

Identiteitsmanagement in de vreemdelingenketen

**WODC onderzoek naar de grondslag en praktijk van
identiteitsvaststelling en vastlegging in de burger- en in de
vreemdelingenketen**

Eindrapport

Evelien Brouwer en Louis Middelkoop

Juli 2013

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
1 Inleiding	9
1.1 Inhoud en opzet onderzoek	9
1.2 Afbakening van begrippen	10
1.2.1 Definitie van 'identiteit': onderscheid tussen identificatie, vastlegging en verificatie	10
1.2.2 Definitie van 'vreemdeling'	12
2 Identiteitsvaststelling in de burgerketen	13
2.1 Van bevolkingsadministratie naar basisregistratie	13
2.2 Inschrijving in de GBA/BRP	14
2.3 Basisregistratie voor 'authentieke' gegevens – terugmeldvoorziening	15
2.3.1 'Authentieke gegevens'	16
2.3.2 Verplichte afname	16
2.3.3 Verplichte terugmelding	17
2.4 Inschrijving van vreemdelingen in de GBA/BRP	17
2.4.1 Algemene voorwaarden	17
2.4.2 Inschrijving gegevens over feiten die zich buiten Nederland hebben voorgedaan	19
2.4.3 Inschrijving nationaliteit	19
2.4.4 Inschrijving huwelijk of partnerschap	20
2.4.5 Inschrijving asielzoekers	20
2.5 Wijzigingen in de Wet BRP ten opzichte van de huidige GBA	20
2.5.1 Verklaring IND over geboortedatum en nationaliteit	20
2.5.2 Inschrijving vreemde nationaliteit naast Nederlandse nationaliteit	21
2.5.3 Uitbreiding basisregistratie naar niet-ingezetenen	22
2.6 Samenvatting	23

3	Identiteitsvaststelling in de vreemdelingenketen	25
3.1	Algemene uitgangspunten: PIL 2013	25
3.1.1	Identificatieprocessen volgens het PIL 2013	25
3.1.2	Uitgangspunten PIL 2013	26
3.2	Ketenpartners en overige actoren in de vreemdelingenketen	27
3.3	Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV)	29
3.4	Overige informatiebronnen	32
3.5	Activiteiten in het proces van eerste identificatie en registratie	32
3.5.1	Toegang en grensbewaking	33
3.5.2	Toelating	36
3.5.2.1	Asiel	36
3.5.2.2	Verblijfsvergunning regulier – inburgeringsvereiste	36
3.5.2.3	Gezinshereniging	37
3.5.3	Toezicht en handhaving	38
3.5.4	Terugkeer en vertrek	39
3.5.5	Opvang	40
3.5.6	Vreemdelingenbewaring	40
3.6	De positie als referent in de Wet MoMi	41
3.7	Naturalisatie	42
3.8	Registratie van ongedocumenteerde asielzoekers	43
3.8.1	Identificatie ongedocumenteerde vreemdelingen in de vreemdelingenketen	43
3.8.2	Opname ongedocumenteerde vreemdelingen in de burgerketen	45

3.9	Controle op rechten en aanspraken van vreemdelingen tijdens hun verblijf in Nederland	47
3.10	Vreemdelingen in de strafrechtketen (VRIS)	48
3.11	Samenvatting	49
4	Identiteitsmanagement in de burger- en de vreemdelingenketen: verschillen en knelpunten	51
4.1	Inleiding	51
4.2	Grondslag en uitgangspunten van identiteitsvaststelling en –vastlegging	51
4.2.1	Wettelijke basis	51
4.2.2	Opname van gegevens - vergelijkende tabel GBA en BVV	52
4.2.3	Doelbinding	55
4.2.4	Decentrale of centrale opslag	55
4.2.5	Toepassing van biometrie	56
4.3	Verschillen tussen burger- en vreemdelingenketen in het licht van (Europese) grondrechten	56
4.3.1	Privacy, gegevensbescherming en non-discriminatie	57
4.3.2	Toepassing biometrie en gebruik van gegevens voor opsporingsdoeleinden	58
4.3.3	Opname van één nationaliteit in de basisregistratie	59
4.3.4	Conclusie en een blik vooruit: prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie	60
4.4	Knelpunten in de praktijk	62
4.4.1	Verschillen in identiteitsvaststelling en –vastlegging tussen de vreemdelingen- en burgerketen	62
4.4.2	Verschillen in identiteitsvaststelling en –vastlegging in de vreemdelingenketen zelf	63
4.4.3	Dubbele inschrijving van V-nummers	64

4.4.4	Het rapport Dolmatov en Bulgaarse ‘spookburgers’	65
5	Conclusies en aanbevelingen	67
5.1	Inleiding	67
5.2	Voorstellen voor verder onderzoek	68
5.2.1	Kwantificeren van de problematiek	68
5.2.2	Actuele en juiste identiteitsvastlegging in de burger- en vreemdelingenketen	68
5.2.3	Bronnenhiërarchie	69
5.2.4	‘Matchingsautoriteit’ voor de vreemdelingenketen	69
5.2.5	Uitbreiding artikel 2.17 Wet BRP naar andere persoonsgegevens?	70
	Summary	71
	Afkortingen	73
	Bibliografie	77
	Bijlagen	79
Bijlage I	Overzicht interviews	79
Bijlage II	Bijlage I Wet GBA: algemene gegevens zoals bedoeld in artikel 34 Wet GBA	80
Bijlage III	Bijlage 1a. bij artikel 40a van het Besluit GBA: algemene gegevens omtrent het verblijfsrecht	86
Bijlage IV	Lijst authentieke gegevens GBA	90
Bijlage V	Artikel 107 Vw 2000, gewijzigd per 1 juni 2013	93
Bijlage VI	Samenvatting enkele conclusies rapport van de Inspectie Veiligheid en Justitie <i>Het overlijden van Alexander Dolmatov, 28 maart 2013</i>	95

Voorwoord

In dit rapport worden de bevindingen gepresenteerd van het onderzoek naar de grondslag en wijze van identiteitsvaststelling en registratie in de vreemdelingenketen en dit in vergelijking met de registratie van personen in de gemeentelijke basisregistratie of burgerketen. Dit onderzoek werd uitgevoerd door mr. dr. Evelien Brouwer en mr. Louis Middelkoop (beiden werkzaam bij de Vrije Universiteit Amsterdam, sectie migratierecht). De begeleidingscommissie bestond uit dr. Dennis Broeders (voorzitter, werkzaam bij Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid en Erasmus Universiteit Rotterdam), mr. drs. Gerrie Lodder (Universiteit Leiden), drs. Emine Kaya MA (Ministerie van Veiligheid en Justitie) en mr. dr. Bas van der Leij (WODC). De onderzoekers danken de leden van de begeleidingscommissie voor hun waardevolle en constructieve inbreng bij de bespreking van conceptteksten en gedurende de onderzoeksperiode. Ten behoeve van dit onderzoek zijn gesprekken gevoerd met vele ambtenaren betrokken bij de uitvoering van de informatievoorziening in zowel de burger- als de vreemdelingenketen (genoemd in bijlage I): de onderzoekers willen alle respondenten uitdrukkelijk bedanken voor de open gesprekken en geboden informatie, ook tijdens het schrijven van dit rapport. Ook zijn de onderzoekers dank verschuldigd aan Frank van Putten die als student-assistent bij de sectie migratierecht belangrijk voor- en nawerk heeft geleverd ten behoeve van dit onderzoek. Ten slotte, danken we de collega's van de sectie migratierecht voor alle feedback, inspiratie en ondersteuning tijdens het project.

Amsterdam, juli 2013

1 Inleiding

1.1 Inhoud en opzet onderzoek

Een juiste en betrouwbare identiteitsvaststelling in de vreemdelingenketen is voor meerdere doeleinden onontbeerlijk: niet alleen voor de uitvoering van het vreemdelingtoezicht en in het kader van het terugkeerproces of de uitzetting, maar ook voor de vaststelling van de rechten van en een efficiënte dienstverlening aan vreemdelingen in Nederland. Op dit moment staat de grondslag en de efficiëntie van identiteitsmanagement in de vreemdelingenketen om verschillende redenen ter discussie. Op initiatief van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Veiligheid en Justitie wordt onder andere in het programma 'Identiteit op orde', de toepassing van identiteitsmanagement in de verschillende identiteitsketens onderzocht. Daarnaast worden in het kader van het wetsvoorstel Basisregistratie Personen (BRP) ter vervanging van de huidige Wet op de Gemeentelijke Basisadministratie (Wet GBA) een aantal maatregelen voorgesteld die zijn gerelateerd aan de identificatie en registratie van vreemdelingen, zoals de uitbreiding van de basisregistratie naar niet-ingezetenen en de aanpak van het ontbreken van brondocumenten bij ongedocumenteerde vreemdelingen. Bij de herziening en modernisering van de bevolkingsadministratie wordt bovendien gekeken naar de uniformiteit van registratie en naar de relatie en mogelijke verbanden tussen de burgerketen en de vreemdelingenketen. Tot slot kan identiteitsmanagement in de vreemdelingenketen niet los worden gezien van huidige Europese ontwikkelingen: de invoering en toepassing van biometrie in reisdocumenten en data bestanden (Visum Informatie Systeem, Schengen Informatie Systeem en Eurodac), de uitwisseling van persoonsgegevens met derden, maar ook de herziening van de huidige EU regels inzake de bescherming van persoonsgegevens.

Onderwerp van dit onderzoek is de grondslag en de wijze van identiteitsvaststelling en registratie van vreemdelingen in Nederland en dit in vergelijking met de registratie van personen in de gemeentelijke basisregistratie. De volgende drie vragen vormen daarbij het uitgangspunt van het onderzoek:

1. Wat zijn de (juridische) grondslagen, uitgangspunten en de wijze van identiteitsvaststelling en registratie van personen in de vreemdelingen- en in de burgerketen?
2. Welke verschillen zijn er tussen vreemdelingen- en burgerketen met betrekking tot de volgende onderwerpen:
 - wettelijke basis
 - opname van gegevens
 - doelbinding
 - decentrale of centrale opslag
 - toepassing van biometrie
3. Zijn de eventuele verschillen, zoals hierboven bedoeld, gerechtvaardigd in het licht van Europese grondrechten (8 EVRM, bescherming van persoonsgegevens en non-discriminatie)?

Ten behoeve van dit onderzoek zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van verschillende ketenpartners binnen de vreemdelingen- en burgerketen. De lijst met respondenten is in bijlage I bij dit rapport opgenomen. Mede naar aanleiding van deze gesprekken heeft het onderzoek zich ook toegespitst op de vraag waar knelpunten liggen in de uitvoeringspraktijk.

In de hierna volgende hoofdstukken zal, na een begripsafbakening, achtereenvolgens worden beschreven: de algemene uitgangspunten, actoren en systemen van identificatie in de burger- en

vreemdelingenketen; de te onderscheiden doelstellingen van identiteitsvaststelling; de invloed van Europese regels en systemen op de Nederlandse praktijk en toekomstige ontwikkelingen die van belang zijn voor identificatie in de burger- en vreemdelingenketen. In de conclusies gaan we in op de onderzoeksvragen en op praktisch knelpunten bij de identificatie in de burger- en vreemdelingenketen. Ten slotte bespreken we mogelijke oplossingen en worden aanbevelingen gedaan voor nader onderzoek.

1.2 Afbakening van begrippen

1.2.1 Definitie van 'identiteit': onderscheid tussen identificatie, vastlegging en verificatie

Noch in de Nederlandse wet- of regelgeving, noch in de literatuur vinden we een vastomlijnde omschrijving van het begrip 'identiteit'. De betekenis hiervan hangt in sterke mate af van de context waarin, of het specifieke doel waarvoor dit begrip wordt gebruikt. Zo zijn voor het begrip 'identiteit' in het kader van minderhedenbeleid of de naturalisatietoets geheel andere factoren relevant dan die noodzakelijk zijn voor identiteitsvaststelling bij de verlening van toegang of verblijf. Los van de verschillende sociale en culturele betekenissen die het begrip 'identiteit' met zich meedraagt, zien we dat ook in juridische context, de 'identiteit' van een persoon op verschillende wijzen wordt gehanteerd.

Door De Vries-Tigchelaar is in het kader van een breed onderzoek naar de betekenis van identiteitsfraude uit 2007 onderscheid gemaakt tussen drie categorieën identificatiegegevens: fysieke en biometrische gegevens; formeel functionele gegevens -waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds beschrijvende gegevens en anderzijds toegekende gegevens-; en ten slotte profielgegevens.¹

Het door hen gebruikte onderscheid maakt duidelijk dat 'identiteit' of 'identificeerbaarheid' niet alleen wordt bepaald door onvervreemdbare of unieke eigenschappen van de betrokken persoon zelf, maar ook door gegevens die aan een persoon worden toegekend zoals persoonsnummer, maar ook een profiel waarin de betrokkene wordt geplaatst. Voor het rapport inzake identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen, definieert de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ) 'identiteit' als 'alle identificerende gegevens van een vreemdeling die (mede)bepalend zijn voor diens recht op toegang tot en verblijf in Nederland, zoals bijvoorbeeld nationaliteit, naam, adres en woonplaats, maar ook leeftijd van betrokkenen'.² In het kader van het onderhavig onderzoek is dit echter een te beperkte definitie. De registratie van vreemdelingen in de vreemdelingenketen betreft niet uitsluitend de vaststelling van toegangs- of verblijfsrechten, maar dient ook als basis voor de vaststelling van andere rechten of aanspraken zoals op het gebied van onderwijs, sociale voorzieningen of medische zorg.

In het kader van de bespreking van 'identiteit' in zowel de burger- als vreemdelingenketen, is het van belang de verschillende processen waarin identiteit een rol speelt te onderscheiden. In de eerste plaats kan worden onderscheiden 'identificatie' of 'identiteitsvaststelling'.³ Hierbij worden één of meer identificerende gegevens van een persoon vastgesteld om daarmee, ook in een later stadium, een bepaalde persoon te 'herkennen' of met andere woorden te identificeren. Identificerende gegevens zijn dan bijvoorbeeld de naam van de persoon, maar kan ook een toegekend persoonsnummer zijn of een identificerend biometrisch gegeven, al dan niet in samenhang met andere persoonsgegevens zoals adres, woonplaats, geboortedatum of nationaliteit. Zoals we hierna zullen zien, zijn niet voor alle

¹ De Vries/Tigchelaar (2007), p. 13.

² ACVZ (2010), p.15 ev.

³ Deze begrippen worden in dit onderzoek als synoniem gebruikt.

uitvoerende taken dezelfde identificerende gegevens van belang: ook binnen de vreemdelingenketen zijn hier verschillen merkbaar. Ten tweede kan naast de identificatie of identiteitsvaststelling, ook identiteitsvastlegging of de opname van identificerende gegevens in een systeem worden onderscheiden. Hierbij gaat het om de daadwerkelijke verwerking of opslag van de gegevens, of het nu alleen naam, nummer of biometrisch kenmerk of een combinatie van gegevens betreft. Ook de opslag op een identiteitsbewijs of een persoonskaart kan als identiteitvastlegging worden aangemerkt. Ten derde speelt binnen het identificatieproces de 'verificatie' van de identiteit een belangrijke rol. Bij dit laatste begrip gaat het om de vergelijking van informatie die door een persoon of een ander bestuursorgaan of instantie wordt aangeboden (ook hier kan het om één of meerdere gegevens, waaronder biometrische gegevens gaan), vergeleken met de reeds vastgelegde gegevens in het databestand of ander opslagmedium. Hieronder zullen we zien dat in het kader van identificatie in de vreemdelingenketen, naast identiteitsvaststelling, identiteitsvastlegging en identiteitsverificatie, ook identiteitstoekenning en identiteitswijziging wordt onderscheiden.⁴ Bij identiteitstoekenning wordt de persoon een bepaald identificerend gegeven toegekend, bijvoorbeeld een persoonsnummer, om de persoon in het kader van het te voeren proces te kunnen volgen. Bij identiteitswijziging gaat het om de wijziging van de vastgelegde gegevens, wanneer deze gegevens in een latere fase onjuist of onvolledig blijken te zijn.

Alleen wanneer dit voor het onderhavige onderzoek naar 'identiteitsvaststelling in de burger- en vreemdelingenketen' relevant is, wordt aangesloten bij een meer juridische betekenis van het begrip 'identiteit' op basis van twee algemene wettelijke kaders: de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) en de Wet op de identificatieplicht (WID).⁵ Voor de eerstgenoemde wet, de Wbp, wordt het begrip van identiteit relevant in de zin van persoonsgegevens die tot een bepaalde persoon kunnen worden herleid. In artikel 1 van de Wbp wordt het begrip 'persoonsgegeven' gedefinieerd als elk gegeven betreffende 'een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon'. De invulling van het begrip 'persoonsgegeven' bouwt in grote mate voort op de invulling daarvan op grond van de Richtlijn bescherming persoonsgegevens 95/46 en moet gezien het doel van deze regelingen ruim worden ingevuld.⁶ Hierbij wordt zowel het begrip 'gegeven' als 'identificeerbaarheid tot een persoon' ruim opgevat. Als persoonsgegeven wordt aangemerkt niet alleen informatie in geschreven tekst, zoals beeld- of geluidmateriaal, maar ook biometrische gegevens die direct aan een persoon of individu kunnen worden gerelateerd. Ook gegevens die niet afzonderlijk tot één persoon zijn te herleiden, maar wel in combinatie met andere gegevens zoals een dossiernummer of geboortedatum, moeten in de zin van de Wbp (en de Richtlijn 95/46) als persoonsgegevens worden aangemerkt. Een criterium dat in dit kader wordt gehanteerd is of diegene die over de gegevens beschikt met de inzet van alle middelen waarover hij of zij beschikt, geen onevenredige hoeveelheid tijd, geld of menskracht hoeft in te zetten om de betreffende persoon te identificeren.

⁴ Op basis van de hier na te bespreken Protocol Identificatie Labeling 2008, p. 7-8.

⁵ Daarnaast is de Wet politiegegevens relevant in verband met het gebruik van persoonsgegevens van vreemdelingen in het kader van de algemene politietaken bij de handhaving van openbare orde en opsporing van strafbare feiten. Ingevolgde art. 1 sub m van die wet wordt aansluiting gevonden bij de Wbp voor wat betreft het begrip persoonsgegevens.

⁶ Kranenborg/Verhey (2011), p. 59 ev. De ontwerp-Verordening inzake de bescherming van persoonsgegevens die op dit moment bij het Europees Parlement ligt en de Richtlijn 95/46 zal vervangen, verandert dit begrip niet, COM (2012) 11 van 25 januari 2012.

Daarnaast krijgt 'identiteit' een juridische betekenis in de context van de WID. Deze wet bepaalt niet alleen welke instanties welke bevoegdheden tot identiteitsvaststelling hebben, maar omschrijft ook de documenten waarmee iemands identiteit kan worden vastgesteld. De WID is ook van toepassing voor de identiteitsvaststelling in het kader van de uitvoering van de Vreemdelingenwet. Artikel 1, eerste lid, onder 1 tot en met 3 WID wijst de volgende documenten aan waarmee in bij de wet aangewezen gevallen de identiteit van personen kan worden vastgesteld:

1. een geldig reisdocument als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder a, b, c, d, e en g, of tweede lid van de Paspoortwet⁷;
2. de documenten waarover een vreemdeling ingevolge de Vreemdelingenwet 2000 moet beschikken ter vaststelling van zijn identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie;
3. een geldig nationaal, diplomatiek of dienstpaspoort dat is afgegeven door het daartoe bevoegde gezag in een andere lidstaat van de Europese Gemeenschappen of in een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, voor zover de houder de nationaliteit van die andere lidstaat bezit.

1.2.2 Definitie van 'vreemdeling'

Voor het begrip 'vreemdeling' wordt aangesloten bij de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) op grond waarvan een vreemdeling een ieder is die de Nederlandse nationaliteit niet bezit en niet op grond van een wettelijke bepaling als een Nederlander moeten worden behandeld (artikel 1 m). Onder de laatste groep vallen enkel Molukkers op grond van de Wet betreffende de positie van Molukkers.

Ten aanzien van de groep 'gemeenschapsonderdanen' zoals gedefinieerd in artikel 1 e van de Vreemdelingenwet 2000, gelden bijzondere regels. Deze categorie omvat niet alleen Unieonderdanen en hun familieleden, maar ook onderdanen (en de familieleden van deze onderdanen) van staten waarmee de EU overeenkomsten heeft gesloten, zoals Zwitserland, Noorwegen, Liechtenstein. Hoewel het begrip gemeenschapsonderdanen hierdoor verwarrend is omdat dit begrip immers ook onderdanen van niet EU landen omvat, zal in het onderhavige rapport zoveel mogelijk de begripsafbakening van de Vw 2000 worden aangehouden. Alleen wanneer het onderscheid tussen EU onderdanen en niet-Unieburgers voor de toepassing van rechtsregels relevant is, zal specifiek worden gesproken van 'derdelanders' of 'niet-Unie onderdanen' en van 'Unieburgers' voor personen met de nationaliteit van één van de 27 EU lidstaten.

⁷ Met de reisdocumenten onder 1 worden door Nederland uitgegeven reisdocumenten bedoeld, geen buitenlandse paspoorten Artikel 2, lid 1 Paspoortwet jo HR 22 december 1999, LJN AA3940.

2 Identiteitsvaststelling in de burgerketen

2.1 Van bevolkingsadministratie naar basisregistratie

In dit hoofdstuk beschrijven we de juridische grondslagen en de wijze van vaststelling en vastlegging van persoonsgegevens in de burgerketen. Het voor de burgerketen centrale systeem is de bevolkingsadministratie of de gemeentelijke basisadministratie. Sinds 1994, is de inrichting van de gemeentelijke basisadministratie of GBA geregeld in de Wet GBA.⁸ Het algemene doel van deze Wet GBA is zowel de bevordering van een doelmatige informatievoorziening van de overheid, als de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de in de gemeentelijke basisadministratie opgenomen personen.⁹ Naast deze doeleinden, was ook de bescherming van de gemeentelijke autonomie een belangrijk uitgangspunt van de wetgever bij de inrichting van de GBA.¹⁰ De huidige opzet van de GBA is daarom decentraal.

