zijn er wijzigingen voorgesteld in reeds bestaande Europese verordeningen, waardoor wijzigingen doorgevoerd worden in het Visuminformatiesysteem (VIS), het Schengeninformatiesysteem (SIS) en in Eurodac. Deze wijzigingen hebben ook gevolgen voor de reikwijdte van de Wbvk.

De invoering van ETIAS zal geen gevolgen hebben voor de Wbvk, nu dit systeem niet werkt met biometrische gegevens. Dit geldt niet voor de invoering van het EES (registratiesysteem voor *alle* derdelanders die voor kort verblijf naar het Schengengebied komen). Dit systeem is relevant voor de grensbewaking maar ook voor toezicht en terugkeer. Op grond van de verordening worden vier vingerafdrukken en een gezichtsopname gemaakt voor een persoonlijk dossier tenzij de gegevens al in het VIS zijn opgenomen of iemand al eerder is ingereisd. Dit betekent dat van deze personen op grond van artikel 106a Vw nog maar deels biometrische gegevens kunnen worden afgenomen, nu op grond van het EES vier vingerafdrukken worden afgenomen en op grond van 106a Vw er tien vingerafdrukken afgenomen kunnen worden. Daarnaast doet zich de vraag de verordening voor of de verordening bij verificatie een impliciete bevoegdheid tot het maken van een gezichtsopname ter plaatse bevat.

Daarnaast worden wijzigingen voorgesteld in het Visuminformatiesysteem (VIS). Dit systeem registreert alle *visumplichtige* derdelanders die voor kort verblijf naar het Schengengebied komen. Voorgesteld is om de leeftijd voor het nemen van vingerafdrukken te verlagen naar zes jaar. Ook wordt een digitale foto genomen. Het is onduidelijk welke gevolgen deze wijzigingen hebben voor het Wbvk. In artikel 106a Vw wordt enkel gesproken van het nemen van vingerafdrukken en het maken van een gezichtsopname zonder dat gespecificeerd wordt naar leeftijd of de manier waarop de gezichtsopnamen worden gemaakt. Interessanter is dat bij invoering van de wijzigingen ook visa voor lang verblijf, in het geval van Nederland de machtiging tot voorlopig verblijf, ingevoerd worden in het VIS. Ook de verblijfsvergunningen worden ingevoerd. In artikel 22bis lid 1 van het voorstel voor wijziging VIS wordt gesproken over de invoer van visa voor langere duur en verblijfsvergunningen. Het lijkt erop dat ook de verblijfsvergunningen zonder mvv ingevoerd dienen te worden. Dit heeft geen gevolgen voor de reikwijdte van de Wbvk, nu deze gegevens vanuit de nationale bestanden aangeleverd worden.

Er zijn ook wijzigingen in SIS II voorgesteld. Vooropgesteld moet worden dat SIS II enkel de bevoegdheid tot een signalering bevat en niet de bevoegdheid om biometrische gegevens af te nemen. De voorgestelde wijzigingen zien op het opnemen van een terugkeerbesluit en een inreisverbod in SIS II. In dit laatste geval kan dit verbod alleen worden opgenomen als iemand zich niet ophoudt in het Schengengebied. Opvallend is wel dat in SIS II de mogelijkheid tot opname van een palmafdruck is opgenomen, terwijl deze bevoegdheid niet is opgenomen in artikel 106a Vw 2000. Het lijkt er dan ook op dat dit biometrisch gegeven niet kan worden opgenomen in SIS II, nu hier geen nationale bevoegdheid bestaat tot afname. Het SIS II geeft niet de bevoegdheid tot afname maar tot opname in het systeem.

Tenslotte zijn de voorgestelde wijzigingen in Eurodac relevant. Waar Eurodac nu ziet op de registratie van personen die verzoeken om internationale bescherming, wordt deze uitgebreid naar personen die irregulier de buitengrens van Schengen zijn binnengekomen. Van deze groep personen een gezichtsopname en tien vingerafdrukken genomen. Dit betekent dat in die gevallen artikel 106a niet meer van toepassing is. Deze gegevens worden ook in Eurodac opgenomen.