In het kader van het streven naar een meer uniforme en betrouwbare registratie van de bevolking, is besloten de Wet GBA te herzien. Hiervoor is bij de Tweede Kamer het wetsvoorstel 'Nieuwe regels voor een basisregistratie personen (hierna Wet BRP)' ingediend.¹¹ Uitgangspunt van de Basisregistratie Personen (BRP) blijft de algemene informatievoorziening van de overheid en derden.¹² De nieuwe wet op de basisregistratie legt echter meer nadruk op de plicht van afnemers om de actualiteit van de in de basisregistratie opgenomen gegevens te bewaken, dit om een meer uniforme identiteitsvaststelling te garanderen.¹³ Door gebruikers die uit de BRP gegevens ontvangen, in staat te stellen de verkregen informatie te verbeteren en te verrijken met eigen informatie, zou de kwaliteit van de gegevens moeten worden verbeterd. Daarnaast wordt met de BRP de decentrale opzet van de GBA losgelaten: er is maar één Basisregistratie Personen. Wel zal de basisregistratie uit een centrale en gemeentelijke voorzieningen bestaan, waarbij het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk blijft voor de gemeentelijke voorzieningen en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de centrale voorzieningen (artikel 1.9).

In het volgende gedeelte, waarin we de opzet en inhoud van de basisadministratie bespreken, wordt zoveel mogelijk (tussen haakjes) verwezen naar de nieuwe bepalingen in de Wet BRP. Daar waar de BRP

⁸ Wet van 9 juni 1994, houdende regels ter zake van de gemeentelijke basisadministratie van persoonsgegevens, Stb. 1994, 707.

⁹ Zie de Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de GBA, Handelingen Tweede Kamer, 1988-1989, 21123, nr. 3, p. 3.

¹⁰ Zie over de wetsgeschiedenis en achtergrond van de Wet GBA, E.R. Brouwer, B.R. Dorbeck-Jung, C. Prins, *Juridische aspecten van het GBA-project*, Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgever. 1992.

¹¹ Handelingen Tweede Kamer, 2011–2012, 33 219, nr. 1-3. Het wetsvoorstel is op 2 juli 2013, door de Eerste Kamer aangenomen, Hamerstukken, 33219, 2 juli 2013, EK 33-3-16.

¹² Tekst van artikel 1.3 Wet BRP:

1. De basisregistratie heeft tot doel overheidsorganen te voorzien van de in de registratie opgenomen gegevens, voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de vervulling van hun taak.
2. De basisregistratie heeft mede tot doel derden te voorzien van de in de registratie opgenomen gegevens, in bij of krachtens deze wet aangewezen gevallen

¹³ Handelingen Tweede Kamer, 2011–2012, 33219, nr. 3, p. 23-24.

inhoudelijke wijzigingen met zich meebrengt ten opzichte van de huidige GBA, worden deze afzonderlijk, voor zover van belang voor het onderhavig onderzoek, in paragraaf 2.5 besproken.¹⁴

2.2 Inschrijving in de GBA/BRP

De inschrijving in de basisadministratie vindt volgens artikel 24 Wet GBA plaats op basis van een geboorteakte, de aangifte van de betrokkene of ambtshalve (2.2 Wet BRP). Uitgangspunt van de basisadministratie is dat de gegevens in de GBA betrouwbaar en duidelijk zijn.¹⁵ Op basis van dit uitgangspunt stelt de wetgeving eisen aan de bronnen of brondocumenten op grond waarvan de inschrijving van de burger plaatsvindt. Het systeem van inschrijving in de basisregistratie is gebaseerd op een hiërarchie of rangorde van documenten (artikel 36 Wet GBA en 2.8 Wet BRP). Over feiten die zich in Nederland hebben voorgedaan zullen de gegevens betreffende de burgerlijke staat in de GBA/basisregistratie worden opgenomen op basis van een akte die al is vastgelegd in de burgerlijke stand van een Nederlandse gemeente of, bij afwezigheid daarvan, een door een ambtenaar van de burgerlijke stand opgemaakte akte, een (in kracht van gewijsde gegane) gerechtelijke uitspraak of een notariële akte. Ten aanzien van feiten die zich in het buitenland hebben voorgedaan, zoals bij vreemdelingen vaak het geval zal zijn, geven de bovengenoemde bepalingen een opsomming van verdere documenten waaraan de informatie ten behoeve van de inschrijving kan worden ontleend. Aan akten of geschriften die lager op deze rangorde staan, mogen slechts gegevens worden ontleend wanneer op het moment van inschrijving in redelijkheid geen 'sterker' document kan worden overlegd: hier wordt verder op ingegaan in de volgende paragraaf.

Op de betrokkene rust de plicht om eventueel na inschrijving zo sterk mogelijke documenten aan te leveren.¹⁶ Ook ligt de bewijslast met betrekking tot het vaststellen van de identiteit op basis van artikel 77 lid 1 Wet GBA (2.52 Wet BRP) in beginsel bij de burger. Met betrekking tot de opname van gegevens in de GBA zijn regels van (internationaal) privaatrecht van toepassing. Zo dienen regels van internationaal privaatrecht (IPR) en inzake legalisatie van documenten in acht te worden genomen bij de erkenning van in het buitenland gesloten huwelijken en de vaststelling van de authenticiteit van buitenlandse brondocumenten en geschriften.

Het college van burgemeester en wethouders van elke gemeente is verantwoordelijk voor de verwerking van persoonsgegevens over de bevolking in die gemeente in de basisadministratie (artikel 2 Wet GBA). Dit uitgangspunt is gehandhaafd in artikel 1.4 Wet BRP, waarbij de verantwoordelijkheid voor de gegevens in de basisregistratie berust bij het college van burgemeester en wethouders van de zogenaamde 'bijhoudingsgemeente'. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer was voorgesteld om een zogenaamde 'plaatsonafhankelijke verantwoordelijkheid' in te voeren, dus de verantwoordelijkheid ook te leggen bij andere gemeenten dan waar de betrokkene woont, maar door wie wel gegevens worden aangeleverd. Dit voorstel werd echter door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties afgewezen met het argument dat deze gedeelde verantwoordelijkheid het risico met zich meebrengt dat in de praktijk geen instantie echt de eindverantwoordelijkheid zou dragen voor de actualiteit van de gegevens en ook dat dit onduidelijkheid bij de betrokken burger doet ontstaan.¹⁷ De

¹⁴ Deze zijn gebaseerd op het voorstel zoals gewijzigd op 16 april 2013, Handelingen Tweede Kamer 2012-2013, 33219, nr. A.

¹⁵ Memorie van toelichting, Handelingen Tweede Kamer, 2011-2012, 33219, nrs. 1-3, p. 7, 19.

¹⁶ Memorie van toelichting op het Wetsvoorstel GBA, Handelingen Tweede Kamer, 21123, nr. 3, p. 13 en 44-45.

¹⁷ Zie antwoord Minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 15 april 2013 op het voorstel van de Tweede Kamer, Handelingen Tweede Kamer 2012-2013, 33219, nr. 26.

gevoerde discussie toont aan dat de wetgever zich bewust was van de noodzaak om in het kader van de verwerking van persoonsgegevens, één verantwoordelijk orgaan aan te wijzen, dit ook uit oogpunt van de rechtsbescherming van de burgers.

De persoonsgegevens die in de GBA worden opgenomen, zijn omschreven in artikel 34 Wet GBA (2.7 Wet BRP). Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen algemene gegevens, bijzondere gegevens en administratieve gegevens. Bij bijzondere gegevens gaat het om gegevens die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de Paspoortwet en de Kieswet. Administratieve gegevens betreffen ondermeer gegevens in verband met de in- en uitschrijving van de ingezetenen, gegevens ter aanduiding van akten en andere geschriften waaruit algemene gegevens zijn verkregen, en gegevens ter aanduiding van de onjuistheid van een opgenomen algemeen gegeven of van strijd met de Nederlandse openbare orde van een opgenomen gegeven over de burgerlijke staat (dan wel over een onderzoek naar die onjuistheid of strijdigheid). In het kader van de identiteitsvaststelling zijn de algemene gegevens het meest relevant. Deze betreffen gegevens over:

- de burgerlijke staat;
- curatele;
- het gezag dat over de minderjarige wordt uitgeoefend;
- de nationaliteit;
- (wanneer van toepassing) het verblijfsrecht van de vreemdeling;
- de gemeente van inschrijving en het adres in die gemeente, alsmede over het verblijf in Nederland en het vertrek uit Nederland;
- de administratienummers van de ingeschrevene, de ouders, de echtgenoot, de eerdere echtgenoten, de geregistreerde partner, de eerdere geregistreerde partners en de kinderen; gegevens over het burgerservicenummer van de ingeschrevene;
- de burgerservicenummers van de ouders, de echtgenoot, de eerdere echtgenoten, de geregistreerde partner, de eerdere geregistreerde partners en de kinderen;
- het gebruik door de ingeschrevene van de geslachtsnaam van de echtgenoot, de eerdere echtgenoot, de geregistreerde partner of de eerdere geregistreerde partner.

De bijlage bij de Wet GBA (opgenomen in bijlage I bij dit rapport) bevat een opsomming van gegevens over de burgerlijke staat:

- naam (geslachtsnaam, voornamen, adellijke titel of predikaat);
- geboorte (-datum, -plaats en -land zo nodig gebiedsdeel);
- geslacht; ouders; huwelijk of geregistreerd partnerschap;
- echtgenoot dan wel geregistreerd partner (met inbegrip van eerdere echtgenote of partners);
- kinderen;
- overlijden; en
- data met betrekking tot de ingang en beëindiging rechtsgeldigheid van de gegevens.

2.3 Basisregistratie voor 'authentieke' gegevens – Terugmeldvoorziening

In 2007 is de huidige Wet GBA gewijzigd.¹⁸ Op basis van deze wijziging wordt de GBA, met ingang van 1 januari 2010, niet langer basisadministratie, maar basisregistratie personen genoemd. Een inhoudelijk

¹⁸ Wijziging per 1 april 2007 van artikel 62 Wet GBA en artikel 62 Besluit GBA, *Stb.* 2007, 76, *Stb.* 2007, 77 en *Stb.* 2007, 78. De wijziging is geleidelijk ingevoerd waardoor de verplichting pas per 1 januari 2010 voor alle afnemers van toepassing is.

gevolg van de genoemde wetswijziging is dat per 1 januari 2010 afnemers (zowel binnen als buiten de gemeenten) in beginsel verplicht zijn voor de uitvoering van hun publiekrechtelijke taken gebruik te maken van authentieke GBA-gegevens. Daarnaast dienen de afnemers 'bij gereede twijfel aan de juistheid van een authentiek gegeven', dit aan de gemeenten terug te melden. Deze terugmeldplicht zal in paragraaf 2.3.3 verder worden besproken.

2.3.1 'Authentieke gegevens'

Met de wijziging van 2007, is in de Wet GBA het begrip authentieke gegevens vastgelegd, daarbij uitdrukking gevend aan het beginsel van 'leidendheid' van de GBA gegevens. Authentieke gegevens zijn daarbij omschreven als 'gezien het geheel van wettelijke taken, voor alle overheidsinstanties vitaal of veelvuldig en om uiteenlopende redenen nodig, kwalitatief hoogwaardig en als zodanig bij of krachtens de wet aangewezen'. Met de kwalificatie 'authentiek' wordt dus tot uitdrukking gebracht dat het gegeven, in samenhang met andere gegevens, door vele afnemers in allerlei processen wordt gebruikt en dat het gegeven dusdanig betrouwbaar is dat het zich leent voor een dergelijk, veelal geautomatiseerd, gebruik.¹⁹ Op grond van de genoemde wet komen de volgende algemene gegevens van de ingeschrevene in aanmerking voor de aanwijzing als authentiek:²⁰

- de gegevens over de burgerlijke staat:
- de naam, de geboortedatum, de geboorteplaats en het geslacht van de ingeschrevene,
- de naam en de geboortedatum van de echtgenoot dan wel geregistreerd partner,
- de datum huwelijksluiting of de datum aangaan geregistreerd partnerschap en
- de datum ontbinding dan wel nietigverklaring huwelijk of geregistreerd partnerschap,
- de naam en de geboortedatum van de kinderen,
- de naam en de geboortedatum van de ouders,
- de overlijdensdatum van de ingeschrevene,
- de gegevens over de nationaliteit en over het verblijfsrecht van de vreemdeling,
- de gegevens over de gemeente van inschrijving en het adres in die gemeente alsmede over het verblijf in Nederland en
- de gegevens over het gebruik door de ingeschrevene van de geslachtsnaam van de echtgenoot, de geregistreerde partner, de eerdere echtgenoot of de eerdere geregistreerde partner.

Hieruit blijkt dat ook het verblijfsrecht van de vreemdeling als authentiek gegeven kan worden aangemerkt.

2.3.2 Verplichte afname

Op basis van artikel 3b van de gewijzigde Wet GBA (1.7 van de Wet BRP) zijn afnemers die bij de vervulling van hun publiekrechtelijke taken informatie over ingeschrevenen nodig hebben, verplicht de 'authentieke' gegevens in de GBA bij hun taakvervulling te gebruiken. Deze verplichting geldt niet wanneer op basis van artikel 54 Wet GBA (2.26 of 2.76 Wet BRP) een aantekening is gemaakt dat het betreffende gegeven onjuist is, of indien het gegeven de burgerlijk staat betreft, in strijd is met de openbare orde, of dat over deze onjuistheid of strijdigheid een onderzoek plaatsvindt.

¹⁹ Tweede Kamer 2005-2006, 30514, nr. 3, p. 6.

²⁰ De uitgebreide lijst van authentieke gegevens is opgenomen in bijlage IV bij dit rapport.

Ook geldt de verplichting tot gebruik van de GBA gegevens niet wanneer: de afnemer ten aanzien van het gegeven een mededeling als bedoeld in artikel 62 (terugmelding over gerede twijfel juistheid van gegevens, zie hierna) of bij wettelijk voorschrift anders is bepaald, of 'een goede vervulling van de taak van de afnemer door de onverkorte toepassing van het eerste lid wordt belet'. De laatste uitzondering houdt in dat afnemers naar eigen inzicht kunnen beslissen of ze wel of niet gebruik maken van de GBA gegevens.

2.3.3 Verplichte terugmelding

Artikel 62 lid 1 Wet GBA (2.34 Wet BRP) bepaalt dat afnemers die 'gerede twijfel' hebben over de juistheid van een authentiek GBA-gegeven dit moeten melden aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente.²¹ Deze terugmelding kan verlopen via de Terug Meld Voorziening (TMV), een geautomatiseerd systeem van berichtenuitwisseling.²² Het terugmeldingssysteem maakt een dossier van de melding aan en zorgt ervoor dat dit dossier via het GBA-netwerk naar de juiste gemeente wordt gestuurd. Verder zorgt de TMV dat dit dossier door de afnemers kan worden geraadpleegd.

Bestuursorganen zijn met ingang van 1 januari 2010 verplicht om terug te melden op actuele authentieke gegevens, dit zijn authentieke gegevens die in de actuele categorieën van de persoonslijst voorkomen (zie bijlage IV bij dit rapport). Niet-bestuursorganen of derden mogen onjuistheden terugmelden, maar zijn hiertoe niet verplicht.

Gemeenten stellen afnemers die een terugmelding hebben gedaan, zo spoedig mogelijk doch binnen vijf werkdagen na de ontvangst van de mededeling er van in kennis of naar aanleiding van de mededeling gegevens in de basisadministratie zijn verbeterd, aangevuld of verwijderd, dan wel het gegeven in onderzoek te hebben geplaatst. Gemeenten zijn dus op basis van deze wijziging niet verplicht iets met de terugmelding te doen: met andere woorden, na terugmelding vindt niet automatisch correctie van de gegevens in de GBA plaats.²³ Wel moeten zij in ieder geval binnen vijf werkdagen hebben aangegeven wat zij met de terugmelding hebben gedaan of gaan doen. Een reden om niet over te gaan tot wijziging in de persoonslijst na terugmelding heeft meestal te maken met de door de gemeenten toe te passen normen inzake bronnenhiërarchie: zoals we hierna nog zullen zien, ligt hierin een belangrijke oorzaak voor verschillen in registratie tussen de burgerketen enerzijds en de vreemdelingenketen anderzijds.

2.4 Inschrijving van vreemdelingen in de GBA

2.4.1 Algemene voorwaarden

Op basis van artikel 26, lid 1 van de Wet GBA (artikel 2.4 BRP) worden Nederlanders, personen die op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander worden behandeld en vreemdelingen die rechtmatig verblijf genieten als bedoeld in artikel 8 Vw 2000 ingeschreven in de GBA. Voorwaarde is dat ze naar redelijke verwachting gedurende een half jaar ten minste twee derde van de tijd in Nederland verblijf

²¹ Door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is op 1 juni 2012 een Circulaire 'Gerede Twijfel' gepubliceerd over wanneer afnemers van de GBA afwijkende gegevens terug moeten melden bij de gemeenten.

²² Nadere regels voor de uitvoering van de Terug Meld Voorziening zijn opgenomen in bijlage II van het PIL 2013.

²³ Zoals we hierna zullen zien, zijn de gemeenten met de inwerkingtreding van de Wet BRP, op basis van artikel 2.17, wel verplicht tot correctie wanneer het de terugmelding van de Minister van Veiligheid en Justitie betreft met betrekking tot gegevens over nationaliteit en geboortedatum.

zullen houden.²⁴ Vreemdelingen zonder een rechtmatig verblijf of die zich alleen voor kort verblijf in Nederland bevinden, kunnen zich dus niet inschrijven in de GBA. Daarnaast geldt, zoals we in paragraaf 2.4.5 zullen zien, voor asielzoekers die gebruik maken van de centrale opvangregeling een uitzondering omdat zij zich de eerste zes maanden niet kunnen inschrijven.

Ook ten aanzien van de inschrijving van vreemdelingen geldt als algemeen beginsel dat de betrokkene zelf verantwoordelijk is voor de inschrijving in de gemeente waar hij of zij woonachtig is. Artikel 26 lid 4 (artikel 2.4 lid 3 Wet BRP) bepaalt bovendien uitdrukkelijk dat inschrijving niet geschiedt dan 'nadat de identiteit van de betrokkene deugdelijk is vastgesteld'. Gegevens over het verblijfsrecht worden daarnaast ontleend aan de verklaring van de Minister van Veiligheid en Justitie (artikel 44 Wet GBA, 2.16 Wet BRP). In dit kader ligt er ook een plicht bij de Minister (lees: IND) om burgerzaken te (blijven) informeren over wijzigingen inzake de verblijfstitel van de ingeschreven vreemdelingen: op grond van artikel 58 Wet GBA (2.30 Wet BRP) moet de Minister van 'de gegevens over het verblijfsrecht van de vreemdeling die voor de bijhouding van de basisadministratie van belang zijn' mededeling doen aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de betrokken vreemdeling in de basisadministratie is ingeschreven ('bijhoudingsgemeente' volgens de BRP). In artikel 40 Besluit GBA is vastgelegd dat de bovengenoemde gegevens op basis van artikel 58 Wet GBA door de IND via het vreemdelingenadministratiesysteem (nu dus BVV) aan de GBA worden gemeld.

Bijlage I.5 van de Wet GBA omschrijft de algemene gegevens die ten aanzien van het verblijfsrecht van de vreemdeling in de GBA moeten worden opgenomen:

4. de aantekening over het verblijfsrecht;
5. datum ingang verblijfsrecht;
6. datum beëindiging verblijfsrecht;
7. datum mededeling gegeven.

Met het Besluit van 8 juli 2000 tot wijziging van het Besluit gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens is deze lijst van de Wet GBA overgeheveld naar dit laatste besluit, met als doel op een meer flexibele manier te kunnen reageren op wijzigingen in het vreemdelingenrecht.²⁵ Deze lijst bevat meer dan twintig aantekeningen ten aanzien van het verblijfsrecht van de ingeschrevene, zoals de vermelding dat de persoon rechtmatig verblijf heeft en op basis van welke specifieke rechtsbasis in de Vreemdelingenwet of Vreemdelingenbesluit.

Bij de inschrijving in de GBA kan de gemeenteambtenaar de verblijfstitel controleren via de sticker op de verblijfskaart of door rechtstreeks de BVV te raadplegen. De gemeente heeft een inkijsmogelijkheid in de BVV om te zien hoe de vreemdeling is geregistreerd en wat zijn verblijfsrechtelijke status is. Als deze informatie er is, dan wordt de persoon in de GBA ingeschreven en gaat er van deze inschrijving een automatisch bericht naar de BVV. De BVV stuurt dit bericht weer door naar de IND: hier wordt een koppeling gemaakt tussen de gegevens uit de GBA en het V-nummer. Deze melding bij IND verloopt

²⁴ Op grond van artikel 55 besluit GBA worden vreemdelingen die in een opvangcentrum verblijven gedurende de eerste zes maanden van hun verblijf in Nederland niet ingeschreven in het GBA. Dit betreft met name asielzoekers, maar ook vreemdelingen die op grond van artikel 64 Vw 2000 niet uitgezet kunnen worden (en derhalve rechtmatig verblijf hebben op grond van artikel 8, onder j Vw 2000).

²⁵ *Staatsblad* 2000, nr. 300, 20 juli 2000. Deze lijst in bijlage 1a bij dit besluit is als bijlage III bij dit rapport opgenomen.

automatisch via zogenaamde ‘taakberichten’: deze worden dagelijks verwerkt door IND ambtenaren.²⁶ Na een melding wordt door de IND via de BVV het bericht van inschrijving naar de betrokken ketenpartners verzonden. Dit berichtenverkeer verloopt via een zogenaamd ‘abonnementenservice’. Zolang een ketenpartner (nog) niet met de betrokken vreemdeling te maken heeft, krijgt deze ook geen bericht.²⁷ Zodra de (verblijfsrechtelijke) gegevens in de GBA zijn opgenomen, kunnen deze ‘authentieke’ gegevens niet meer worden gewijzigd in de BVV: de GBA gegevens zijn leidend. In het GBA wordt het V-nummer van de vreemdeling niet opgenomen.

2.4.2 Inschrijving gegevens over feiten die zich buiten Nederland hebben voorgedaan

Met betrekking tot gegevens over de burgerlijke staat van vreemdelingen inzake feiten die zich buiten Nederland hebben voorgedaan (zoals geboorte, nationaliteitsverkrijging of huwelijk) biedt artikel 36 lid 2 Wet GBA (artikel 2.8 lid 2 Wet BRP) een hiërarchische regeling met betrekking tot de documenten op basis waarvan de inschrijving in het GBA van deze gegevens moet plaatsvinden.

1. In de eerste plaats dienen deze gegevens ontleend te worden aan een akte over het desbetreffende feit, die is opgenomen in de registers van de Nederlandse burgerlijke stand (36 lid 2 sub a).
2. Bij gebreke van een dergelijke akte worden de gegevens ontleend aan een in Nederland gedane rechterlijke uitspraak over het desbetreffende feit die in kracht van gewijsde is gegaan of een buiten Nederland overeenkomstig de plaatselijke voorschriften door een bevoegde instantie opgemaakte akte die ten doel heeft tot bewijs te dienen van het desbetreffende feit, of een over dat feit gedane rechterlijke uitspraak, of bij gebreke daarvan een akte van bekendheid of beëdigde verklaring, bedoeld in artikel 45 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (36 lid 2 sub b en c).
3. Bij gebreke aan de sub b en c genoemde akten, geschiedt de inschrijving aan de hand van een geschrift dat overeenkomstig de plaatselijke voorschriften is opgemaakt door een bevoegde instantie, waarin het desbetreffende feit is vermeld (36 lid 2 sub d).
4. Als ten slotte dit geschrift ook ontbreekt dan kan de inschrijving plaatsvinden op basis van een verklaring onder ede of belofte van de betrokkene zelf. Deze verklaring dient dan ten overstaan van een door het college van burgemeester en wethouders aangewezen ambtenaar onder eed of belofte te worden afgelegd, welke dan op schrift wordt gesteld en door betrokkene ondertekend (36 lid sub e).

Op basis van bovengemelde regeling hebben documenten die al ingeschreven zijn in de registers van de burgerlijke stand dus voorrang. Een verklaring onder ede van de betreffende persoon kan slechts worden gebruikt wanneer geen van de akten of geschriften zoals in 36 lid 2 genoemd, aanwezig zijn. In de GBA-systematiek wordt ook deze verklaring van betrokkene zelf, mits deze betrouwbaar genoeg wordt geacht, als een ‘brondocument’ aangemerkt.

2.4.3 Inschrijving nationaliteit

Ten aanzien van opname van gegevens over de nationaliteit van vreemdelingen in de burgerketen stelt artikel 43 Wet GBA (2.15 Wet BRP) specifieke voorwaarden. Op basis van artikel 43 lid 1 moeten gegevens over een vreemde nationaliteit in de eerste plaats worden ontleend aan ‘een beschikking of uitspraak van een daartoe volgens het ter plaatse geldend recht bevoegde administratieve of

²⁶ Zo kan het feit dat een dag geen berichten zijn ontvangen een indicatie zijn dat het systeem niet goed werkt.

²⁷ Gesprek Ministerie van Veiligheid en Justitie, Beheer BVV, 25 april 2013.

rechterlijke instantie, die tot doel heeft tot bewijs te dienen van de betreffende nationaliteit, dan wel opgenomen met toepassing van het betreffende nationaliteitsrecht'. Zijn deze gegevens niet aanwezig, dan kunnen gegevens over de nationaliteit worden ontleend aan een geschrift van een volgens het ter plaatse geldend recht bevoegde autoriteit, dat gegevens vermeldt over die nationaliteit (artikel 43 lid 2). Ten slotte, wanneer de betrokkene geen nationaliteit bezit of van hem of haar de nationaliteit niet kan worden vastgesteld, wordt dit op grond van artikel 43 lid 3 in de GBA gemeld. Ook wanneer in een rechterlijke uitspraak op grond van artikel 17 van de Rijkswet op het Nederlanderschap is vastgesteld dat de betrokkene niet de Nederlandse nationaliteit bezit, moet hiervan melding worden gemaakt.

2.4.4 Inschrijving huwelijk of partnerschap

Op basis van artikel 36a van de Wet GBA, ingevoerd om schijnhuwelijken tegen te gaan, is de extra voorwaarde toegevoegd dat bij inschrijving van een huwelijk of geregistreerd partnerschap, geen gegevens op basis van de in artikel 36 lid 2 genoemde bewijzen worden opgenomen 'voordat het college van burgemeester en wethouders zich een door de korpschef in de zin van de Vreemdelingenwet 2000 afgegeven verklaring heeft doen overleggen'.²⁸ Deze eis geldt niet wanneer de echtgenoot of geregistreerde partner rechtmatig in Nederland verblijft op basis van artikel 8 sub b, d of e Vw 20000, het huwelijk of geregistreerd partnerschap al tien jaar voor de inschrijving is voltrokken, of het huwelijk of geregistreerd partnerschap is beëindigd (zie artikel 25 lid 4 onder b, c, of d van Boek 1 BW).

2.4.5 Inschrijving asielzoekers

Zoals we hierboven zagen worden vreemdelingen zonder verblijfstitel of die alleen voor kort verblijf in Nederland zijn, niet ingeschreven in de GBA. Ten aanzien van asielzoekers geldt echter een bijzondere regeling. Asielzoekers die in een opvangcentrum van het COA verblijven, moeten aangifte voor inschrijving in de GBA doen nadat ze zes maanden in Nederland hebben verbleven, tenzij ze eerder een vergunning hebben gekregen. Asielzoekers die niet in een COA-voorziening verblijven, maar aan wie een zelfstandige woonruimte is toegewezen, dienen zich meteen in te schrijven in het GBA, voor zover ze rechtmatig in Nederland verblijven. Dit volgt uit artikel 55, lid 1 Besluit GBA. Onder een opvangcentrum wordt verstaan: een door het Rijk beschikbaar gestelde accommodatie die uitsluitend bestemd is voor het bieden van tijdelijke opvang aan vreemdelingen (lid 3). De termijn van zes maanden geldt overigens niet voor kinderen van asielzoekers die in een opvangcentrum worden geboren en waarvoor door een ambtenaar van de burgerlijke stand een geboorteakte is opgemaakt: deze worden wel meteen in de GBA geregistreerd.

2.5 Wijzigingen in de Wet BRP ten opzichte van de huidige GBA

2.5.1 Verklaring IND over geboortedatum en nationaliteit

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel BRP is gewezen op het probleem van ongedocumenteerde vreemdelingen. Bij deze groep kan door het ontbreken van brondocumenten de geboortedatum of nationaliteit niet op gebruikelijke wijze worden geregistreerd. Zoals vermeld worden de gegevens in de GBA als leidend beschouwd voor het gebruik door de verschillende bestuursorganen en instanties betrokken bij het vreemdelingenbeleid. Dit beginsel geldt ook wanneer van een vreemdeling die bij de gemeente geen documenten over zijn of haar burgerlijke staat en nationaliteit heeft kunnen overleggen,

²⁸ Op basis van de Wet Voorkoming schijnhuwelijken, ingevoerd in 1994, en na een evaluatie in 1998, gewijzigd in 2000.

toch gegevens zijn komen vast te staan in het kader van een vreemdelingrechtelijke procedure of bij afgifte van documenten door diplomatieke vertegenwoordiging. Zoals we hierna nog zullen bespreken, kan de IND door middel van verschillende onderzoeken bepaalde identificerende gegevens van een vreemdeling vaststellen en vastleggen, die belangrijk zijn ten behoeve van de behandeling van de verblijfsaanvraag. Ter verkrijging van een (vervangend) reisdocument doet de Dienst Terugkeer en Vertrek eveneens onderzoek naar de nationaliteit en identiteit van een vreemdeling. Om dit probleem, in ieder geval met betrekking tot de gegevens over nationaliteit en geboortedatum, op te lossen, maakt artikel 2.17 Wet BRP het mogelijk om in het bijzondere geval dat de geboortedatum of de nationaliteit niet op reguliere wijze (op grond van artikel 2.8 of 2.15) kunnen worden vastgesteld, de door de IND in het kader van de toelating vastgestelde gegevens met betrekking tot de geboortedatum en de nationaliteit op te nemen in de basisregistratie. De gegevens worden dan geregistreerd op basis van een mededeling hieromtrent door de Minister voor Veiligheid en Justitie als verantwoordelijke voor de IND.²⁹ Op deze regeling wordt hieronder in hoofdstuk 3 teruggekomen.

2.5.2 Inschrijving vreemde nationaliteit naast Nederlandse nationaliteit

In het kader van het onderhavige wetsvoorstel BRP speelde de vraag of van personen die naast de Nederlandse nationaliteit, ook een vreemde nationaliteit hebben, beide nationaliteiten in de basisregistratie moeten worden opgenomen. Het oorspronkelijk voorstel van de regering bevatte de mogelijkheid de vreemde nationaliteit wel op te nemen. Vragen vanuit de Tweede Kamer en een eerder negatief advies hierover van de Raad van State, hebben er uiteindelijk toe geleid dat de regering, bij nota van wijziging, het genoemde voorstel heeft ingetrokken.³⁰ Een argument voor het wel registreren van de vreemde nationaliteit was volgens de regering aanvankelijk dat dit de uitvoering van bepaalde wetgeving en overheidstaken mogelijk zou maken, zoals bijvoorbeeld de Rijkswet op het Nederlandschap (RWN) en de Remigratiewet, de toepassing van regels van internationaal privaatrecht, taken op het gebied van veiligheid en inlichtingen, het uitvoeren van statistieken en het voorkomen dat burgers meerdere keren worden opgeroepen voor Europese verkiezingen en hierdoor meerdere keren kunnen gaan stemmen. Het belangrijkste argument dat door de Raad van State en Kamerleden tegen opname van de vreemde nationaliteit werd ingebracht, was het hierdoor gemaakte onderscheid tussen genaturaliseerde Nederlanders en personen die het Nederlandschap van rechtswege hebben verkregen. Ter onderbouwing van de uiteindelijke keuze om de tweede nationaliteit niet te registreren, stelt de regering 'dat het effectief uitvoeren van bepaalde overheidstaken bij het ontbreken van de registratie van gegevens over de vreemde nationaliteit niet zodanig wordt belemmerd dat niet zou kunnen worden tegemoet gekomen aan het hiervoor genoemde belang van personen bij het niet registreren van hun vreemde nationaliteit.'³¹ Hierbij verwijst de regering naar informatie die bij de IND was ingewonnen naar aanleiding van het advies van de Raad van State, waaruit bleek 'dat in het kader van het toezicht en de beoordeling van aanspraken die kunnen worden ontleend aan de vreemde nationaliteit, in principe geen gebruik wordt gemaakt van de gegevens over de vreemde nationaliteit die nu in de GBA zijn geregistreerd'. Volgens de toelichting, ligt de bewijslast in die situaties bij de vreemdeling die in Nederland verblijf beoogt. Dit zou in de praktijk betekenen dat deze persoon door het overleggen van een paspoort van de betreffende EU-lidstaat moet aantonen dat degene bij wie hij of zij wil verblijven EU-onderdaan is. Hetzelfde geldt, aldus de regering, voor Turkse onderdanen die

²⁹ Handelingen Tweede Kamer, 2011–2012, 33 219, nr. 3, p. 23-24.

³⁰ Handelingen Tweede Kamer, 2012–2013, 33219, nr. 9 en 10.

³¹ Handelingen Tweede Kamer, 2012–2013, 33219, nr. 9 en 10.

stellen rechten te kunnen ontlenen aan het Associatiebesluit EU-Turkije: ‘het gaat hier om de toepassing van de burger begunstigende regels. Dat is geen belang van de overheid, maar van de burger zelf.’³²

Op de mogelijke juridische bezwaren tegen deze keuze om slechts de Nederlandse nationaliteit in de burgerketen op te nemen, komen we in hoofdstuk 4 terug.

2.5.3 Uitbreiding basisregistratie naar niet-ingezetenen

Vanwege het ontbreken van een uniforme praktijk inzake de inschrijving van niet-ingezetenen bij de Nederlandse gemeenten en andere overheidsinstellingen en de mogelijke gevolgen van deze verschillen voor zowel de juistheid als actualiteit van de opgeslagen gegevens, is in het wetsvoorstel BRP de registratie van niet-ingezetenen voorzien.³³ Als één van de redenen van de genoemde verschillen werd aangevoerd dat omdat niet-ingezetenen op een gegeven moment ingezetenen kunnen worden of dit eerder zijn geweest, veel van de betrokken overheidsorganen (te denken valt aan de Belastingdienst, SVB, UWV, CVZ) gegevens over zowel ingezetenen als niet-ingezetenen verzamelen. In de BRP zullen over beide categorieën gegevens worden bijgehouden, naast de registratie van de ingezetenen in de GBA, zal een Registratie Niet-Ingezetenen (RNI) worden ingesteld.³⁴ In eerste instantie zullen de betrokken overheidsinstanties hun data aanleveren voor de zogenaamde ‘initiële vulling’ van de RNI. Daarnaast zullen de gemeenten de personenlijsten uit de GBA van geëmigreerden versturen naar de RNI. Ten slotte zal de RNI gevuld worden door de inschrijvingen bij de 18 RNI-loketten. Daar waar niet-ingezetenen zich nu melden bij een loket van de Belastingdienst en daar een sofinummer ontvangen, melden zij zich na de komst van de RNI bij een RNI-loket en ontvangen daar een burgerservicenummer of BSN.

De RNI zal hoofdzakelijk bestaan uit drie categorieën personen:

1. personen die in Nederland verblijven maar niet in de GBA ingeschreven worden omdat ze te kort in Nederland verblijven;
2. personen die in de GBA ingeschreven waren en geëmigreerd zijn uit Nederland;
3. personen die in het buitenland wonen en een relatie hebben met de Nederlandse overheid (bijvoorbeeld grensarbeiders).

De toekomstige BRP zal dus bestaan uit de GBA en de RNI. Een persoon kan maar bij één register ingeschreven staan: de GBA of de RNI. Emigreert een persoon, dan ‘verhuist’ de persoonslijst van de GBA naar de RNI. Bij immigratie vindt het omgekeerde plaats.

De gegevensset die door RNI wordt bijgehouden –de persoonslijst– is beperkter dan die in de GBA en bestaat uit algemene gegevens en administratieve gegevens. De algemene gegevens zijn: naam, geboorte, geslacht, overlijden, nationaliteit, woonadres buiten Nederland, BSN en administratie of A-nummer. De administratieve gegevens zijn: gegevens over de inschrijving, het niet-ingezetenschap en de deelnemer of niet-ingezetene die om inschrijving heeft verzocht; gegevens over de gebruikte brondocumenten; validiteitsgegevens/onderzoeksgegevens; gegevens over een beperking in de gegevensverstrekking. Gegevens over onder andere familieleden (vader, moeder, partner, kinderen)

³² Handelingen Tweede Kamer, 2012-2013, 33219, nr. 10.

³³ Handelingen Tweede Kamer 2012- 2013, 33219 nr. 3 par. 2.3 ‘Uitbreiding van de basisregistratie met niet-ingezetenen’, p. 14, 15.

³⁴ Handelingen Tweede Kamer 2012- 2013, 33219 nr. 3 par. 2.3 ‘Uitbreiding van de basisregistratie met niet-ingezetenen’, p. 12, 15 en 16.

worden dus niet in de RNI opgenomen. In verband met de actualisering van de gegevens in de RNI zal bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) een bestuursorgaan worden aangewezen dat zorg draagt voor de doorgifte van latere wijzigingen aan de basisregistratie.³⁵

2.6 Samenvatting

De registratie van persoonsgegevens in de burgerketen geschiedt op basis van de Wet GBA (in de toekomst Wet BRP). Het systeem van inschrijving in de basisregistratie is gebaseerd op een hiërarchie of rangorde van brondocumenten, waarbij gegevens primair aan de burgerlijke stand en subsidiair aan aktes ontleend worden. Instanties die bij de vervulling van hun publiekrechtelijke taken informatie over ingeschrevenen nodig hebben, zijn verplicht zogenaamde ‘authentieke’ gegevens uit de GBA bij hun taakvervulling te gebruiken. Bij twijfel aan de juistheid van die gegevens hebben die instanties de verplichting dit terug te melden aan de gemeente en zij hoeven in de tussentijd niet langer uit te gaan van de GBA.

Vreemdelingen met rechtmatig verblijf die langer dan vier maanden binnen een periode van een half jaar in Nederland verblijven en asielzoekers die na zes maanden opvang rechtmatig verblijf genieten, zijn verplicht aangifte te doen voor inschrijving in de GBA. De verblijfsrechtelijke aantekening in de GBA wordt ontleend aan een verklaring van de Minister van Veiligheid en Justitie. Er vindt dagelijks berichtenverkeer plaats tussen de IND en gemeentes over de actuele verblijfsstatus van ingeschreven vreemdelingen.

Voor wat betreft de overige gegevens betreffende de vreemdeling, geldt dat feiten die zich buiten Nederland hebben voorgedaan, worden ontleend aan de Nederlandse burgerlijke stand of akten en indien deze gegevens niet voorhanden zijn, aan bepaalde buitenlandse geschriften. In de laatste plaats kunnen gegevens worden ontleend aan de verklaring van de vreemdeling zelf, mits deze betrouwbaar genoeg wordt geacht. Deze verklaring wordt in dat geval aangemerkt als brondocument. De nationaliteit van de vreemdeling kan echter niet aan een dergelijke verklaring worden ontleend.

In de vreemdelingrechtelijke procedure kunnen gegevens met een grote mate van zekerheid zijn komen vast te staan. Op dit moment kunnen die gegevens soms niet worden opgenomen in de GBA, omdat ze niet zijn ontleend aan in de Wet GBA genoemde brondocumenten. In de nieuwe Wet BRP is voorzien dat gegevens over de geboortedatum en nationaliteit ingevoerd kunnen worden op basis van een verklaring van de Minister van Veiligheid en Justitie.

³⁵ Handelingen Tweede Kamer, 33219 nr. 3 par. 2.3, p. 17.

3 Identiteitsvaststelling in de vreemdelingenketen

3.1 Algemene uitgangspunten: Protocol Identificatie en Labeling

Het begrip ‘vreemdelingenketen’ maakt duidelijk dat verschillende instanties en bestuursorganen betrokken zijn bij de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. In dit hoofdstuk wordt getracht niet alleen deze actoren inzichtelijk te maken, maar ook de systemen en doeleinden van identiteitsvaststelling in de vreemdelingenketen. Hierbij beschrijven we de algemene processen van identificatie en identiteitsvastlegging in de vreemdelingenketen en de betrokken ketenpartners. Aan de hand van de kerntaken van het vreemdelingenbeleid, zoals toegang en grensbewaking en toelating, wordt de werkwijze van identiteitsvaststelling, als ook praktijkproblemen, onderzocht.

De algemene uitgangspunten van het identificatieproces in de vreemdelingenketen en de hierbij betrokken actoren of ketenpartners staan beschreven in het *Protocol Identificatie en Labeling*, hierna PIL 2013.³⁶ Dit protocol beschrijft een gestandaardiseerde werkwijze voor het identificeren, registreren, wijzigen en verifiëren van persoonsgegevens in de vreemdelingenketen en vormt daarmee een instructie aan alle ketenpartners. Het Protocol Identificatie en Labeling is operationeel geworden in 2003 en daarna regelmatig bijgewerkt.³⁷ Wanneer het wetsvoorstel biometrie in de vreemdelingenketen is aangenomen, zal het PIL nogmaals worden gewijzigd.³⁸

3.1.1 Identificatieprocessen volgens het PIL 2013

De volgende taken of processen worden in het kader van identificatie en ID vastlegging in de vreemdelingenketen, op basis van het PIL 2013, onderscheiden: de toekenning van identiteit; het identificeren van een persoon; het registreren en het wijzigen van persoonsgegevens en ten slotte de verificatie.

Bij de toekenning van identiteit gaat het om het toewijzen van unieke kenmerken aan een bepaald persoon. De bevoegdheid tot identiteitstoekenning is in de eerste plaats voorbehouden aan de ambtenaar burgerzaken (GBA/BRP) en het Ministerie van Buitenlandse Zaken (in het kader van visumverlening). Daarnaast hebben de politie en de Koninklijke Marechaussee de bevoegdheid om aan vreemdelingen die hun identiteit niet met een identificerend document kunnen aantonen, een identiteit toe te kennen.

Bij het identificeren van een persoon gaat het om het vergelijken van de unieke kenmerken van een persoon met eerder vastgelegde gegevens, met het doel zekerheid te verschaffen dat de persoon werkelijk is voor wie hij zich uitgeeft.

Zowel de registratie van persoonsgegevens als het wijzigen hiervan ziet, in de betekenis van het PIL 2013, alleen op het registreren en wijzigen van persoonsgegevens in de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV).

³⁶ Het Protocol Identificatie en Labeling is in mei 2013 herzien en op 20 juni 2013 vastgesteld door het Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directoraat Generaal Vreemdelingenzaken. Verkrijgbaar bij de afdeling beheer van de programmadirectie Identiteitsmanagement en Immigratie. De voorgaande PIL versie is van april 2008.

³⁷ TBV 2003/15 *Staatscourant* 13 juni 2003, nr. 111 p. 8. De BVV is op 21 oktober 2011 gemeld bij het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP), met vermelding van bevoegdheden m.b.t. de gegevensinvoer, te raadplegen of te wijzigen in de Basisvoorziening Vreemdelingen en Politiesuite Handhaving Vreemdelingen.

³⁸ Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33192, nr. 3, p. 5.

Ook de betekenis van ‘verifiëren’ van persoonsgegevens is toegespitst op de BVV en wordt omschreven als de controle of verstrekte gegevens corresponderen met de in de BVV vastgelegde gegevens met het doel vast te stellen of bepaalde gegevens horen bij een persoon. In het PIL 2013 wordt hierbij de kanttekening geplaatst dat verificatie niet de zekerheid verschaft dat een persoon werkelijk is voor wie hij zich uitgeeft.

In het PIL 2013 wordt dus onderscheid gemaakt tussen eerste identificatie en registratie: dit onderscheid is van toepassing bij zowel het asielproces, de visa verlening en reguliere migratie als bij grensbewaking en toezicht. Het begrip ‘labeling’ in de naam van het Protocol verwijst naar de vastlegging van voorlopige gegevens bij de eerste identificatie samen met de vingerafdrukken van de betreffende persoon. Deze gegevens worden vervolgens als ‘label’ aangemerkt waaronder de gegevens van de betreffende persoon weer zijn terug te vinden.

3.1.2 Uitgangspunten PIL 2013

De uitgangspunten die in het PIL 2013 zijn omschreven, vormen de rode draad voor de identiteitsvaststelling en vastlegging in de vreemdelingenketen. Ze zijn leidend bij de uitvoering van de verschillende processen in het kader van de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. De PIL 2013 heeft geen wettelijke basis, maar wordt sinds 2007 genoemd in de Vreemdelingencirculaire.³⁹ De uitgangspunten van het PIL 2013 zijn ingebouwd in de verschillende systeemprocessen, zoals bijvoorbeeld in het Vreemdelingen Basis Systeem (VBS) van de Koninklijke Marechaussee, waardoor de gebruikers van het systeem automatisch worden gedwongen de voorgeschreven stappen van de PIL 2013 af te lopen. Naleving van de in de PIL 2013 opgenomen uitgangspunten is daardoor niet afhankelijk van individuele ambtenaren.⁴⁰

Hieronder worden voor een goed begrip van de inhoud, de uitgangspunten van het PIL 2013 integraal opgenomen:

- a. De persoonsidentificatie en eerste registratie geschieden bij het eerste contact met de vreemdeling.
- b. Het gebruik van een biometrisch kenmerk biedt de beste mogelijkheid tot unieke identificatie en verificatie. Waar wet- en regelgeving dat toestaan, wordt de identificatie en verificatie altijd met behulp van biometrie uitgevoerd.
- c. De partijen in de vreemdelingenketen, die als eerste met een vreemdeling in aanraking kunnen komen, zijn: het ministerie van Buitenlandse Zaken, de politie (ondermeer de Zeehavenpolitie –ZHP- en de Vreemdelingenpolitie –VP-), de Koninklijke Marechaussee, de Zeehavenpolitie, de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND).
- d. De organisatie die de persoonsgegevens registreert of wijzigt, is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de set persoonsgegevens van de betreffende vreemdeling, die hij op dat moment registreert.