Daarnaast moet gewezen worden op het volgende. De hierboven beschreven conclusies zien op de afnamen van biometrische gegevens. Maar daarnaast bevat 106a Vw ook de bevoegdheid tot de verwerking van deze gegevens. De gegevens worden verwerkt in de BVV. De vraag is welke rol voor de BVV is weggelegd wanneer door de veranderende Europese wetgeving de gegevens op Europees niveau opgeslagen worden. Het antwoord hierop hangt nauw samen met de vraag in hoeverre ook nationale bestanden gecreëerd kunnen worden en in hoeverre de bevoegdheid bestaat om daar biometrische gegevens in op te nemen. Daarnaast lijkt een deel van de beantwoording mogelijk te liggen in het antwoord op de vraag wie de bevoegdheid bezit om biometrische gegevens af te nemen. Als het gaat om de verstrekking van nationale visa en verblijfsvergunningen, kan beargumenteerd worden dat deze gegevens weliswaar in Europese systemen ingevoerd dienen te worden, maar dat de bron hiervan een nationaal bestand is, nu het gaat om de uitoefening van nationale bevoegdheden. Een andere vraag die voorligt is hoe om te gaan met de aanvullende werking van de Wbvk. Als alleen aanvullende gegevens in de BVV opgenomen mogen worden, en daar lijkt het wel op als er geen nationale bestanden gecreëerd mogen worden, dan is de vraag hoe functioneel de BVV is in dit soort situaties. Om een volledig beeld te krijgen, zouden de gegevens uit de BVV gecombineerd moeten worden met de gegevens uit het desbetreffende Europese systeem. Vraag is hoe interoperabel dergelijke systemen zijn. Daarnaast is in de Europese verordeningen precies vastgelegd welke ambtenaren toegang hebben tot de Europese systemen. De vraag is of dit overeenkomt met de toegangsvoorwaarden die de BVV hanteert.

De motie Strik c.s. en de horizonbepaling

Bij de behandeling van de wet heeft de Eerste Kamer de motie-Strik c.s.¹ aangenomen die verzoekt in ieder geval te onderzoeken:

1. in hoeverre de wetswijziging noodzakelijk is gebleken voor en daadwerkelijk heeft geleid tot de bestrijding van identiteitsfraude;
2. in hoeverre de wetswijziging heeft geleid tot gebruik van biometrische gegevens voor andere strafrechtelijke doeleinden;
3. in hoeverre de gegevens in de centrale databank betrouwbaar en van voldoende kwaliteit blijken.

De onderzoekers concluderen dat in interviews breed wordt verklaard dat de in het kader van de Wbvk ingezette biometrie heeft geholpen bij de bestrijding van identiteitsfraude, maar dat het niet mogelijk is deze stelling cijfermatig te onderbouwen. Door het ontbreken van een goed beeld van de situatie ten tijde voor de inwerkingtreding van de

¹ EK 2013/14, 33.192, G.

Wbvk (nulmeting) is het onmogelijk om het effect van de wet op de bestrijding van identiteitsfraude te meten.

Ten aanzien van punt 2 moeten de onderzoekers concluderen dat er geen accuraat beeld is verkregen van het gebruik van biometrische gegevens voor andere strafrechtelijke doeleinden maar dat, op basis van de vorige evaluatie en de verklaring dat de situatie niet drastisch veranderd is, dit gebruik zeer beperkt is. Bij de derde vraag uit de motie kan worden geconcludeerd dat de gegevens in de BVV betrouwbaar zijn, maar dat 'voldoende kwaliteit' niet gedefinieerd is. Wel zijn sinds het vorige onderzoek stappen gezet om de kwaliteit te verbeteren.

De Wbvk kent een horizonbepaling: de door de Wbvk ingevoerde wetsbepalingen worden na zeven jaar van rechtswege ingetrokken. De cruciale vraag voor beleidsmakers is nu of deze wet voortgezet moet worden. Hoewel een duidelijk, kwantitatief beeld van de te bestrijden problematiek en de mate waarin de Wbvk hierbij ondersteuning biedt niet verkregen kan worden, moet ook worden vastgesteld dat partijen in de vreemdelingenketen unaniem het belang van de Wbvk onderschrijven. Het gebruik van de BVV en de daarin geregistreerde (biometrische) gegevens is een integraal onderdeel van alle processen. Bovendien sluit men aan op diverse Europese ontwikkelingen en wordt gebruik gemaakt van Europese systemen.

De onderzoekers stellen wel vast dat wanneer voor continuering van de wet wordt gekozen, de aanbevelingen uit de eerste evaluatie onverminderd van kracht blijven en zelfs als randvoorwaarde vastgesteld zouden moeten worden. De ketenpartners dienen zo snel mogelijk uniform gecategoriseerde registraties van onregelmatigheden op te zetten en hierover periodiek moeten rapporteren. Daarnaast moet intensief worden ingezet op integraal kwaliteitsmanagement in de keten. Hierbij wordt aanbevolen om, in plaats van gebruikerservaringen, dactyloscopische expertise als uitgangspunt te nemen voor het bepalen van de gewenste kwaliteitsniveaus.

De analyse van Europese ontwikkelingen levert voorsnog geen uitsluitsel over de noodzaak van de Wbvk. Er staat nog een aantal vragen open die beantwoord moeten worden voordat de invloed van deze ontwikkelingen duidelijk wordt. Op dit moment zijn deze vragen nog niet te beantwoorden.