³⁹ Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 12 december 2007, nr. 2007/40, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, A1/6.2. *Staatscourant* 2 januari 2008, nr. 1. Deze bepaling is echter bij WBV 2012/25 van 19 december 2012 vervallen.

⁴⁰ Gesprek Koninklijke Marechaussee, 7 mei 2013.

- e. Een nieuw uniek vreemdelingsnummer wordt pas uitgegeven als niet vast te stellen is, dat de vreemdeling eerder is geregistreerd.
- f. De GBA-gegevens zijn leidend, d.w.z. dat in de communicatie de vreemdeling wordt aangeduid met de persoonsgegevens, zoals deze in de GBA zijn geregistreerd. GBA-persoonsgegevens mogen niet gewijzigd worden door de partners in de vreemdelingenketen. Van het gebruik van GBA-gegevens kan slechts onder zeer strikte condities worden afgeweken.
- g. De vreemdeling krijgt de beschikking over het unieke vreemdelingsnummer waaronder zijn identificerende gegevens zijn geregistreerd.
- h. Tevens kunnen de gemeenten als eerste in aanraking komen met de vreemdeling.

Opvallend aan deze uitgangspunten is in de eerste plaats de vastlegging van het beginsel dat de GBA gegevens leidend zijn en dat de gegevens, eenmaal vastgelegd in de GBA, niet door de ketenpartners van de vreemdelingenketen kunnen worden gewijzigd. In de vreemdelingenketen mag slechts onder zeer strikte condities worden afgeweken van de uit de GBA overgenomen gegevens in de BVV. Dit betreft enkel het terugkeerproces, waarbij alleen mag worden afgeweken van GBA-gegevens indien de vreemdeling geen verblijfsrecht meer heeft en alleen op basis van een officieel identificerend document persoonsgegevens.⁴¹

Ten tweede, wordt op basis van het PIL 2013 veel waarde gehecht aan biometrische gegevens. Zonder 'biometrisch kenmerk' verder te definiëren (dit kunnen dus zowel vingerafdrukken, gelaats- of irisherkenning als andere biometrische gegevens zijn), wordt aangegeven dat dit 'de beste mogelijkheid tot unieke identificatie en verificatie' biedt. Op basis van het PIL 2013 (maar dit was ook al neergelegd in het PIL 2008) dienen ketenpartners waar wet- en regelgeving dat toelaat, de identificatie en verificatie met biometrie uit te voeren.

Een derde belangrijk uitgangspunt van de BVV is de eenmalige uitgave van een uniek vreemdelingsnummer of het zogenaamde V-nummer. Zoals we hierna zullen zien, wordt wanneer bij eerste contact de betrokken vreemdeling niet via biometrie in een systeem kan worden gevonden, deze onder een nieuw V-nummer geregistreerd. Hierdoor kunnen vreemdelingen met 'dubbele of meerdere V-nummers in de BVV terecht komen. Op dit probleem wordt in paragraaf 4.4.3 ingegaan.

Ten aanzien van de vorige versie van het PIL, uit 2008, valt als eerste op dat op grond van het huidige PIL 2013, waar wet- en regelgeving dat toestaan, identificatie en verificatie altijd met biometrische gegevens dienen te worden uitgevoerd. Daarnaast wordt in het hierboven genoemde uitgangspunt (f) in het kader van afwijking van GBA-gegevens, verwezen naar de regeling inzake de Terug Meld Voorziening van 2010 zoals in het vorige hoofdstuk beschreven.

3.2 Ketenpartners en overige actoren in de vreemdelingenketen

Volgens het PIL 2013 zijn de ketenpartners die het protocol (PIL) onderschrijven⁴²:

- het Ministerie van Buitenlandse Zaken;

⁴¹ PIL 3.1. (2013), para. 74.

⁴² PIL 2013, p. 7. De precieze betekenis van 'onderschrijven' wordt niet verder aangeduid, maar aangenomen wordt dat dit de organisaties betreft die expliciet de uitgangspunten van het PIL hebben aanvaard.

- de Vreemdelingenpolitie;
- de Koninklijke Marechaussee (KMar);
- de Zeehavenpolitie;
- de Immigratie- en Naturalisatiedienst;
- het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA);
- de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en;
- de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V).

In het PIL wordt onderscheid gemaakt tussen identiteitstoekennende, identificerende en niet-identificerende ketenpartners. De eerste groep betreft ketenpartners met toezichthoudende taken die als eerste met een vreemdeling in contact komen: dit zijn de Koninklijke Marechaussee, de Vreemdelingen- en Zeehavenpolitie in het kader van grensbewaking en toezicht en het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor wat betreft visumverlening (burgerzaken buitenland). Deze ketenpartners kennen een V-nummer toe aan de vreemdeling en leggen de op basis van het identiteitsonderzoek vastgestelde identiteitsgegevens vast. Waar op basis van het PIL 2008 de IND nog niet als identiteitstoekennende ketenpartner werd beschouwd, is deze in het PIL 2013 wel als zodanig opgenomen.⁴³ Het niet erkennen van de identiteitstoekennende rol van de IND in het PIL 2008, had mogelijk te maken met de beperktere rol van de IND bij de identiteitsvaststelling van ongedocumenteerde vreemdelingen. Doordat de IND geen toezichthoudende taak heeft en daardoor minder bevoegdheden tot identiteitsonderzoek, kan de identiteit bij ongedocumenteerde vreemdelingen alleen worden vastgesteld na identiteitsonderzoek door politie of de KMar. Ook wijzigingen met betrekking tot de identiteitsvastlegging van ongedocumenteerden zijn daardoor voorbehouden aan de KMar en politie. In het reguliere migratieproces heeft de IND wel een identiteitstoekennende bevoegdheid, zoals het toekennen van het V-nummer, waardoor de genoemde wijziging van het PIL beter aansluit bij de praktijk.

De tweede groep, identificerende ketenpartners in de vreemdelingenketen, zijn organisaties die de bevoegdheid hebben gegevens van vreemdelingen vast te stellen en te registreren, en/of om bestaande persoonsgegevens in de gemeenschappelijke registers te wijzigen. Niet-identificerende ketenpartners hebben die bevoegdheden niet. Zij zijn wel verplicht om zodra zij met afwijkende gegevens in aanraking komen, de identificerende ketenpartner te verzoeken om na te gaan of de gegevens moeten worden gewijzigd.

Identificerende ketenpartners zijn op grond van het PIL 2013:

- het Ministerie van Buitenlandse Zaken (of burgerzaken buitenland) in verband met visumverlening;
- de Vreemdelingenpolitie en;
- de Zeehavenpolitie (in het kader van grensbewaking en toezicht);
- de Koninklijke Marechaussee;
- de Immigratie- en Naturalisatiedienst;
- de Dienst Terugkeer en Vertrek.

⁴³ PIL 2008, p. 8. Zie wijziging in PIL 2013, p. 8.

Niet-identificerende ketenpartners zijn de COA en Dienst Justitiële Inrichtingen.⁴⁴ In het kader van het vreemdelingenproces kunnen met het oog op nader onderzoek van de identiteit en identiteitsdocumenten, verschillende externe systemen worden geraadpleegd, zoals Eurodac, SIS II, EU-VIS en OPS, Havank en DISCS (IND).⁴⁵

De ambtenaar burgerzaken identificeert niet volgens het PIL 2013, maar met het oog op opname in de GBA volgens de daarvoor geldende regels. De gemeenten, waaronder de ambtenaren Burgerzaken, zijn belangrijke leveranciers van persoonsgegevens, maar geen ketenpartner in de vreemdelingenketen, omdat zij geen vreemdelingrechtelijke taken uitvoeren. De ambtenaren burgerzaken registreren in de GBA de persoonsgegevens van vreemdelingen, die door de gemeenschappelijke registers worden overgenomen. Zodra een vreemdeling in de GBA is ingeschreven en de persoonsgegevens in de BVV zijn overgenomen, is de betreffende gemeente verantwoordelijk voor de kwaliteit van de geleverde gegevens.

Als laatste onderscheidt het PIL 2013 de categorie van 'raadplegende ketenpartners'. Deze categorie betreft de Raad van State en de vreemdelingenkamers van de rechtbanken: zij hebben geen identificerende taken en ook geen plicht de persoonsgegevens te verifiëren op de momenten dat zij contact hebben met de vreemdeling. Zij moeten de persoonsgegevens waarmee de vreemdeling zich bij hen meldt, accepteren. 'Wel hebben zij er belang bij om, indien er geen twijfel bestaat over de persoonsgegevens, dezelfde persoonsgegevens en hetzelfde vreemdelingsnummer te hanteren als de andere ketenpartners. Dat belang is van administratief-logistieke aard: de uitwisseling van informatie is aanmerkelijk efficiënter te organiseren indien de betrokken ketenpartners met dezelfde persoonsgegevens en vreemdelingsnummers werken.'⁴⁶ Hoewel ze dus als raadplegende ketenpartners in het PIL worden genoemd, behoren de Raad van State en de vreemdelingenkamers niet tot de ketenpartners die de PIL 2013 onderschrijven. Tot slot zijn er nog meer instanties en organisaties die een inijkfunctie hebben in de BVV, zoals de Justitiële Informatiedienst of Justid, gemeenten, het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de Inspectie SZW, en Raden voor Rechtsbijstand.⁴⁷

3.3 Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV)

De Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV) is het centrale systeem waarin alle basisgegevens van vreemdelingen in Nederland zijn opgeslagen. Dit systeem, wat in 2003 in gebruik is genomen, wordt gevuld en gewijzigd vanuit de systemen van aangesloten partijen in de vreemdelingenketen, de zogenaamde ketenpartners. Verder kunnen aangesloten ketenpartners gegevens van vreemdelingen opzoeken op de BVV. Door middel van gestandaardiseerde berichten worden gegevens met de ketenpartners uitgewisseld. Pas met ingang van 1 juni 2013, met de inwerkingtreding van de Wet Modern Migratiebeleid (Wet MoMi) heeft de BVV een wettelijke grondslag gekregen in het gewijzigde artikel 107 van de Vreemdelingenwet.⁴⁸ Op grond van het nieuwe artikel 107 lid 1, is er een vreemdelingenadministratie onder het beheer van de Minister van Veiligheid en Justitie welke

⁴⁴ PIL 2013, p. 9. Zie ook EMN *Het vaststellen van de identiteit van asielzoekers. Praktijk en uitdagingen*, oktober 2012. Hierna EMN (2012), p. 12.

⁴⁵ PIL 2013, p. 21-22 en EMN (2012), p. 15.

⁴⁶ PIL 2013, p. 10.

⁴⁷ Bijlage 1, PIL 2013, p. 36.

⁴⁸ Wet van 7 juli 2010 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000, *Staatsblad* 2010, 290. Inwerkingtreding met koninklijk besluit van 24 april 2013, *Staatsblad* 165.

persoons- en verwijzingsgegevens van vreemdelingen bevat. Doel van deze administratie is, aldus artikel 107 lid 2:

- a. het ter verificatie, controle en verwijzing beschikbaar stellen van de identificatie- en verwijzingsgegevens van vreemdelingen;
- b. de uitvoering van deze wet, de Rijkswet op het Nederlanderschap en andere, bij regeling van Onze Minister aan te wijzen wettelijke voorschriften;
- c. de evaluatie van bestaand beleid en de voorbereiding van nieuw beleid.⁴⁹

Vóór de inwerkingtreding van deze nieuwe bepaling had alleen de gegevensuitwisseling tussen ketenpartners een specifieke wettelijke basis. Op grond van artikel 107 lid 1 Vw 2000 (oud), diende de Minister van Justitie en Veiligheid, onderscheidenlijk de korpschef, andere bestuursorganen gegevens te verstrekken betreffende de verblijfsrechtelijke positie van vreemdelingen welke zij behoeven ter uitvoering van hun taak. Deze bepaling is nu opgenomen in artikel 107 lid 4, welke bepaalt dat uit de vreemdelingenadministratie aan bestuursorganen die gegevens en inlichtingen worden verstrekt, die zij behoeven voor de uitvoering van hun taak, waaronder in ieder geval gegevens omtrent de verblijfsrechtelijke positie van de vreemdeling. De nieuwe bepaling bevat dus een verruiming van de te verstrekken gegevens (niet alleen verblijfsrechtelijke gegevens).

Net zoals de oude bepaling in 107 lid 2, voorziet het nieuwe artikel 107 lid 5 van de Vw 2000 in de bevoegdheid van andere bestuursorganen om uit eigen beweging en 'verplicht desgevraagd' de Minister of de korpschef de gegevens te verstrekken die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de Vreemdelingenwet. Hierbij kunnen de bestuursorganen gebruik maken van het burgerservicenummer (BSN) maar ook van 'andere, bij regeling van Onze Minister aangewezen nummers'.

In de BVV worden de gegevens van vreemdelingen in afzonderlijke registers opgeslagen.⁵⁰ In het personenregister bevinden zich alle basisgegevens van vreemdelingen in Nederland. Het gaat dan vooral om gegevens van naam, geboorte, geslacht, adres, nationaliteit, verblijfsrecht, GBA-gegevens. Verwijzingen naar processen en activiteiten opgenomen per vreemdeling worden opgeslagen in het verwijzingenregister. De gegevens van vreemdelingendocumenten die zijn uitgegeven worden in het kaartregister opgenomen. Biometrische gegevens van de vreemdelingen worden sinds mei 2006 in het biometrieregister opgeslagen. En ten slotte worden in het documentenregister gegevens van identificerende documenten opgenomen. De gegevens uit de BVV kunnen worden verstrekt aan:

- IND;
- COA;
- Raad van State;
- Vreemdelingenkamers Rb;
- KMar;
- BuZa;

⁴⁹ Dit (met de Wet MoMi nieuw omschreven) doel is ruimer dan het oorspronkelijk in het formulier aangegeven doel, waarmee de BVV is gemeld bij het College Bescherming persoonsgegevens (CBP) op basis van artikelen 27-28 Wbp, van 21 oktober 2011: 'Het ter verificatie, controle en verwijzing, ketenbreed beschikbaar stellen van de identificatie- en verwijzingsgegevens van vreemdelingen (volgend uit de unieke identificatie door, en melding van, de daartoe in het Protocol Identificatie en Labeling vermelde instellingen)'. Zie: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/formulieren/2011/10/24/formulier-meldingenregister-basisvoorziening-vreemdelingen.html>, geraadpleegd in juli 2013.

⁵⁰ PIL 2013 p. 35-37.

- Vreemdelingendienst, en;
- Dienst Terugkeer & Vertrek.

Elke vreemdeling die in de BVV wordt geregistreerd, krijgt een eigen vreemdelingsnummer (dit is het eerdergenoemde 'label') toegekend. Dit zogenaamde V-nummer wordt ook door alle ketenpartners in hun eigen informatiesysteem gehanteerd, daarmee is het V-nummer de sleutel voor de koppeling en uitwisseling van gegevens binnen de vreemdelingenketen. Met de inwerkingtreding van de hierboven genoemde Wet MoMi op 1 juni 2013 is in het derde lid van het gewijzigd artikel 107 Vw 2000, het V-nummer van een wettelijke basis voorzien.⁵¹

Een belangrijke functie binnen de BVV, heeft INDiGO, het systeem dat door de IND wordt gebruikt. Alle aanvragen van verblijfsvergunningen worden sinds medio 2011 in dit systeem geregistreerd, opvolger van het INDIS. Sinds het laatste kwartaal van 2011 zijn de gegevensstromen volledig gedigitaliseerd.⁵² De overgang naar INDiGO was oorspronkelijk in 2009 voorzien, echter verliep niet zonder problemen, waardoor vertraging in de afhandeling van verblijfsaanvragen voor kennismigranten ontstond en de geraamde kosten verdubbelden. In de vierde rapportage met betrekking tot de voortgang van INDiGO (2013), is aangegeven dat alle verblijfsaanvragen vanaf medio 2013 via INDiGO zullen worden verwerkt, gelijktijdig met de inwerkingtreding van de Wet MoMi.⁵³

In de vreemdelingenketen wordt de kern van het begrip identiteit gevormd door: de naam, geboortedatum en nationaliteit, eventueel geboorteplaats van de vreemdeling.⁵⁴ Daarbij worden de volgende persoonsgegevens in de BVV opgenomen⁵⁵:

- geslachtsnaam;
- voornamen;
- geslacht;
- geboortedatum;
- geboorteplaats;
- geboorteland;
- nationaliteit;
- bron van de persoonsgegevens;
- eventuele adresgegevens in Nederland;
- eventuele familierelatie met andere geregistreerde vreemdelingen.

Vergelijken we deze dataset met die zoals beschreven in de Wet GBA, dan valt op dat de bron van de persoonsgegevens en familierelaties niet letterlijk als afzonderlijke categorieën worden genoemd. Echter, de bron van persoonsgegevens worden in artikel 34 lid 1, onderdeel c sub 2 Wet GBA wel als

⁵¹ Artikel 107 lid 3 luidt: 'Aan een vreemdeling wordt in de vreemdelingenadministratie een uniek vreemdelingsnummer toegekend'. Artikel I, onderdeel X Wet MoMi, Handelingen Tweede Kamer 2010-2011, 30 573, nrs. 1-3. Wet van 7 juli 2010 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000, *Staatsblad* 2010, 290.

⁵² Zie de voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer met betrekking tot INDiGO, Handelingen Tweede Kamer 2012-2013, 30573, nr. 100, 106 en 111.

⁵³ Handelingen Tweede Kamer, 2012-2013, 30573, nr. 114. Op 17 juni 2013 is een vijfde voortgangsrapportage gepubliceerd, hierin staat vermeld dat inmiddels 99.9 % van de instroom, dus aanvragen die bij de IND binnenkomen, via INDiGO worden verwerkt. Handelingen Tweede Kamer, 2012-2013, 30573, nr. 118.

⁵⁴ Gesprek 25 april 2013, beheer BVV.

⁵⁵ Zie p. 19 van het PIL 2013.

administratief gegeven genoemd en familierelaties van de geregistreerde persoon staan in de bijlage I van de Wet GBA vermeld.

3.4 Overige informatiebronnen

Naast de hierboven genoemde systemen die tot de 'standaarduitrusting' van de ketenpartners in de vreemdelingenketen behoren, zoals de BVV, GBA en de door de vreemdeling zelf verstrekte gegevens zoals biometrie, reis- en verblijfsdocumenten en paspoorten is het nuttig te wijzen op de meer secundaire informatiebronnen die bij de uitvoering van de verschillende taken van het vreemdelingenbeleid worden gebruikt. Afhankelijk van de taak van deze instanties en het doel waarvoor de informatie wordt gebruikt, spelen deze instrumenten een rol bij niet alleen de identificatie van de vreemdeling, maar ook ter verificatie van de voorgelegde informatie:

- toepassing van taalanalyse (Bureau Land en Taal, BLT) voor vaststelling etniciteit, nationaliteit of herkomst;
- raadpleging van het Herkomstinformatiesysteem (HIS);
- raadpleging van het Bureau Documenten IND;
- toepassing van leeftijdsonderzoek;
- brondocumenten (anders dan identiteits-, reis- en verblijfsdocumenten) van de vreemdeling;
- raadpleging van politieregisters: nationaal opsporingsregister (OPS, personen gesignaleerd voor aanhouding en opsporing) en Havank (strafrechtelijk biometrieregister);
- raadpleging van DISCS (Documenten Informatiesysteem inzake Civiele Status, databestand van IND met informatie over eigenschappen van brondocumenten);
- raadpleging van buitenlandse registers;
- Europese databestanden zoals het SIS, Eurodac (asiel), EU-VIS,
- Immigration Liaison Officers (ILO's): onderzoek in buitenland en;
- Expertise Centrum Identiteitsfraude (ECID) Koninklijke Marechaussee.

Zoals we hierna zullen zien, kunnen met name de aanvullende onderzoeken die in de verschillende processen in de vreemdelingenketen plaatsvinden, aanleiding geven tot (de wens) van correctie van de gegevens omtrent de identiteit van de vreemdeling, het zij in de BVV, hetzij in de GBA.

3.5 Activiteiten in het proces van eerste identificatie en registratie

De identificatie van een persoon vangt aan op het moment dat de persoon voor de eerste maal in contact komt met de Nederlandse vreemdelingenketen. Dit kan het geval zijn bij:

- aanvraag asiel;
- aanvraag visum voor kort verblijf;
- aanvraag mvv;
- verlenging visum afgegeven door ander Schengenland;
- inburgeringstoets in het buitenland;
- aanvraag reguliere verblijfsvergunning;
- grensbewaking en;
- vreemdelingtoezicht.

Het PIL 2013 onderscheidt de volgende activiteiten in het identificatieprocessen bij eerste identificatie en registratie.⁵⁶

1. Controle reis- en brondocumenten;
2. Invoeren biometrische kenmerken en persoonsgegevens;
3. Raadplegen systeem (BVV);
4. Koppelen vingerafdrukken en persoonsgegevens aan uniek V-nummer;
5. Registratie bron persoonsgegevens;
6. Registratie documentgegevens;
7. Raadplegen externe systemen;
8. Ter handstelling V-nummer aan de vreemdeling, en ten slotte;
9. Vastleggen van de identiteit in de GBA.

Het voert te ver om in het kader van dit onderzoek alle processen, en de wijze waarop de identificatie zich daarin afspeelt, afzonderlijk te bespreken. Hieronder is ervoor gekozen aan de hand van de kerntaken binnen het vreemdelingenbeleid de werkwijze van ketenpartners en processen van identiteitsvaststelling te beschrijven: toegang en grensbewaking, toelating, toezicht en handhaving, terugkeer, opvang en ten slotte vreemdelingenbewaring.⁵⁷ Daarbij zal afzonderlijk worden ingegaan op specifieke vraagstukken rond de identiteitsvaststelling in verband met de status of rechtspositie van vreemdelingen: zoals de regeling rond de afgifte van de tewerkstellingsvergunning en de Wet MoMi, de naturalisatie en ten slotte registratie van ongedocumenteerde vreemdelingen.

3.5.1 Toegang en grensbewaking

Een belangrijk uitgangspunt van het vreemdelingenrecht is de controle op zowel de binnenkomst als het verblijf van vreemdelingen: wie meldt zich aan de grens en heeft het recht op binnenkomst, wie bevindt zich binnen het grondgebied en heeft recht van verblijf? Toegang en grensbewaking vinden plaats op basis van controle van reis- en brondocumenten conform het PIL. Identiteitsvaststelling gebeurt bij grensbewaking, ook in het kader van de visumverlening bij ambassades of consulaten, in eerste instantie aan de hand van reisdocumenten. Biometrie wordt alleen gebruikt in het kader van asiel (ongedocumenteerde asielzoekers) voor identificatie en registratie en bij toegang voor mensen met een visum ter verificatie in het EU VIS. Wanneer visa aan de grens zelf worden afgegeven (voornamelijk bij zeelieden in het kader van maritieme grenscontrole) zal ook met biometrie worden gewerkt, ter identificatie en registratie. Wanneer deze visa worden afgegeven vindt geen registratie in de BVV plaats, maar wel in het EU VIS, het Europese systeem ter vastlegging van gegevens omtrent de aanvragen van Schengen visa of kort verblijf visa.⁵⁸

De bevoegdheden van nationale autoriteiten belast met grensbewaking en toezicht zijn ten aanzien van Unieonderdanen sterk begrensd op basis van de Richtlijn 2004/38 inzake het vrij verkeer van Unieburgers en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU). Voor vreemdelingen of niet-Unieburgers worden de nationale regels mede bepaald door de Schengengrenscodes of Verordening 562/2006, de Verordening 380/2008 inzake een uniform model voor verblijfstitels voor derdelanders, de EU Visumcode of Verordening 810/2009, de bepalingen inzake het

⁵⁶ PIL 2013, p. 16 ev.

⁵⁷ Zoals ook omschreven in de *Rapportage Vreemdelingenketen*, periode januari-juni 2012. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties september 2012.

⁵⁸ Gesprek KMar, 7 mei 2013.

Schengen Informatie Systeem (SIS)in de SIS II Verordening 1987/2006 en ten slotte de bepalingen omtrent het EU Visum Informatie Systeem (EU VIS) in de Verordening 767/2008.

Van ongedocumenteerde asielzoekers wordt aan de grens eerst een nationaliteitsverklaring ingevuld. Daarna vindt er een controle plaats in de BVV, Havank, het EU VIS, Eurodac en (is voorzien) het SIS. Is er geen hit dan wordt de persoon middels het zogenaamde WebFit (dit is de hardware en software die de Koninklijke Marechaussee gebruikt bij afname vingerafdrukken) geregistreerd. Wanneer wel sprake is van een hit, dan wordt de eigen verklaring van de vreemdeling vergeleken met de gegevens uit de databases. Wanneer bij een vergelijking met de systemen wordt vastgesteld dat de betrokkene bekend is, maar geregistreerd staat onder verschillende namen, dan wordt de naam uit de nationaliteitsverklaring opgenomen. Dit geschiedt echter alleen wanneer er geen 'hardere' informatie voorhanden is van het feit dat de vreemdeling een andere naam heeft dan die hij beweert te hebben. Van de discrepantie tussen de eigen verklaring en de informatie uit de informatiesystemen wordt wel melding gemaakt in het papieren dossier welke wordt doorgegeven aan de volgende ketenpartners.⁵⁹

Met ingang van 11 oktober 2011 is het EU VIS operationeel.⁶⁰ Hierin vindt door de ambassade of een consulaat de eerste identiteitsvaststelling plaats van vreemdelingen die zich voor een visumaanvraag melden. Vanaf deze datum worden (gefaseerd) van visumaanvragers tien vingerafdrukken afgenomen en opgeslagen in het VIS. Het systeem wordt nu uitgerold in zeven regio's en in alle ambassades en consulaire posten van de Europese Schengenlanden.⁶¹ Om de beveiliging van verblijfsvergunningen voor vreemdelingen te verbeteren en vervalsing en frauduleus gebruik beter te kunnen voorkomen en bestrijden, is Verordening (EG) Nr. 380/2008 tot wijziging van Verordening 1030/2002 op 18 april 2008 in de Raad aangenomen. Deze Verordening strekt ertoe om de documenten te voorzien van een opslagmedium waarin een gelaatscan en twee vingerafdrukken van de houder van het document worden opgeslagen. Sinds eind mei 2011 wordt op grond van de deze Verordening van alle aanvragers van een verblijfsdocument al een gezichtsopname in een chip op het verblijfsdocument opgenomen. Daarnaast worden vanaf mei 2012 twee vingerafdrukken worden opgeslagen.⁶² De SIS II Verordening voorziet ten slotte in de opname van biometrische gegevens in het Schengen Informatie Systeem.⁶³

Ten aanzien van grensoverschrijding bepaalt artikel 3 (1) (a) Vw 2000 dat de toegang tot Nederland moet worden geweigerd aan de vreemdeling die niet in het bezit is van een geldig document voor grensoverschrijding of die wel een grensoverschrijdingsdocument bezit maar niet het benodigde visum.

Een belangrijke bevoegdheid van ambtenaren belast met toezicht op vreemdelingen grensbewaking is neergelegd in artikel 50 Vw 2000. Op grond van deze bepaling zijn zij bevoegd, 'hetzij op grond van feiten en omstandigheden die, naar objectieve maatstaven gemeten, een redelijk vermoeden van illegaal verblijf opleveren hetzij ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding personen staande houden ter vaststelling van hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie'. De

⁵⁹ Gesprek KMar, 7 mei 2013.

⁶⁰ Verordening 767/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende het visuminformatiesysteem (VIS-Verordening). *Pb EU* L 218.

⁶¹ Deze zeven regio's zijn Noord Afrika; Nabije Oosten; de Golfstaten; West Afrika; Centraal Afrika; Oost-Afrika en ten slotte Zuid Afrika. Zie COM (2013) 326, *Third biannual report of the Commission on the functioning of the Schengen area*, 31 mei 2013, p. 5.

⁶² Deze Verordening 380/2008, *Pb EU* L 115, ter wijziging van Verordening 1030/2002, voorziet in de opname van een gelaatscan en twee vingerafdrukken van de houder in het verblijfsdocument.

⁶³ Verordening 2010/54 van 3 juni 2010, *Pb EU* L 155.

documenten waarover een vreemdeling moet beschikken ter vaststelling van zijn identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie zijn in artikel 4.21, lid 1 Vb 2000 vastgelegd.

Daarnaast worden, mede op basis van EU wetgeving, vervoersondernemingen ingeschakeld bij de controle op de aanwezigheid van reisdocumenten van passagiers voor en tijdens de grensoverschrijding. Artikel 4 lid 2 Vw 2000 verplicht vervoersondernemingen om een afschrift te maken van het op de vreemdeling betrekking hebbende document van grensoverschrijding. Daarnaast bepaalt artikel 4 lid 3, dat deze vervoersondernemingen ten behoeve van de grensbewaking en het tegengaan van illegale immigratie passagiersgegevens moeten verzamelen en ter beschikking te stellen aan de grensbewakingsambtenaren.⁶⁴

In het kader van grensbewaking verdient opmerking dat de processen bij ketenpartners niet altijd op dezelfde wijze verlopen, waardoor de vaststelling van het moment van het eerste contact, dus eerste identificatie, niet altijd duidelijk is.⁶⁵ Zo geschiedt de controle op luchthavens op een andere wijze dan bij zeegrenzen. Bij luchtverkeer zal veel meer sprake zijn van proactieve opsporing op basis van bijvoorbeeld passagiersgegevens van de luchtvaartmaatschappijen waarvoor niet altijd fysiek contact nodig is, wat nu wel nog steeds als uitgangspunt voor identiteitsvaststelling wordt gezien. Deze verschuiving in toezicht wordt relevant wanneer er meer gewerkt gaat worden met risicoprofielen van passagiers. Zo is in het kader van het programma Vernieuwing Grensmanagement een nieuwe bepaling aan de Vw 2000 toegevoegd ter versterking van de informatiepositie van de Koninklijke Marechaussee bij grenscontroles in luchthavens.⁶⁶ Artikel 107a Vw 2000 voorziet in de verwerking van gevoelige gegevens, zoals bedoeld in artikel 16 van de Wet bescherming persoonsgegevens: zoals ras, godsdienst, gezondheid, politieke overtuiging ten behoeve van de grensbewaking. Deze gegevens mogen alleen worden verwerkt door de door de Minister volgens artikel 46 tot en met 48 Vw 2000 aangewezen ambtenaren. De verwerking van gevoelige gegevens maakt het mogelijk om met gebruikmaking van passagiersgegevens verstrekt door de luchtvaartmaatschappijen, structureel een bepaald deel van de grenscontrole voorafgaand aan de feitelijke grenspassage te laten plaatsvinden. De grensbewaking zal dan pas fysiek contact zoeken met een persoon op basis van een profiel, waarbij mensen die niet aan dit profiel voldoen of na een gezichtsscan, mogen doorlopen. Deze werkwijze illustreert dat 'identiteit' geen vastomlijnd begrip is. Zo wordt in het kader van proactieve opsporing op basis van profielen gezocht naar verdachte personen of personen die een gevaar betekenen voor de nationale veiligheid of openbare orde of personen waarvan wordt verwacht dat ze op onrechtmatige wijze het land willen binnenkomen. Begrippen als 'eerste contact' en de 'identiteitsvaststelling van gezochte personen' op basis van deze profielen of biometrie, hebben daarmee een andere betekenis dan in het reguliere vreemdelingenproces. Waar tot nu toe, zoals we hierboven zagen, gegevens over naam, geboortedatum en nationaliteit, de kern van het identiteitsbegrip vormen, kunnen bij proactieve controle of opsporing ook andere gegevens zoals profielen of biometrische gegevens bepalend zijn bij het eerste contact. De precieze betekenis of gevolgen van deze uitbreiding van het begrip 'identiteit' in het kader van

⁶⁴ Besluit van 20 december 2012, *Staatsblad* nr. 688, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de uitbreiding van de vooraf door de luchtvervoerder te verstrekken passagiersgegevens (standaard API-set).

⁶⁵ Gesprek KMar, 7 mei 2013.

⁶⁶ Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en de Algemene douanewet met het oog op het structureel verwerken van gegevens ten behoeve van het verbeteren van de grenscontrole en het bestrijden van illegale immigratie alsmede de uitvoering van douanecontrole (informatiegestuurde controles aan de grens). Zie ook Brief staatssecretaris Teeven aan de Tweede Kamer 19 februari 2013, *Handelingen Tweede Kamer, 2012-2013, 32317, CP*.

identiteitsmanagement in de vreemdelingenketen is nu niet duidelijk. Voor wat betreft de juridische gevolgen, is echter duidelijk dat ook de verwerking van biometrische gegevens of de besluitvorming op basis van profilering aan het gegevensbeschermingsrecht en de bescherming van het recht op privé leven dienen te voldoen.

3.5.2 Toelating

Behalve in het kader van grenscontrole en toezicht, is identiteitsvaststelling ook noodzakelijk ter vaststelling van verblijfsrechten van vreemdelingen. Afhankelijk van de verblijfstitel waarom wordt gevraagd, spelen verschillende soorten van gegevens en informatiebronnen een rol voor de vraag of dit verblijf wel of niet wordt verleend.

3.5.2.1 Asiel

De identificatie van asielzoekers, vreemdelingen die een asielaanvraag in Nederland indienen, is geregeld in artikelen 50, 52 en 55 Vreemdelingenwet en in artikel 11 van de Richtlijn 2005/85 (Procedurerichtlijn). Op basis van laatstgenoemde bepaling kunnen asielzoekers worden verplicht de documenten die in hun bezit zijn en die relevant zijn voor hun asielverzoek, zoals paspoort, te overhandigen. Daarnaast laat deze bepaling (artikel 11 lid 2 sub d en f) toe dat de bevoegde autoriteiten in een lidstaat de asielzoeker mogen fouilleren en de voorwerpen die hij draagt te onderzoeken en de asielzoeker mogen fotograferen. In dit verband is de Verordening 2752/2000 (Eurodac Verordening) relevant. Op basis van artikel 4 resp. 8 van de Eurodac Verordening dienen de lidstaten, voor de vaststelling van de voor een asielverzoek verantwoordelijke lidstaat, van iedere asielzoeker of vreemdeling die illegaal de buitengrenzen heeft overschreden, de vingerafdrukken van alle tien vingers te verzamelen en toe te zenden aan de centrale unit van Eurodac. Deze verplichting vingerafdrukken af te nemen geldt alleen voor vreemdelingen ouder dan veertien jaar.

Daarnaast spelen in het kader van de vaststelling van de toepassing van het AMV-beleid en de meer recente regeling inzake langdurig verblijvende kinderen (kinderpardon) de gegevens omtrent de leeftijd van de asielzoeker een rol.⁶⁷

Hieronder, in paragraaf 3.8 zal nader worden ingegaan op de problematiek van identiteitsvastlegging van ongedocumenteerde vreemdelingen (meestal asielzoekers en andere mensen zonder verblijfstatus) in de vreemdelingen- en burgerketen.

3.5.2.2 Verblijfsvergunning regulier - inburgeringsvereiste

In het algemeen bepaalt artikel 16 (1) Vw 2000 inzake een aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning dat de vreemdeling moet beschikken over een geldig grensoverschrijdingsdocument en, wanneer visumplichtig, een geldig visum. Daarnaast mag hij of zij geen gevaar zijn voor de openbare

⁶⁷ Besluit Staatssecretaris Van Veiligheid en Justitie 31 januari 2013, WBV 2013/1, *Staatscourant* nr. 2573, 31 januari 2013: wijziging B22 Vreemdelingencirculaire. Deze vergunning wordt enkel afgegeven aan kinderen die de leeftijd van 19 jaar nog niet hebben bereikt op het moment van de aanvraag en wanneer zij zelf (of ten behoeve van hen) een asielaanvraag hebben (is) ingediend, vijf jaar voor het bereiken van de leeftijd van 18 jaar. Daarnaast mag hij of zij zich tijdens het verblijf in Nederland niet langer dan drie maanden hebben onttrokken aan toezicht en dient hij of zij schriftelijk te hebben verklaard andere eventueel lopende procedures in te trekken bij verkrijging van een vergunning op basis van deze regeling. In het kader van een overgangsregeling, wordt de bovenstaande vergunning ook verleend aan personen die op de peildatum en tevens datum van inwerkingtreding van de regeling, 29 oktober 2012 (datum van regeerakkoord) niet ouder dan 21 jaar zijn.

orde of nationale veiligheid en moet hij of zij beschikken over voldoende middelen van bestaan. Ook voor de toetsing aan deze voorwaarden geldt dat de IND hiervoor verschillende informatiebronnen gebruikt, zoals het SIS.

Op basis van artikel 3.98b, eerste en derde lid, Vb 2000 zijn vreemdelingen in het kader van het basisexamen inburgering in het buitenland verplicht medewerking te verlenen aan het vastleggen van gegevens met het oog op zijn of haar identificatie, dan wel verificatie.⁶⁸ Hierbij worden ook digitale vingerafdrukken opgeslagen. Volgens de Memorie van Toelichting bij het hierna te bespreken wetsvoorstel Biometrie in de vreemdelingenketen, is het doel van dit gebruik van biometrie om bij de aanvraag en de verlening van een machtiging voorlopig verblijf (mvv) te verifiëren of de aanvrager dezelfde persoon is als degene die het inburgeringsexamen heeft afgelegd.⁶⁹ De vingerafdrukken die in dit verband worden verkregen, worden nu nog enkel gebruikt ten behoeve van de procedure inzake de mvv. De gegevens worden niet in de BVV opgeslagen, maar in een apart decentraal systeem: het Inburgerings Examen Biometrie Systeem, dat wordt beheerd door de Minister van Buitenlandse Zaken (ambassade of consulaat). Na inwerkingtreding van de genoemde wet zullen de in het kader van het basisexamen afgenomen vingerafdrukken wel in de BVV worden opgeslagen, waardoor deze vingerafdrukken ook kunnen worden gebruikt voor overige identificatie- en verificatieprocessen.

3.5.2.3 Gezinshereniging

In het kader van gezinshereniging, waarbij toelating wordt gezocht als familielid van een zich in Nederland verblijvende vreemdeling (in de termen van de Vw 2000: hoofdpersoon), spelen verschillende identiteitsfactoren rond zowel de hoofdpersoon als de aanvrager een rol voor de besluitvorming. Bij verzoek om verblijf van familieleden van een in Nederland verblijvende vreemdeling, (niet-Unieburgers) kan niet alleen worden getoetst aan de duur en feitelijkheid van de gezinsbanden of relatie, maar ook aan de duur van het verblijf van de betrokkene in Nederland, diens inkomen en leeftijd. Zo dient op basis van artikel 3.14 en 3.15 Vb, zowel de vreemdeling die als echtgenoot of partner van een in Nederland verblijvende persoon om een verblijfsvergunning op basis van gezinshereniging of gezinsvorming verzoekt, als de hoofdpersoon 21 jaar of ouder te zijn. Daarnaast kan worden getoetst of geen sprake is van polygamie en de om verblijf verzoekende vreemdeling geen gevaar is voor de openbare orde (artikel 3.16 resp. 3.20 Vb 2000). De vaststelling van bovengenoemde factoren vergt informatie rond de 'identiteit' van zowel hoofdpersoon als aanvrager(s) waarvoor verschillende informatiebronnen moeten worden geraadpleegd, zoals GBA, BVV, buitenlandse registers en SIS, en bij vaststelling van gezinsbanden, eventueel biometrische gegevens zoals DNA.⁷⁰

Daarnaast gelden meer specifieke en strengere regels van de Richtlijn 2004/38 (Vrij verkeer Unieburgers) ten aanzien van derdelanders die als familielid van Unieburgers om toegang en/of toelating tot een bepaalde lidstaat verzoeken. Zo verbiedt artikel 5 (4) Richtlijn 2004/ lidstaten een familielid van een Unieburger automatisch de toegang te weigeren of uit te zetten op basis van het enkele feit dat deze niet over een geldig visum of reisdocument beschikt: in dat geval is de lidstaat verplicht de vreemdeling toe te staan diens identiteit of recht op vrij verkeer als gezinslid van een

⁶⁸ De verificatie betreft de vraag of de persoon die voor de inburgeringscursus slaagt, ook dezelfde is die het mvv aanvraagt.

⁶⁹ Handelingen Tweede Kamer 2011-2012, 33192, nrs. 1-3.

⁷⁰ Zie de IND-werkinstructie 2008/3 - DNA-onderzoek en identificerende vragen. Zie jurisprudentie inzake bewijs duurzaamheid registratie LJN: BV3730, Vz Rb Haarlem, 26-1-2012; en het gebruik van DNA inzake vaststelling gezinsband, LJN: BQ3830 Rb Den Haag 2-5-2011.

Unieburger op andere wijze vast te stellen of te bewijzen. Hierbij heeft de betrokken lidstaat ook een faciliterende taak door de vreemdeling in staat te stellen de vereiste documenten binnen een redelijke termijn te verkrijgen.⁷¹

Een mogelijk probleem in verband met de erkenning van de verblijfsrechten van Unieburgers in Nederland is het feit dat de afgifte van een verblijfsdocument en de inschrijving in de BVV (of GBA) slechts declaratoir zijn. De Unieburger (of diens familieleden) ontleen hun rechten niet aan de afgifte van een verblijfsdocument of inschrijving, maar aan de status zelf. Met andere woorden, zodra deze personen voldoen aan de voorwaarden van het Unierecht voor deze status, dienen zij als rechthebbende te worden beschouwd. Wanneer er discrepantie ontstaat tussen het moment van rechtsverkrijging en inschrijving in de BVV of GBA, kan het voor betrokkene moeilijk zijn ten aanzien van andere publieke taakinstellingen (bv. bij de toekenning van AOW) de ingangsdatum van rechtmatig verblijf te bewijzen. Dit probleem was aan de orde in een zaak waarin een Hongaarse de weigering van de IND aanvocht om op haar verzoek de ingangsdatum van rechtmatig verblijf als Unieburger in de BVV op te nemen.⁷² De rechtbank wees haar beroep af en gaf de IND gelijk in haar standpunt dat het de verantwoordelijkheid is van andere instanties om het verblijfsrecht van een betrokkene te toetsen aan het Gemeenschapsrecht om te bepalen vanaf welke datum sprake is van rechtmatig verblijf. Dit uitgangspunt is in het licht van het Unierecht wellicht juist, echter lijkt daarmee de centrale rol van de BVV in de informatievoorziening over vreemdelingen te ondermijnen.

3.5.3 Toezicht en handhaving

Artikel 55c, tweede lid, Wetboek van Strafvordering (WvSv), welke bepaling met de Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen is ingevoegd, bepaalt dat opsporingsambtenaren die met het oog op het vaststellen van de identiteit van een verdachte een of meer foto's en vingerafdrukken hebben genomen, deze vingerafdrukken eveneens kunnen vergelijken met de overeenkomstig de Vw 2000 verwerkte vingerafdrukken 'indien vermoed wordt dat de verdachte een vreemdeling is'.⁷³ Eveneens kunnen vreemdelingen ook geïdentificeerd en systemen worden geraadpleegd in het kader van handhaving van de Vreemdelingenwet (artikel 50 Vw 2000) of de Wet Arbeid Vreemdelingen.

De toelaatbaarheid van de standaard vergelijken van gegevens over verdachten in Havank met gegevens van asielzoekers is al meerdere malen onderwerp van discussie geweest. In 2001 is juist om de Nederlandse praktijk in overeenstemming te brengen met de Europese wetgeving op het gebied van gegevensbescherming (Richtlijn 95/46/EG) een scheiding aangebracht tussen de genoemde systemen. Wel bleef het mogelijk om bij een ernstig delict waarvan de maatschappelijke rechtsorde daadwerkelijk ernstig is geschokt, en andere opsporingsmethoden onvoldoende informatie oplevert, met toestemming van de officier van justitie vingerafdrukken van asielzoekers bij het strafrechtelijk onderzoek te betrekken.⁷⁴ Ook voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten is het al mogelijk om op basis van de Wet inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv 2002) van de Minister van Veiligheid en Justitie biometrische gegevens te verkrijgen. De limitatieve opsomming van de gronden voor het beschikbaar stellen van

⁷¹ Zie ook de uitspraak van het Hof van Justitie *MRAX* van 25 juli 2002, C-459/99.

⁷² Rb Arnhem, 19 -1-2011, LJN: BP5352.

⁷³ Bepaling toegevoegd tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van het Wetsvoorstel Identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen. Handelingen Tweede Kamer, 2008-2009, 31436, nr. 10.

⁷⁴ Brief Minister van Justitie, 22 januari 2002, Handelingen Tweede Kamer, 2001-2002, 19637, nr. 645.

biometrische gegevens in het voorgestelde vijfde lid van artikel 107 Vw 2000 vergt een verwijzing naar deze al bestaande wettelijke bevoegdheden.

Op dit gebruik van biometrische gegevens van asielzoekers uit de vreemdelingenketen voor opsporingsdoeleinden, wordt hierna nog nader ingegaan.

3.5.4 Terugkeer en vertrek

De werkwijze van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) is voor een belangrijk deel gericht op het verkrijgen van vervangende reisdocumenten of van een laissez passer (LP) van het herkomstland van betrokkene als een vreemdeling niet in het bezit is van een geldig reisdocument. Primaire bronnen die hierbij worden gebruikt, zijn:

- de betrokkene zelf;
- de instanties IND, VP, KMar en ZHP die ten behoeve van de DT&V overdrachtdossiers maken, waarin informatie rond identiteit en nationaliteit van de vreemdeling is gevoegd.

Als deze bronnen zijn geraadpleegd, kan een aanvraag tot afgifte van een (vervangend) reisdocument, worden gevolgd door een zogenaamde 'presentatie' aan het land van herkomst bij de betreffende ambassade: deze presentatie kan leiden tot een identiteits- en nationaliteitsvaststelling door de betreffende autoriteiten.⁷⁵ Het komt voor dat een vreemdeling op basis van informatie van de diplomatieke vertegenwoordiging onder andere persoonsgegevens wordt uitgezet dan waarop hij in de BVV staat opgenomen, bijvoorbeeld als de registratie is gebaseerd op de eigen verklaring van de vreemdeling. Dat kan enkel zijn nationaliteit betreffen, maar in voorkomende gevallen ook andere persoonsgegevens. De DT&V zal de gegevens zelf wijzigen in de BVV indien de vreemdeling niet in de GBA is ingeschreven en indien ze in een sterker identificerend document voorkomen dan de bron waar de oorspronkelijke gegevens uit zijn afgeleid. Als de vreemdeling wel in de GBA staat ingeschreven, zal DT&V de gemeente op de hoogte stellen. De gemeente doet verder onderzoek en past zo mogelijk de gegevens in de GBA aan.

Op het beginsel dat ten aanzien van de informatie in de vreemdelingenketen de GBA leidend is, wordt in het PIL 2013 een uitzondering gemaakt indien de vreemdeling geen verblijfsrecht meer heeft en de nieuwe persoonsgegevens aan een officieel identificerend document worden ontleend, zoals een Laissez-passer (LP).⁷⁶ Uit de toelichting blijkt dat deze uitzondering wordt gemaakt om ervoor te zorgen dat binnen de vreemdelingenketen met dezelfde gegevens wordt gewerkt tijdens het vertrekproces. Bij vertrek zal de vreemdeling een document ter ondertekening worden aangeboden waarin hij de gemeente verzoekt de GBA bij te werken op basis van het LP. Zijn medewerking heeft als voordeel dat de gemeente dan snel en eenvoudig de wijziging kan verwerken. Na de uitzetting wordt een terugmelding aan de gemeente gedaan, met een bijgesloten gewaarmerkte kopie van de LP. De door DT&V gewijzigde BVV gegevens worden dan opnieuw overschreven door de oude GBA gegevens, die nu in onderzoek zijn. De gemeente neemt dan binnen zes weken een besluit op basis van eigen onderzoek. Indien de oude GBA gegevens op een hoger brondocument dan een LP zijn gebaseerd, bijvoorbeeld een geboorteakte, dan zullen die gegevens blijven staan. Indien het LP een hogere positie in neemt dan de oorspronkelijke bron, dan zullen de gegevens opnieuw in de BVV worden gewijzigd. In dat eerste geval

⁷⁵ Gesprek DT&V, 18 april 2013. De autoriteiten van het land van herkomst zijn bevoegd om de identiteit en nationaliteit vast te stellen.

⁷⁶ PIL 2013, p. 31.

komen er dus gegevens in de BVV waarop een vreemdeling niet succesvol kan worden uitgezet, terwijl andere gegevens, die wel tot een succesvol terugkeerproces hebben geleid, voorhanden zijn. In het PIL 2013 wordt daarover opgemerkt dat dit niet bezwaarlijk is, aangezien de LP gegevens worden geregistreerd binnen de vreemdelingenketen naar aanleiding van een terugkoppeling door DT&V.

Uit de gesprekken blijkt dat de terugkoppeling binnen de vreemdelingenketen weliswaar geautomatiseerd verloopt, maar dat diezelfde informatie niet automatisch naar de gemeente terug gaat. Onduidelijk is in hoeverre ambtenaren ook daadwerkelijk voldoen aan hun terugmeldplicht.⁷⁷ Zoals hierna nog wordt aangegeven, ligt hier een onderwerp voor nader onderzoek.

3.5.5 Opvang

Gedurende de behandeling van een asielaanvraag heeft een asielzoeker recht op opvang: in Nederland is met de voorziening van opvang het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers belast (COA). Zoals we hierboven zagen is het COA één van de ketenpartners binnen de vreemdelingenketen en heeft het daardoor direct belang bij zorgvuldige en juiste vastlegging van gegevens omtrent de asielzoeker door de identificerende ketenpartners. Het COA gebruikt de gegevens zoals afgenomen door de Vreemdelingenpolitie en opgenomen in de BVV, door verificatie op basis van naam en vingerafdrukken, ook voor de wekelijkse meldingsplicht van asielzoekers.⁷⁸ Waar vroeger de vergelijking met gegevens met de BVV vaak niet werkte doordat de (biometrische) gegevens slecht van kwaliteit waren en de gebruikte apparatuur in de COA instellingen, is dit nu verbeterd onder meer door de invoering van digitale ID zuilen in Ter Apel.⁷⁹

3.5.6 Vreemdelingenbewaring

Ten behoeve van de uitvoering van de vreemdelingenbewaring (op basis van artikel 59 Vw 2000) wordt in de eerste plaats gebruik gemaakt van de systematische informatie uitwisseling in de BVV, opgenomen gegevens over de identiteit en uitzetbaarheid van de vreemdeling. Deze gegevens worden onder andere gehaald uit het IND system INDiGO. Zoals hierboven al vermeld, hebben de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) als ketenpartner toegang tot de BVV en krijgt dus via de BVV informatie over de verwijderbaarheid van de betrokken vreemdeling. Daarnaast wordt inzake de begeleiding van de uit te zetten vreemdelingen gebruik gemaakt van een handmatig in te vullen, dus niet-digitaal formulier, het zogenaamde M118 formulier (opgenomen als bijlage in de vreemdelingencirculaire). Met dit formulier meldt de Koninklijke Marechaussee of de Vreemdelingenpolitie de persoon ter detentie aan bij DJI. Dit formulier bevat naast identificerende gegevens, ook 'zachte' informatie over de vreemdeling, zoals medische situatie en gedrag. Deze informatie kan gedurende het terugkeerproces worden aangevuld door de verschillende ketenpartners, zoals de IND, DJI, Koninklijke Marechaussee en de Dienst Terugkeer en Vertrek: het formulier wordt daarom ook een 'groeidocument' genoemd.

Eind maart 2013 verscheen het rapport van de Inspectie Veiligheid en Justitie naar aanleiding van de zelfmoord van Alexander Dolmatov. Een asielzoeker die, zo bleek achteraf, onrechtmatig, ter uitzetting in bewaring zat. Dit rapport liet verschillende tekortkomingen zien inzake de informatievoorziening rond

⁷⁷ Gesprek DT&V, 18 april 2013.

⁷⁸ EMN (2012) p. 20.

⁷⁹ EMN (2012) p. 13 ev. en gesprek met politie, 24 april 2013.

zowel de rechtmatigheid van zijn verblijf (en dus detentie), als zijn geestelijke gesteldheid.⁸⁰ Deze tekortkomingen hadden geen betrekking op de identificatie of de identiteitsvaststelling van de asielzoeker zelf, maar betroffen wel de voor de uitvoering van de taken binnen de vreemdelingenketen essentiële persoonsgegevens. De conclusies in dit rapport zijn in die zin van belang voor het onderhavig onderzoek, omdat zij zowel kwetsbaarheden aantonen in de keuze van bepaalde systemen van gegevensuitwisseling tussen verschillende ketens (in dit geval tussen vreemdelingen- en strafketen), als ook fouten laten zien in de gegevensverstrekking binnen de vreemdelingenketen. Met betrekking tot de inbewaringstelling en de uitzetbaarheid van Dolmatov concludeerde de Inspectie niet alleen dat door het gebruik en de voorhanden informatie in INDiGO, de betrokken partners niet op tijd de actuele informatie hadden over het door hem ingestelde beroep tegen uitzetting (waardoor hij niet langer in vreemdelingenbewaring mocht worden gehouden). In het rapport werd ook vastgesteld dat partners in de vreemdelingenketen ervan op de hoogte zijn dat hun informatiesystemen niet altijd accuraat op elkaar aansluiten en daardoor de informatie in de beschikbare systemen lang niet altijd actueel is. Deze wetenschap vormde, aldus de Inspectie, in het onderzochte geval, voor de betrokken ketenpartners (IND, Vreemdelingenpolitie en DT&V) echter geen aanleiding om op een later moment te controleren of de verblijfs- en verwijderbaarheidstitel van de heer Dolmatov mogelijk was gewijzigd, ook omdat dit niet als de verantwoordelijkheid van de betreffende ketenpartner werd gezien. Daarnaast werd met betrekking tot het hierboven eerder beschreven M118 formulier geconstateerd dat dit niet juist was gebruikt: zo was het bijvoorbeeld door de Vreemdelingenpolitie als PDF formulier naar het Bureau Coördinatie Vreemdelingenzaken (BCV, onderdeel van DJI) gestuurd, waardoor deze niet kon worden aangevuld door andere ketenpartners. Ook bevatte het vage en onvolledige informatie over onder meer de medische en suïcidale toestand van Dolmatov. Een mogelijke verbetering voor de doorgifte van deze informatie zou kunnen liggen in de digitalisering van dit document.⁸¹

3.6 De positie als referent in de Wet MoMi

Zoals aangegeven is op 1 juni 2013 de Wet modern migratiebeleid of Wet MoMi in werking getreden.⁸² Deze wet faciliteert in de eerste plaats de snellere en eenvoudige toegang en toelating van migranten 'die Nederland nodig heeft' zoals kennismigranten, studenten en onderzoekers.⁸³ Deze wet versterkt hierbij de positie van de referent in de aanvraagprocedure en geeft deze een belangrijkere rol bij de identiteitsvaststelling en - vastlegging.

Op basis van de huidige Wet arbeid vreemdelingen (Wav) dienen werkgevers die een vreemdeling als werknemer willen aanstellen, een tewerkstellingsvergunning aan te vragen bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) (artikel 2-6 Wav). In het kader van het toezicht op dit vereiste zijn op basis van artikel 15 Wav, werkgevers verplicht een afschrift te maken van de identiteitsdocumenten, zoals bedoeld in artikel 1 WID, van vreemdelingen die in hun dienst arbeid verrichten. De werkgever dient deze afschriften vijf jaar na beëindiging van het dienstverband te bewaren. De verplichting van

⁸⁰ Een samenvatting van de voor de in dit kader meeste relevante conclusies van de Inspectie Veiligheid en Justitie inzake de zaak Dolmatov is opgenomen in bijlage VI bij dit rapport, met dank aan Frank van Putten, student Rechtsgeleerdheid aan de VU.

⁸¹ Gesprek KMar, 7 mei 2013.

⁸² Wet van 7 juli 2010 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000, *Staatsblad* 2010, 290. De inwerkingtreding was oorspronkelijk voorzien op 1 januari 2011, maar was om praktische redenen uitgesteld: het ICT-systeem van de IND was nog niet gereed voor de implementatie van deze wet, zie de brief van de minister van 12 november 2010 aan de Tweede Kamer, Handelingen Tweede Kamer 2010-2011, 30 573, nr. 57.

⁸³ Handelingen Tweede Kamer 2008-2009, 32052, nr. 3, p. 6.

werkgevers ten aanzien van de identificatie van hun werknemers is een blijvend onderwerp van discussie en heeft ook tot verschillende rechterlijke uitspraken geleid waarin de reikwijdte van deze verplichting aan de orde werd gesteld. In deze jurisprudentie ging het in het bijzonder om de vraag van welke verplichtingen redelijkerwijs bij de werkgever mag worden uitgegaan bij de identificatie van diens werknemers en de controle van de aan de werkgever voorgelegde identiteitspapieren.⁸⁴

De Wet MoMi voorziet daarnaast in een specifieke rol van referenten bij de toelatingsprocedure van kennismigranten en onderzoekers/studenten.⁸⁵ De referenten (waaronder werkgever en onderwijsinstellingen) beoordelen op basis van deze wet zelf of aan de voorwaarden voor afgifte van een verblijfsvergunning wordt voldaan, waarop vervolgens een enkele e-mail aan de IND met dit bericht volstaat voor de afgifte van deze vergunning. De Wet MoMi gaat uit van 'erkende' referenten: organisaties of instellingen die door de IND zijn erkend. Om hiervoor in aanmerking te komen, moeten de solvabiliteit en de continuïteit van de onderneming gewaarborgd zijn en vormen eerdere overtredingen van fiscale, arbeids- en immigratiewetgeving een contra-indicatie.⁸⁶

Tegenover deze versoepelde procedure staan nieuwe verplichtingen van de referent, waaronder de informatie- en administratieplicht. De informatieplicht betekent dat de referent binnen vier weken alle relevante wijzigingen aan de IND moet melden. Relevante gegevens zijn de uitdiensttreding van de migrant, maar ook het gegeven dat de onderneming niet meer voldoet aan de voorwaarden voor het zijn van erkende referent. De administratieplicht houdt in dat de referent verdere gegevens van de arbeidsmigrant in zijn administratie moet bewaren. Deze gegevens betreffen onder meer een kopie van het paspoort, arbeidsovereenkomst, loonstroken en adresgegevens. Ook deze gegevens moet de referent tot vijf jaar na het eindigen van het dienstverband bewaren. Verder moeten de bedrijfsgegevens die relevant zijn voor de erkenning als referent worden bewaard. De administratie moet daarbij zo zijn ingericht dat controle (op basis van artikel 14 Wav) door een bevoegde ambtenaar binnen een redelijke termijn mogelijk is. Op basis van artikel 107 lid 8 van de Vw 2000, gewijzigd bij de Wet MoMi, worden publiekelijk bekostigde onderwijsinstellingen gelijkgesteld met bestuursorganen zoals bedoeld in artikel 107 lid 4 en 5, voor wat betreft de hierboven beschreven verplichting van gegevensuitwisseling met de IND.

3.7 Naturalisatie

Op grond van artikel 31, eerste lid, aanhef, onder a, b en e, van het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap (Besluit Nederlanderschap) moet de verzoeker bij de indiening van een naturalisatieverzoek, voor zover mogelijk, gegevens verstrekken met betrekking tot geslachtsnaam en voornaam of voornamen, geboortedatum, geboorteplaats en geboorteland en zijn nationaliteit.

De autoriteit die het naturalisatieverzoek in ontvangst neemt, alsook de Minister, kan op basis van het vijfde lid verlangen dat de verzoeker de juistheid van de verstrekte gegevens bewijst door middel van 'zo nodig gelegaliseerde en eventueel inhoudelijk geverifieerde documenten'. Volgens de toelichting op artikel 7 van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) in de 'Handleiding voor de toepassing van de RWN 2003' dient een persoon die een naturalisatie verzoek indient in beginsel een geldig buitenlands

⁸⁴ ABRvS, 18-4-2012, LJN: BW3071; ABRvS, JV 2008/122 LJN: BC4700; ABRvS 26-09-2007, JV 2007/482 LJN: BB4344; Zie ook het rapport "*Identificatie van de werknemer. Hoe beperken we de regeldruk*" van de Werkgroep Identificatie van september 2010.

⁸⁵ Zie ook het Besluit Modern Migratiebeleid in *Staatsblad* 2010, 307, inwerkingtreding 1 juni 2013.

⁸⁶ Sander Groen, Wet Modern Migratiebeleid, *Nederlands Juristenblad* 2011/230.

reisdocument over te leggen, inclusief alle pagina's met in- en uitreisstempels. Dit dient niet alleen te geschieden in verband met identificatie van de verzoeker maar ook om zijn nationaliteit en verblijf te kunnen vaststellen en de in het reisdocument vermelde personalia te vergelijken met de overgelegde akte(n) van de burgerlijke stand. Indien de verzoeker niet in het bezit is van een geldig buitenlands reisdocument en houder is van een verblijfsvergunning asiel, of staatloos is, mag hij óf een vluchtelingenpaspoort óf een vreemdelingenpaspoort overleggen. Is de verzoeker houder van een regulier verblijfsrecht (dus niet een verblijfsrecht asiel voor bepaalde of onbepaalde tijd), dan moet in beginsel een geldig buitenlands reisdocument worden overgelegd, tenzij de verzoeker met 'staatloos' in de GBA is opgenomen.

In het kader van de RANOV (Regeling Afhandeling Nalatenschap Oude Vreemdelingenwet) kregen in 2007 ongeveer dertigduizend vreemdelingen een reguliere verblijfstitel. Vele daarvan betroffen asielzoekers waarvan de identiteit gedurende het asielproces niet met brondocumenten of een paspoort was vastgesteld. In het kader van de RANOV kregen deze personen van de zijde van de IND het aanbod eenmalig de identiteit te herstellen door alsnog de juiste gegevens aan te leveren. Deze gewijzigde identiteitsgegevens werden in de BVV en vervolgens de GBA opgenomen. In het kader van de mogelijkheid om naturalisatie aan te vragen na vijf jaar rechtmatig verblijf, werd in 2012 een hausse aan aanvragen tot identiteitswijziging verwacht van vreemdelingen die geen aanbod tot identiteitsherstel onder de RANOV hadden gekregen of hiervan geen gebruik hadden gemaakt. Vanwege het ontbreken van de voor de naturalisatie vereiste brondocumenten bij deze groep, zouden deze aanvragen een probleem voor de Burgerlijke Stand opleveren. Om dit probleem op te lossen, blijken samenwerking en onderling vertrouwen tussen de burger- en vreemdelingenketen een grote rol te spelen: wijziging van identiteitsgegevens na de verlening van de RANOV verblijfsvergunning is alleen mogelijk wanneer de vreemdeling de voor de wijziging benodigde documenten zoals paspoort en geboorteakte kan overhandigen. Is dat niet mogelijk dan kunnen de gemeenten slechts in uitzonderlijke gevallen van zogenaamde bewijsnood uitgaan en alternatieve documenten of informatie ten behoeve van de naturalisatie toelaten. Wanneer de GBA-gegevens op basis van deze documenten paspoort/geboorteakte) zijn gewijzigd, dan gaat de IND er vervolgens van uit dat sprake is van een correcte identiteit en/of nationaliteit en wordt de Ranov-verblijfsvergunning niet ingetrokken.⁸⁷ Uiteindelijk (of tot nu toe) bleek de hausse aan aanvragen achterwege te blijven.

3.8 Registratie van ongedocumenteerde asielzoekers

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de registratie van ongedocumenteerde vreemdelingen in de BVV en GBA, ter illustratie van een belangrijk knelpunt inzake de verschillen van vastleggen van identiteit tussen de vreemdelingen- en burgerketen en de oorzaken van deze verschillen.

3.8.1 Identificatie ongedocumenteerde vreemdelingen in de vreemdelingenketen

Zoals hierboven beschreven is in het PIL 2013 de wijze van identiteitsvaststelling en -vastlegging binnen de vreemdelingenketen vastgelegd. Bij ongedocumenteerde vreemdelingen worden, voor zover van toepassing, grotendeels dezelfde processen gevolgd, namelijk: 1) controle reis- en brondocumenten; 2) invoeren biometrische kenmerken en persoonsgegevens; 3) raadplegen systemen; 4) koppelen vingerafdrukken en persoonsgegevens aan uniek V-nummer; 5) registreren bron persoonsgegevens; 6) registreren documentgegevens; 7) raadplegen externe systemen; 8) uitreiking V-nummer aan vreemdeling en 9) inschrijving in GBA.

⁸⁷ IND-werkinstructie 2012/5.

De eerste stap, controle reis- en brondocumenten, vindt uiteraard alleen plaats als de vreemdeling reis- en/of brondocumenten overlegt. Persoonsgegevens als bedoeld in stap 2 worden in beginsel ontleend aan overlegde documenten, tenzij er sprake is van 'evidente' identiteitsfraude.⁸⁸ Als de vreemdeling geen documenten overlegt of de overlegde documenten blijken frauduleus, dan dient de vreemdeling als ongedocumenteerd te worden beschouwd. In dat geval worden persoonsgegevens ontleend aan een verklaring van de vreemdeling omtrent zijn identiteit. Die verklaring kan eventueel onder ede worden afgelegd.⁸⁹ Na het afleggen van een verklaring door de vreemdeling schrijft het Protocol voor dat er nader identiteitsonderzoek plaats vindt middels het raadplegen van systemen op dactylopische, gelaatsherkenning en andere gegevens.⁹⁰

Indien de vreemdeling andere gegevens opgeeft dan die in een door hem verstrekt kopie van een reisdocument of het valselijk verkregen reisdocument staan, worden die gegevens geregistreerd bij een weigering aan de grens waarmee een vordering ('claim') bij de luchtvaartmaatschappij kan worden ingesteld. Deze registratie vindt plaats ondanks het feit dat een kopie of vals document geen sterker identificerende waarde heeft dan een eigen verklaring.

Middels vingerafdrukken en een foto worden de biometrische kenmerken als bedoeld in stap 2 ingevoerd. Vingerafdrukken worden in beginsel plat (en digitaal) afgenomen. Van asielzoekers en ongedocumenteerde vreemdelingen die met toezicht in aanraking komen worden echter gerolde (natte) vingers afgenomen. Het PIL licht toe dat gerolde dactylopische gegevens van deze groepen vreemdelingen "onder bepaalde welomschreven voorwaarden" beschikbaar moeten zijn voor sporenonderzoek in het kader van opsporing. Hiermee wordt waarschijnlijk verwezen naar de in het kader van de wijziging Wet Identificatieplicht ingevoerde bepaling, artikel 55c lid 2 Wetboek van Strafvordering, op basis waarvan een redelijk vermoeden moet bestaan dat de verdachte een vreemdeling is.

De derde stap is het vergelijken van de verkregen biometrische gegevens met het BVV-biometrieregister. Zodra sprake is van een overeenkomst ('match'), is het identificatieproces afgerond. Eventueel kunnen persoonsgegevens worden gewijzigd volgens de wijzigingsprocedure. Als er geen overeenkomst van biometrische gegevens bestaat, betekent dit niet noodzakelijkerwijs dat de vreemdeling nog niet eerder in aanraking is geweest met de Nederlandse autoriteiten of dat hij niet al een V-nummer op basis van biografische gegevens heeft. Het betekent slechts dat de vreemdeling niet met zijn biometrische gegevens in de BVV voor komt.

Het PIL impliceert maar schrijft niet dwingend voor dat er ook op basis van persoonsgegevens kan worden vergeleken en verwijst daarbij naar het zogenaamde intelligent zoeken en de toelichting daarop in bijlage 4 van het protocol. In stap 4 schrijft het PIL echter dwingend voor dat bij het ontbreken van een biometrische overeenkomst er altijd een nieuw V-nummer wordt aangemaakt. Vreemdelingen krijgen dus mogelijk meerdere V-nummers toegekend, als ze al eerder in de BVV, maar zonder biometrische gegevens zijn opgenomen. Na het toekennen van een nieuw V-nummer worden de bron

⁸⁸ Deze gegevens betreffen geslachtsnaam, voornamen, geslacht, geboortedatum, geboorteplaats, geboorteland, nationaliteit, bron van de persoonsgegevens, evt. adresgegevens in Nederland, evt. familierelatie met andere geregistreeerde vreemdeling(en).

⁸⁹ Para. 5.3. (p. 17) en bijlage 6 (p. 50 e.v.) PIL 2013. Het is tijdens het onderzoek niet duidelijk geworden of de verklaring onder ede in de vreemdelingenketen dezelfde waarde heeft als de verklaring onder ede in de burgerketen, met andere woorden, wat de meerwaarde is van een eed.

⁹⁰ PIL 2013, p. 53-54.

van de persoonsgegevens en, voor zover van toepassing, de documentgegevens vastgelegd. Hierna worden de gegevens vergeleken met externe systemen. Ketenpartners met toezichthoudende bevoegdheden kunnen de biometrische gegevens vergelijken in Havank. De dactylopische gegevens van asielzoekers en van niet goed gedocumenteerde vreemdelingen aan de EU-buitengrens die toegang tot Nederland krijgen maar geen asiel aanvragen worden naar Eurodac gestuurd. Andere systemen die kunnen worden geraadpleegd zijn EU VIS, NSIS, OPS, VIS en DISCS. Als laatste stap in het identificatieproces wordt de vreemdeling een V-nummer uitgereikt.

3.8.2 Opname ongedocumenteerde vreemdelingen in de burgerketen

De negende stap binnen het door het PIL omschreven identificatieproces is de opname van de vreemdeling in een GBA. Zoals we hierboven zagen kunnen asielzoekers met rechtmatig verblijf of na zes maanden verblijf zonder toegang in een opvanglocatie zich registreren bij de gemeente. Op basis van het PIL 2013 wordt de identiteit van de vreemdeling dan (opnieuw) vastgesteld door een ambtenaar burgerzaken. In de vreemdelingenketen geregistreerde identificerende gegevens worden door de gemeente bij identificatie voor de GBA 'betrokken'.

Hier lijkt in de praktijk een probleem te ontstaan. De Wet GBA en het Wetsvoorstel BRP zijn strikt over het gebruik van verschillende bronnen in het kader van identificatie. Zo wordt bij inschrijving in de eerste plaats uitgegaan van akten en geschriften en eventueel kan de vreemdeling, bij het totaal ontbreken van enig document, een verklaring onder ede afleggen. In het huidige systeem van de GBA worden enkel gegevens omtrent de verblijfsrechtelijke titel overgenomen uit de vreemdelingenketen en geen biometrische gegevens zoals vingerafdrukken en foto's.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel Basisregistratie Persoonsgegevens is gewezen op het probleem van ongedocumenteerde vreemdelingen, waarbij door het ontbreken van brondocumenten persoonsgegevens niet op gebruikelijke wijze kunnen worden geregistreerd. Ongeveer 80% van de asielzoekers overlegt geen identificerende documenten tijdens de vreemdelingenrechtelijke procedure.⁹¹

Op grond van art. 36 lid 2 sub e Wet GBA (straks 2.8 lid 2 sub e Wet BRP) kunnen, bij het ontbreken van relevante akten of geschriften, gegevens betreffende de burgerlijke staat ook op basis van een door de vreemdeling onder ede of belofte afgelegde verklaring worden geregistreerd. Het komt echter voor dat uit die verklaring andere gegevens blijken dan uit de BVV. Daarnaast wordt, ingevolge art. 43 lid 3 wet GBA, een nationaliteit als onbekend geregistreerd indien documenten als bedoeld in het eerste en tweede lid niet voorhanden zijn. Een verklaring onder ede biedt dus geen voldoende basis om de nationaliteit van een vreemdeling op te nemen in de GBA.⁹²

De gegevens in de GBA worden dus ook als leidend beschouwd met betrekking tot een vreemdeling die ten aanzien van de burgerlijke stand geen documenten over de burgerlijke staat en nationaliteit heeft kunnen overleggen, maar van wie deze gegevens toch zijn komen vast te staan in het kader van een vreemdelingrechtelijke procedure. Zo kan bijvoorbeeld door middel van deskundigenonderzoek naar de taal en cultuur, informatie over (het niet hebben van een bepaalde) nationaliteit van de vreemdeling worden vastgelegd. Hoewel de toepassing van taalanalyse in het kader van de vreemdelingenketen

⁹¹ Gesprek IND, 6 mei 2013.

⁹² Hierbij van uitgaand dat artikel 43 Wet GBA als *lex specialis* is te beschouwen ten opzichte van artikel 36 Wet GBA.

bedoeld is om de herkomst en etniciteit van de asielzoeker te onderzoeken of te verifiëren, kan dit in de praktijk ook tot de vaststelling bij de Minister van Veiligheid en Justitie leiden dat betrokkene een bepaalde nationaliteit niet heeft, welk gegeven vervolgens in de BVV kan worden opgenomen.⁹³ Daarnaast kan de IND door middel van een radiologisch botonderzoek, de leeftijd van een vreemdeling binnen een zekere nauwkeurigheidsmarge bepalen, om op basis hiervan een verblijfsaanvraag in te willigen, dan wel af te wijzen. Ten slotte kan DNA-onderzoek worden gebruikt ter vaststelling van biologische verwantschap tussen vreemdelingen, voor de bewijsvoering in het kader van de vergunningverlening in het kader van gezinshereniging. Hoewel de betrouwbaarheid van de taalanalyses en genoemde technieken niet onbetwist is, betekent het gebruik hiervan, dat tussen de vreemdelingenketen enerzijds, en de burgerketen anderzijds verschillen kunnen ontstaan met betrekking tot de gegevens die zijn opgeslagen over het geboortjaar, de nationaliteit of de gezinsbanden van de betreffende persoon. Deze verschillen hebben ook te maken met de toepassing van internationaal privaatrecht in de burgerketen waarbij andere eisen aan de vastlegging van persoonsgegevens worden gesteld dan in de vreemdelingenketen.

Zoals we in het vorige hoofdstuk zagen heeft de wetgever met de invoering van artikel 2.17 Wet BRP dit probleem (gedeeltelijk) willen oplossen, door bij de eerste inschrijving in de GBA de opname van gegevens over nationaliteit en geboortedatum mogelijk te maken op basis van een verklaring van de Minister van Veiligheid en Justitie.⁹⁴ Deze bepaling is beperkt tot de inschrijving van de vreemdeling als ingezetene in de basisregistratie personen. Indien later alsnog andere, op feiten gebaseerde, informatie beschikbaar komt (bijvoorbeeld in de vorm van een geboorteakte), worden de gegevens in de basisregistratie met toepassing van de artikelen 2.8 of 2.15 (zo nodig) gewijzigd. De wijziging kan geschieden op verzoek van de betrokkene, maar kan ook ambtshalve plaatsvinden.

De keuze om bovenstaande melding tot alleen nationaliteit en geboortedatum te beperken, lijkt te zijn gebaseerd op de overweging dat bepaalde gegevens betrouwbaarder door de IND kunnen worden vastgesteld dan door de vreemdeling (of de afdeling burgerzaken). Wat betreft de keuze om de geboortedatum binnen het bereik van artikel 2.17 te brengen, lijkt deze te zijn ingegeven door het feit dat de vreemdeling soms zelf zijn geboortedatum niet kent en dus niet op basis van een verklaring als bedoeld in artikel 2.8 lid 2 sub e kan worden geregistreerd. Een door de IND verricht leeftijdsonderzoek kan dan uitkomst bieden. Bij nationaliteit speelt een andere overweging een rol en dat is dat artikel 2.15 van de Wet BRP er aan in de weg staat dat de nationaliteit van een vreemdeling op basis van een eigen verklaring wordt opgenomen. Voor de burgerketen staat voor de vaststelling van nationaliteit de aanwezigheid van brondocumenten voorop. Dit heeft te maken met het in het internationale recht gehanteerde uitgangspunt dat het toekennen van een nationaliteit is voorbehouden aan het land van die nationaliteit zelf.⁹⁵ In die zin is artikel 2.17 een belangrijke doorbreking van dat internationaalrechtelijke beginsel en heeft de wens naar een uniforme vastlegging van nationaliteit en geboortedatum in burger- en vreemdelingenketen de voorrang gekregen. Met de nieuwe bepaling krijgt onderzoek van de IND naar de mogelijke nationaliteit van de vreemdeling meer gewicht bij de inschrijving in de burgerketen.

Mogelijk zit voor wat betreft de voorrang van een verklaring onder ede op een mededeling van de Minister van Veiligheid en Justitie een knelpunt voor wat betreft de juiste registratie van de

⁹³ Zie bijvoorbeeld de uitspraak ABRvS 29 mei 2012, LJN: BW7261.

⁹⁴ Handelingen Tweede Kamer, 2011–2012, 33 219, nr. 6, nota van toelichting, p. 21.

⁹⁵ Ulli Jessurun d'Oliveira, Struivogelen in de GBA, *NJB* 2011/2251.

geboortedatum van een vreemdeling. Immers, artikel 2.17 is pas van toepassing als de geboortedatum niet overeenkomstig artikel 2.8 kan worden opgenomen in de basisregistratie. Artikel 2.8 lid 2 sub e biedt de mogelijkheid om gegevens omtrent de burgerlijke staat, dus ook geboortedatum, die zich in het buitenland hebben voorgedaan op te nemen op basis van een verklaring van de vreemdeling onder ede. Als een vreemdeling een dergelijke eed aflegt, lijkt de mededeling als bedoeld in artikel 2.17 geen rol meer te spelen, terwijl juist beoogd is te voorkomen dat de vreemdeling met verschillende geboortedata geregistreerd staat. Omdat de verklaring onder ede een hogere hiërarchische plek in neemt, zou niet uitgesloten kunnen worden dat een gemeente een geboortedatum moet wijzigen als een vreemdeling op een later moment, nadat de Minister van Veiligheid en Justitie een mededeling heeft gedaan die is opgevolgd, onder ede verklaart een andere geboortedatum te hebben.

Voor wat betreft nationaliteit speelt het bovenstaande niet. Artikel 2.15 noemt de verklaring onder ede door de vreemdeling niet als een bron waaraan dat gegeven ontleend kan worden. De vreemdeling kan dus niet met zijn eigen verklaring de mededeling van de Minister opzij schuiven.

3.9 Controle op rechten en aanspraken van vreemdelingen tijdens hun verblijf in Nederland

Niet direct gerelateerd aan het onderwerp identiteitsvaststelling, maar wel aan identiteitsvastlegging in verband met de registratie van verblijfstitels van vreemdelingen, is de controle op de rechten op verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen van vreemdelingen gedurende hun verblijf in Nederland. Op basis van artikel 10 Vw 2000 kan de vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft, geen aanspraak maken op toekenning van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen op basis van een beschikking van een bestuursorgaan. Hiervan kan, op basis van artikel 10 lid 2, alleen worden afgeweken voor voorzieningen die betrekking hebben op onderwijs, medisch noodzakelijke zorg, volksgezondheid of rechtsbijstand voor de vreemdeling. Omgekeerd kan een rechtmatig verblijvende vreemdeling zijn verblijfstatus in Nederland verliezen wanneer deze niet (langer) duurzaam en zelfstandig beschikt over voldoende middelen van bestaan (artikel 18 lid 1 sub d Vw 2000). Voor de uitvoering van deze bepalingen, waarvan de eerstgenoemde op de zogenaamde Koppelingswet is gebaseerd, is gegevensuitwisseling nodig tussen de betrokken instanties. Hoewel deze gegevensuitwisseling los staat van de identificatie of de identiteitsvaststelling van de vreemdeling op zich zelf, ligt er in dit kader wel een groot belang in de juistheid en volledigheid van de opgeslagen gegevens. Een verandering in het verblijfsrecht van een vreemdeling wordt, ook als deze het gevolg is van een beroep op bijstand, tot uitdrukking gebracht in de GBA-code die op de betreffende vreemdeling betrekking heeft. Voor de gemeente zal de wijziging in het verblijfsrecht blijken uit een wijziging in de GBA-code van een vreemdeling. Niet elke wijziging hoeft echter te betekenen dat het recht op bijstand is komen te vervallen.⁹⁶ Hieronder zullen we zien dat de inschrijving in de GBA, wanneer hier geen actieve controle op plaatsvindt, tot misbruik van (in dit geval: aan Unieburgers toegekende) voorzieningen kan leiden, wanneer de betrokkenen wel als ingezetenen in de GBA zijn ingeschreven, maar in werkelijkheid niet in Nederland woonachtig zijn.

⁹⁶ In 2009, deelde de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer mee, dat het streven van de IND was om binnen drie maanden na melding van een beroep op bijstand door de gemeente, aan de gemeente en de vreemdeling terug te koppelen welke gevolgen deze melding voor de verblijfstatus van de vreemdeling zou hebben. Het feit dat de gemeenten over onderling verschillende geautomatiseerde systemen zouden beschikken zou een technische belemmering zijn voor een snellere terugmelding door de IND. Handelingen Tweede Kamer 2009–2010, 30573, nr. 49, p. 2.

3.10 Vreemdelingen in de strafrechtketen (VRIS)

Net zoals het PIL 2013, is er in het kader van de afstemming inzake het omgaan met verdachte of veroordeelde vreemdelingen in de strafrechtketen, een zogenaamd VRIS Protocol vastgesteld.⁹⁷

Volgens dit VRIS protocol is in het informatiesysteem het V-nummer uit de vreemdelingenketen gekoppeld aan het strafrechtelijk nummer van de strafrechtketen. Hierdoor kunnen vreemdelingen tijdens het strafproces, maar ook bij vrijlating van de vreemdeling worden gevolgd. Als een vreemdeling vrij zal komen is, wordt dit automatisch via het BVV bekend, en keert de betrokkene terug in het domein van het vreemdelingenrecht, ter vaststelling of verdere bestuursrechtelijke handelingen nodig zijn zoals uitzetting. Om dit proces goed te kunnen uitvoeren is deze identiteitsmodule ontwikkeld waarbij beide protocollen aan elkaar zijn gekoppeld. Wanneer een verdachte vreemdeling wordt aangetroffen dan wordt deze automatisch met het V-nummer gekoppeld. In de praktijk zou deze koppeling echter vaak niet automatisch verlopen: in het systeem wordt dan niet erkend dat het om een vreemdeling gaat waardoor deze wordt vrijgelaten enkel op basis van zijn of haar strafrechtnummer.⁹⁸

In 2010 is een Taskforce VRIS ingesteld met als doel het 'realiseren van een doeltreffende, integrale aanpak van criminele vreemdelingen en criminele illegalen door een optimale verbinding tussen strafrechtketen en vreemdelingenketen om specifieke voor vreemdelingen in de strafrechtketen geldende maatregelen te kunnen toepassen, dan wel in voorkomende gevallen de uitzetting van vreemdelingen te waarborgen'.⁹⁹ Het doel van de Taskforce VRIS is met andere woorden, een betere afstemming tussen de strafrechtketen en de vreemdelingenketen om de noodzakelijke (strafrechtelijke als bestuurlijke) maatregelen te kunnen nemen ten aanzien van verdachte of veroordeelde vreemdelingen, die al dan niet met verblijfstitel in Nederland verblijven. De Taskforce werd ingesteld naar aanleiding van het jaarverslag van de Commissie Integraal Toezicht en Terugkeer (CITT) 2010, waarin de commissie schreef over de noodzaak om consequenter uitvoering te geven aan het VRIS protocol. De CITT stelde vast dat met name in de strafrechtketen (basispolitie - vreemdelingenpolitie-officier van justitie - gevangeniswezen) de aandacht voor criminele vreemdelingen geen prioriteit zou hebben. Bij de vreemdelingenpolitie zou de noodzaak om waar mogelijk de identiteit vast te stellen en het belang daarvan voor de volgende partners in de keten, niet altijd voldoende worden onderkend. Het gevangeniswezen zou niet precies weten wie 'VRIS-er' is in hun instellingen. Eind 2012 zijn de werkzaamheden van de Taskforce beëindigd. Geboekte resultaten zijn ondermeer verbetering van ICT-processen, verbetering van het VRIS protocol en de daar onderliggende werkprocessen van de ketenpartners en centralisatie van verdachte vreemdelingen in detentiecentrum Alphen aan de Rijn 'zodat de voorbereidingen voor de terugkeer al van start kunnen gaan tijdens de voorlopige hechtenis', aldus de Rapportage Vreemdelingenketen 2012.¹⁰⁰

Hierboven zagen we al dat de Vw 2000 ook voorziet in de verstrekking van gegevens uit de BVV aan instanties belast met het voorkomen, opsporen of vervolgen van strafbare feiten. Dit volgt uit de

⁹⁷ *Ketenprocesbeschrijving Vreemdeling in de Strafrechtketen*, 5 januari 2012, <http://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/Kennisbank/VRIS-protocol/index.aspx> bezocht juni 2013.

⁹⁸ Gesprek Politie, 24 april 2013.

⁹⁹ Besluit van de Minister van Justitie en de Staatssecretaris van Justitie van 26 januari 2010, nr. (5638955), strekkende tot instelling van de Task Force Vreemdeling in de strafrechtketen (Instellingsbesluit Task Force VRIS), *Staatscourant* 5 februari 2010, nr. 1791.

¹⁰⁰ *Rapportage Vreemdelingenketen* periode januari-december 2012, p. 34.

algemene omschrijving in artikel 107 lid 4 (zoals met de Wet MoMi gewijzigd), die bepaalt dat uit de vreemdelingenadministratie aan bestuursorganen die gegevens en inlichtingen worden verstrekt, 'die zij behoeven voor de uitvoering van hun taak, waaronder in ieder geval gegevens omtrent de verblijfsrechtelijke positie van de vreemdeling'.

3.11 Samenvatting

De identiteitsvaststelling en vastlegging in de vreemdelingenketen geschiedt in verschillende fases van de (aanvraag van) toegang en verblijf van een vreemdeling in Nederland. Op dit proces is het zogenaamde Protocol Identificatie en Labeling (PIL) van toepassing. Het PIL is voor het laatst geactualiseerd in mei 2013, daarvoor werd met een versie uit 2008 gewerkt. Het protocol beschrijft de werkwijze voor de identificatie van vreemdelingen die hetzij in het kader van de aanvraagprocedure, hetzij in het kader van grensbewaking of toezicht, met één of meer organisaties uit de vreemdelingenketen in aanraking komen, en de registratie van de persoonsgegevens van vreemdelingen in de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV). In beginsel zijn de gegevens uit de GBA leidend en kan in de vreemdelingenketen alleen bij wijze van uitzondering van andere, van de GBA gegevens afwijkende, gegevens worden uitgegaan. Indien de vreemdeling niet in de GBA staat geregistreerd, worden de betreffende gegevens ontleend aan brondocumenten op basis van een in het PIL aangegeven hiërarchie. In het kader van de proeftuin 'Versnelling inschrijving GBA' is in het kader van een verblijfsaanvraag vanuit het buitenland, ervaring opgedaan met eerdere afstemming tussen de vreemdelingen- en burgerketen. Doordat door de IND de betreffende brondocumenten of gegevens over een vreemdeling in een eerder stadium aan de beoogde gemeente van inschrijving werden voorgelegd, kon een meer eenvormige vastlegging van identiteitsgegevens worden gerealiseerd. Een belangrijk probleem betreft de identiteitsvaststelling van ongedocumenteerde vreemdelingen, met name in het kader van asielaanvragen. Hoewel in de BVV naast biografische gegevens van ongedocumenteerde vreemdelingen ook biometrische gegevens kunnen worden opgenomen, is dit in de GBA niet mogelijk. Doordat van deze groep vreemdelingen geen brondocumenten kunnen worden voorgelegd, kan opname in de GBA/BRP een probleem zijn. De invoering van artikel 2.17 van de in 2013 aangenomen Wet BRP lost dit probleem enkel op ten aanzien van de nationaliteit en geboortedatum.

4 Identiteitsmanagement in de burger- en de vreemdelingenketen: verschillen en knelpunten

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen we terug op onderzoeksvragen zoals weergegeven in hoofdstuk 1. Deze vragen zoals in paragraaf 1.1 zijn geformuleerd:

- 1 Wat zijn de (juridische) grondslagen, uitgangspunten en de wijze van identiteitsvaststelling en registratie van personen in de vreemdelingen- en in de burgerketen?
- 2 Welke verschillen zijn er tussen vreemdelingen- en burgerketen met betrekking tot de volgende onderwerpen:
 - wettelijke basis
 - opname van gegevens
 - doelbinding
 - decentrale of centrale opslag
 - toepassing van biometrie.
- 3 Zijn de eventuele verschillen, zoals hierboven bedoeld, gerechtvaardigd in het licht van Europese grondrechten (8 EVRM, bescherming van persoonsgegevens en non-discriminatie)?

In de volgende paragrafen zullen deze vragen op basis van het voorgaande onderzoek worden beantwoord, waarbij de vragen 1 en 2 ter wille van de leesbaarheid en ter verduidelijking van de bestaande verschillen tussen beide ketens worden samengenomen. Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen zullen eerst de juridische grondslag, uitgangspunten en wijze van identiteitsvaststelling en -registratie in de burger- en vreemdelingenketen aan de orde komen.

Tijdens het onderzoek kwamen verschillende knelpunten in de praktijk van de identiteitsvaststelling en –vastlegging in burger- en vreemdelingenketen naar voren. Omdat deze knelpunten deels gerelateerd zijn aan verschillen in identiteitsmanagement in de burger- en vreemdelingenketen, zullen deze in het onderhavige hoofdstuk worden meegenomen. Hierbij bespreken we praktijkproblemen die te maken hebben met zowel de verschillen in identiteitsvaststelling tussen de burger- en vreemdelingenketen, als verschillen binnen de vreemdelingenketen zelf.

4.2 Grondslag en uitgangspunten van identiteitsvaststelling en –vastlegging

4.2.1 Wettelijke basis

De wettelijke basis van de informatievoorziening in de burgerketen of de GBA/basisregistratie is gelegen in de Wet GBA of zodra deze wet in werking is getreden, de Wet BRP. De BVV had, zoals we hierboven zagen, tot de inwerkingtreding van de Wet MoMi, geen specifieke wettelijke basis. Artikel 107 Vw 2000 (oud) bood enkel een algemene bepaling inzake de verplichting van de Minister van Justitie en Veiligheid (IND) en politie andere bestuursorganen gegevens te verstrekken betreffende de verblijfsrechtelijke positie van vreemdelingen welke zij nodig hebben bij de uitvoering van hun taak. Artikel 107 Vw 2000 zoals met de Wet MoMi gewijzigd, bevat nu een expliciete grondslag voor zowel de BVV als het gebruik van het V-nummer. De uitgangspunten van de informatievoorziening, zowel wat betreft de bevoegdheid van ketenpartners, als de regels inzake de vastlegging en wijziging van gegevens, zijn in een door de ketenpartners onderschreven protocol neergelegd (nu: PIL 2013). Zoals we in hoofdstuk 3 zagen,

worden in de vreemdelingenketen ook biometrische gegevens van de vreemdeling opgeslagen. Deze verwerking van, wat in het gegevensbeschermingsrecht als bijzondere of gevoelige gegevens wordt aangemerkt, heeft tot nu toe geen wettelijke basis. Deze is echter voorzien bij het, tijdens het schrijven van dit rapport nog bij de Eerste Kamer aanhangige, wetsvoorstel inzake biometrie in de vreemdelingenketen.¹⁰¹ Ten slotte wijzen we nog op het ontbreken van een specifieke wettelijke basis voor verschillende onderzoeksvormen die worden verricht in het kader van de identiteitsvaststelling van vreemdelingen, zoals leeftijdsonderzoek en het gebruik van DNA bij nareizende gezinsleden van asielzoekers om de biologische afstammingsrelatie aan te tonen. Deze vormen van verzamelen en opslaan van persoonsgegevens zijn enkel in interne richtlijnen vastgelegd, zoals bijvoorbeeld het DNA-onderzoek in de Werkinstructie IND 2012/06.

4.2.2 Opname van gegevens – vergelijkende tabel GBA en BVV

In de hieronder opgenomen tabel worden de persoonsgegevens zoals deze in enerzijds de GBA en anderzijds de in de BVV worden opgenomen, naast elkaar gezet. Hierbij maken we de kanttekening dat gezien de unieke architectuur van de BVV, de inhoud van beide systemen niet helemaal vergeleken kan worden. Daar waar de GBA/BRP een op zich zelf staande administratie betreft met daarin de persoonsgegevens van de ingezetenen, is de BVV een centrale database met weliswaar basisgegevens van vreemdelingen in Nederland, maar die tegelijkertijd wordt gevuld en gewijzigd vanuit de systemen van de aangesloten ketenpartners.¹⁰² Hierdoor zijn via de schakel- of makelaarsfunctie van de BVV meerdere gegevens over de vreemdeling raadpleegbaar. De gegevens zoals beschikbaar via de BVV zijn daardoor minder duidelijk omlijnd dan in de GBA/BRP, ook omdat de BVV ook verwijzingen en activiteiten bevat ten aanzien van de gevoerde processen en activiteiten over de betreffende vreemdeling. Ten slotte worden in de BVV vingerafdrukken en documenten in afzonderlijke registers opgenomen, deze zijn in onderstaande tabel meegenomen.

Vergelijkende tabel GBA en BVV:¹⁰³

Gegeven	GBA	BVV
Gegevens over de burgerlijke staat:		
a. Naam:		
-geslachtsnaam;	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
-voornamen;	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
-adellijke titel of predikaat.	<input checked="" type="checkbox"/>	
b. Geboorte:		

¹⁰¹ Handelingen Eerste Kamer, 2012-2013, 33192, C, Memorie van Antwoord 13 juni 2013.

¹⁰² Zie ook PIL 2013, p. 35.

¹⁰³ De gegevens die in de GBA worden opgenomen zijn hier voor een deel verkort weergegeven. De volledige set gegevens die in de GBA worden opgenomen staan weergegeven in bijlage II van dit rapport.

-geboortedatum;	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
-geboorteplaats;	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
-geboorteland en zo nodig gebiedsdeel.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> ¹⁰⁴
c. Geslacht:	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
d. Ouders (naam en geboortedatum):	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> ¹⁰⁵
e. Huwelijk dan wel geregistreerd partnerschap en eerdere huwelijken of eerdere geregistreerde partnerschappen:	<input checked="" type="checkbox"/>	
f. Echtgenoot dan wel geregistreerd partner en eerdere echtgenoten of geregistreerde partners;	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> ¹⁰⁶
g. Kinderen (naam en geboortedatum):	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> ¹⁰⁷
h. Overlijden:	<input checked="" type="checkbox"/>	
i. Data ingang en beëindiging rechtsgeldigheid gegevens:	<input checked="" type="checkbox"/>	
Gegevens over curatele:	<input checked="" type="checkbox"/>	
Gegevens over het gezag dat over de minderjarige wordt uitgeoefend	<input checked="" type="checkbox"/>	
Gegevens over de nationaliteit:	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Gegevens over het verblijfsrecht van de vreemdeling:	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
-de aantekening over het verblijfsrecht;	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
-datum ingang verblijfsrecht;	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
-datum beëindiging verblijfsrecht;	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
-datum mededeling gegeven.	<input checked="" type="checkbox"/>	
Gegevens over de gemeente van inschrijving en het adres in die gemeente alsmede over het verblijf in Nederland en het vertrek uit Nederland:	<input checked="" type="checkbox"/>	
Bron van de persoonsgegevens:		<input checked="" type="checkbox"/>

¹⁰⁴ Alleen het geboorteland.

¹⁰⁵ Alleen voor zover dit andere geregistreerde vreemdelingen betreft.

¹⁰⁶ Alleen voor zover dit andere geregistreerde vreemdelingen betreft.

¹⁰⁷ Alleen voor zover dit andere geregistreerde vreemdelingen betreft.

Eventuele adresgegevens in Nederland:	<input checked="" type="checkbox"/> ¹⁰⁸	<input checked="" type="checkbox"/>
Eventuele familierelatie met andere geregistreerde vreemdelingen:	<input checked="" type="checkbox"/> ¹⁰⁹	<input checked="" type="checkbox"/>
Gebruik geslachtsnaam echtgenoot, eerdere echtgenoot geregistreerde partner of eerdere geregistreerde partner:	<input checked="" type="checkbox"/>	
Burgerservicenummer (BSN) van ingeschrevene en van ouders, echtgenoot, eerdere echtgenoten, geregistreerde partner, eerdere geregistreerde partners en kinderen:	<input checked="" type="checkbox"/>	
Vreemdelingsnummer of V-nummer:		<input checked="" type="checkbox"/>
Biometrische gegevens (vingerafdrukken, foto/gelaatscan, handtekening):		<input checked="" type="checkbox"/> ¹¹⁰
Documentgegevens (documentnummer, soort document, datum afgifte, geldigheidsdatum, land van afgifte)		<input checked="" type="checkbox"/> ¹¹¹

Belangrijkste verschillen die uit de vergelijkende tabel naar voren komen, betreffen de opname van het V-nummer en biometrische gegevens: wel in de BVV, maar niet in de GBA. Omgekeerd wordt het BSN nummer wel in de GBA, maar niet in de BVV opgenomen. Daarnaast valt op dat in de BVV alleen gegevens over familieleden van de vreemdeling (ouders, partners en kinderen) worden opgenomen, wanneer dit ook vreemdelingen betreft, terwijl de GBA ook gegevens over Nederlandse familieleden bevat.

De inschrijving in de burgerketen vindt plaats op basis van een geboorteakte, de aangifte van de persoon zelf of ambtshalve door een ambtenaar van de gemeente. De identiteitsvaststelling en -vastlegging in de GBA/basisregistratie is daarbij gebaseerd op een hiërarchie of rangorde van documenten: slechts bij afwezigheid van een 'sterker document' ten aanzien van de vaststelling van de identiteit, mag de gemeente overgaan tot inschrijving in de GBA/basisregistratie op basis van een 'zwakker document'. Deze hiërarchie van documenten speelt in de praktijk met name ten aanzien van de inschrijving van gegevens van vreemdelingen, zoals omschreven in paragraaf 2.4.2 hierboven. Gemeenten zullen, wanneer de daar opgesomde brondocumenten ontbreken, pas tot inschrijving over kunnen gaan op basis van een verklaring onder ede of belofte van de betrokkene zelf. Met betrekking tot de opname van gegevens in de burgerketen zijn regels van (internationaal) privaatrecht van toepassing. Zo dienen regels van internationaal privaatrecht (IPR) in acht te worden genomen bij de erkenning van in het buitenland gesloten huwelijken en de vaststelling van de authenticiteit van buitenlandse brondocumenten en geschriften.

¹⁰⁸ Er wordt maar één adres geregistreerd.

¹⁰⁹ Alleen voor zover dit (ex)echtgenoten, (ex)geregistreerde partners, ouders en kinderen betreft.

¹¹⁰ In een afzonderlijk biometrieregister.

¹¹¹ In een afzonderlijk documentenregister.

In de vreemdelingenketen is de identiteitsvaststelling en –vastlegging in sterke mate verbonden aan de uitvoering van de taken van de desbetreffende ketenpartners. Identificatie en vastlegging van gegevens geschiedt zodra sprake is van een ‘eerste contact’ met de vreemdeling. Dit eerste contact kan plaatsvinden door de KMar in het kader van grenscontrole, maar ook in het buitenland, bij de Nederlandse vertegenwoordiging in het kader van een mvv- of visumaanvraag. In het protocol (PIL) waarin de uitgangspunten van de informatievoorziening ten behoeve van de vreemdelingenketen zijn vastgelegd, wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen identiteitstoeikennende en identificerende, niet-identificerende en raadplegende ketenpartners. Hierdoor zijn niet alle ketenpartners bevoegd tot vastlegging of wijziging van gegevens in de vreemdelingenketen. Wel zijn zowel identificerende als niet-identificerende ketenpartners verplicht melding te maken van de van de BVV afwijkende persoonsgegevens. Zolang de persoon niet is ingeschreven in de GBA, gaan identificerende ketenpartners zelf tot wijziging van de BVV gegevens over.

4.2.3 Doelbinding¹¹²

Een belangrijk verschil tussen de burgerketen enerzijds en de vreemdelingenketen anderzijds, ligt uiteraard in het doel van de informatievoorziening. Zoals we hierboven zagen is het doel van de gemeentelijke basisregistratie, de bevordering van een doelmatige informatievoorziening aan de overheid. Met andere woorden, de basisregistratie dient te voorzien in uniforme en betrouwbare persoonsgegevens die door overheidsorganen kunnen worden gebruikt ter vervulling van hun taken.

Daar de algemene functie van de basisadministratie is om overheidsorganen van informatie te voorzien die zij ten behoeve van hun taken nodig hebben, kunnen de daarin opgenomen gegevens omtrent ingezetenen ook ten behoeve van opsporings- en vervolgingsdoeleinden worden verstrekt (artikel 88 en 89 Wet GBA).

Uit de omschrijving in artikel 107 lid 4 (zoals met de Wet MoMi gewijzigd) volgt dat gegevens uit de BVV ook worden verstrekt voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Een belangrijk verschil met de GBA echter, is dat de BVV niet in het leven is geroepen voor de algemene informatievoorziening van de overheid, maar ten behoeve van de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. Zoals we hierna zullen zien, voorziet het wetsvoorstel biometrie in de vreemdelingenketen, waarmee een wettelijke basis wordt gegeven de opname van biometrische kenmerken in de BVV, specifiek in het strafrechtelijk gebruik van deze gegevens. Ook hierin ligt een uitbreiding van het oorspronkelijk doel van de gegevensverwerking.

4.2.4 Decentrale of centrale opslag

Waar in de Wet GBA de nadruk ligt op de decentrale opzet van de bevolkingsadministratie, wordt deze in het wetsvoorstel basisregistratie losgelaten. Zo wordt gesproken van één basisregistratie en niet meer van afzonderlijke basisadministraties per gemeenten. Wel zal de basisregistratie uit gemeentelijke en centrale voorzieningen bestaan. De gemeenten blijven echter verantwoordelijk voor zowel de gemeentelijke voorzieningen als de bijhouding van de gegevens over hun eigen ingezetenen in de basisregistratie.

¹¹² Hieronder in paragraaf 4.3.2 wordt verder ingegaan op de betekenis van doelbinding als beginsel van gegevensbeschermingsrecht.

De BVV heeft van oudsher een centrale opzet: ook al gebruiken de afzonderlijke ketenpartners eigen datasystemen, via de BVV worden de gegevens omtrent vreemdelingen centraal ingevoerd en gewijzigd.

4.2.5 Toepassing van biometrie

Een belangrijk verschil tussen de basisregistratie in de burgerketen en de BVV is dat alleen in het laatste biometrische gegevens worden opgenomen. In de vreemdelingenketen wordt op basis van het PIL 2013 het gebruik van biometrie omschreven als 'beste mogelijkheid tot unieke identificatie en verificatie'. Op basis van dit protocol dient waar wet- en regelgeving dit toestaan identificatie en verificatie met behulp van biometrie te worden uitgevoerd. In het kader van het wetsvoorstel ter invoering van een centrale paspoortenadministratie is wel de mogelijkheid van centrale opslag van biometrie in de burgerketen besproken, echter om redenen van privacy- en beveiligingsgronden achterwege gelaten. Vanuit praktische overwegingen, zo is ook tijdens interviews ten behoeve van dit onderzoek naar voren gekomen, zou ook voor burgerketen de toepassing van biometrie als nuttig worden ervaren, zowel voor de vereenvoudiging van de identiteitsvaststelling en -verificatie als in het kader van bestrijding van identiteitsfraude.

Ten aanzien van het gebruik van biometrie in de vreemdelingenketen, wijzen we nog op de verschillen in biometrische kenmerken die worden gebruikt en de verschillen in methoden van afname en opslag. In het vreemdelingenbeleid wordt gebruik gemaakt van zowel gelaatsherkenning, irisherkenning als vingerafdrukken. Daarnaast worden ook meerdere technieken gebruikt wat betreft de afname en opslag van vingerafdrukken door de verschillende ketenpartners, maar ook tussen de vreemdelingen- en strafrechtketen onderling (nat of digitaal gerold, digitaal platte vingers, twee, tien of vier vingerafdrukken). Deze verschillen hebben onder meer te maken met de voorschriften in EU wetgeving, maar ook met de politieke keuzes die in de betreffende wetgeving zijn gemaakt.¹¹³ De vraag is of een effectieve en betrouwbare wijze van opslag en uitwisseling, niet een uniforme keuze voor biometrische kenmerken vereist. Door het gebruik van verschillende technieken of biometrische kenmerken blijken systemen in de vreemdelingen- en strafrechtketen niet goed aan te sluiten, wat de uitwisseling van data kan belemmeren. Deze harmonisatie zal in de eerste plaats op EU niveau moeten ingezet.

Ten slotte plaatsen we de kanttekening dat biometrie geen allesomvattende oplossing is voor de besproken problemen rond identiteitsmanagement in de vreemdelingenketen. Biometrie biedt slechts informatie over één bepaald aspect van de identiteit, namelijk de unieke (lichamelijke) herkenbaarheid van de persoon. Voor de taakuitoefening binnen de vreemdelingen(en burger-)keten zijn andere, essentiële identificerende gegevens noodzakelijk. De enige rol die biometrie kan vervullen is die van herkenning of van een met het V-nummer vergelijkbare rol van 'constante' binnen de vreemdelingenketen.¹¹⁴ Ook kunnen knelpunten tussen de vreemdelingen- en burgerketen zoals rond de opslag van biografische gegevens bij brondocumenten, niet met biometrie worden opgelost.

4.3 Verschillen tussen burger- en vreemdelingenketen in het licht van (Europese) grondrechten

Op basis van het onderhavige onderzoek en de in paragraaf 4.2.2 opgenomen tabel kunnen we vaststellen dat de belangrijkste verschillen tussen de burgerketen enerzijds en de vreemdelingenketen

¹¹³ Vanwege een historische keuze van gerolde vingerafdrukken in Eurodac, welk systeem oorspronkelijk het doel had de verantwoordelijke lidstaat voor de behandeling van een asielerzoek aan te wijzen, gegevens over asielzoekers ook voor opsporingsdoeleinden worden gebruikt, vanwege de traditionele toepassing van gerolde vingers voor sporenonderzoek.

¹¹⁴ Gesprek Ministerie van Veiligheid en Justitie, BVV beheer, 25 april 2013.

anderzijds de volgende elementen betreft: de toepassing van biometrie, het gebruik van de vreemdelingenrechtelijke gegevens voor een ander doel dan waar ze voor zijn vastgelegd: opsporingsdoeleinden en het ontbreken van een wettelijke basis. Hoewel de BVV nu wel wettelijk is geregeld, had tot en met de inwerkingtreding van de Wet MoMi de systematische vastlegging en het gebruik van persoonsgegevens van vreemdelingen in Nederland, geen specifieke wettelijke basis. Daarnaast zagen we dat het onderzoek waarbij informatie wordt vergaard ten behoeve van identiteitsvaststelling in het kader van het vreemdelingenbeleid geen wettelijke basis heeft. Wat betreft het verschil centraal-decentraal, zagen we dat de bevolkingsadministratie sedert 1994 een decentrale opzet kende mede op basis van privacygronden, maar dat in het wetsvoorstel voor de Wet BRP weer is gekozen voor een centrale opzet, net zoals in de BVV.

4.3.1 Privacy, gegevensbescherming en non-discriminatie

Hoewel in het kader van individuele rechtsbescherming en andere juridische aspecten meer over de beschreven verschillen in identiteitsvaststelling en –vastlegging in burger- en vreemdelingenketen valt te zeggen, beperken we ons tot (een korte bespreking) van de volgende grondrechten: het recht op privé leven of privacy, zoals neergelegd in het EVRM (en in artikel 7 van het EU Handvest voor de Grondrechten) en het recht op gegevensbescherming (artikel 8 van het EU Handvest, ook neergelegd in artikel 10 van de Grondwet) en de vraag of er voldoende rechtvaardigingsgronden zijn voor het (mogelijke) verschil in bescherming van deze grondrechten in het licht van het non-discriminatiebeginsel (artikel 14 EVRM en artikelen 20 en 21 van het Handvest).

Weinig discussie is mogelijk over de vaststelling dat zowel de systematische verwerking van persoonsgegevens, als de opname en het gebruik van biometrische gegevens binnen de reikwijdte van het recht op privacy valt zoals beschermd in artikel 8 EVRM en 7 EU Handvest van de Grondrechten.¹¹⁵ De verzameling en opslag van deze gegevens dienen daardoor aan de vereisten van deze bepalingen te voldoen op basis waarvan de inmenging op het recht op privacy bij wet moet zijn voorzien, een legitiem doel moet dienen en noodzakelijk voor een democratische rechtsorde. Dit laatste criterium houdt volgens vaste jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, zowel een proportionaliteits- als subsidiariteitstoets in.¹¹⁶ Het bovengenoemde ontbreken van een wettelijke basis van (delen van) de informatieverzameling in de vreemdelingenketen is problematisch in het licht van artikel 8 EVRM en artikel 7 Handvest. De verzameling van vaak gevoelige gegevens, zoals DNA of materiaal bij botonderzoek, betekent een ingrijpende inmenging op het recht op privé leven, welke inmenging bij wet moet zijn voorzien. Deze is ook op basis van artikel 8 van het EU Handvest inzake het recht op bescherming van persoonsgegevens en de huidige Richtlijn bescherming persoonsgegevens 95/46 vereist.

Daarnaast hebben we hierboven vastgesteld dat de BVV pas met de inwerkingtreding van de Wet MoMi in 2013 een specifieke wettelijke basis heeft gekregen. Op basis van artikel 8 EVRM is voor de inmenging op het recht op privé leven geen formeelwettelijke basis vereist, echter wel een regeling die voldoende duidelijk en toegankelijk is. Artikel 10 Grondwet vereist wel een formeelwettelijke basis voor de verwerking van persoonsgegevens. Waar het oude artikel 107 Vw 2000 als een te algemene grondslag

¹¹⁵ Zie bijvoorbeeld EHRM *Rotaru t. Roemenië*, 4 mei 2000, nr. 28341/95 en *S. and Marper t. VK*, 4 december 2008, nr. 30562/04 en 30566/04.

¹¹⁶ Voor een uitgebreide bespreking van de jurisprudentie verwijzen we naar Evelien Brouwer, *Juridische grenzen aan de inzet van migratietechnologie in: Dijstelbloem/Meijer (2009)*, p. 191 ev.

voor gegevensverwerking moet worden aangemerkt, en het PIL een interne voor ambtenaren bedoelde instructie betreft en daardoor niet voldoet aan de formeelwettelijke grondslag, moet worden vastgesteld dat tussen 2003 en 2013 de BVV op gespannen voet stond met bovengenoemde bepalingen.

Een belangrijk beginsel van het gegevensbeschermingsrecht, wat voor een groot deel voortvloeit uit het recht op privacy, is het doelbindingsbeginsel. Op basis van artikel 6 van de EU Richtlijn 95/46 inzake de bescherming van persoonsgegevens, welke is uitgewerkt in de artikelen 6 en 7 Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) mogen persoonsgegevens alleen in overeenstemming met de wet en voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld. Daarnaast bepaalt artikel 9 Wbp dat gegevens niet verder mogen worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen.

4.3.2 Toepassing biometrie en gebruik van gegevens voor opsporingsdoeleinden

Bij de keuze van de wetgever voor zowel de toepassing van biometrie, als het gebruik van gegevens uit de vreemdelingenketen voor strafrechtelijke doeleinden, zullen bovenstaande criteria dus nauwkeurig moeten worden afgewogen in het kader van de bescherming van de grondrechten op privacy, gegevensbescherming en non-discriminatie. De vraag of voldoende rechtvaardigingsgronden aanwezig zijn voor de genoemde keuzes, waaronder ook het verschil met de burgerketen, is besproken in de discussie omtrent het intrekken van het voorstel voor een centrale personenadministratie en bij de behandeling van het wetsvoorstel Biometrie in de vreemdelingenketen. Deze discussie wordt hieronder kort aangehaald ter illustratie van de huidige afweging door de wetgever.

In april 2011 besloot de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Donner, de opslag van vingerafdrukken in zowel centrale als decentrale reisdocumentenregistratie te staken. Aanleiding voor dit besluit waren de twijfels over de betrouwbaarheid en veiligheid van de opslag van biometrische gegevens voor identificatiedoeleinden.¹¹⁷ De argumenten voor de stopzetting van opslag, hadden in de eerste plaats te maken met het ontbreken van internationale standaarden voor het beoordelen van de kwaliteit van vingerafdrukken. Een tweede argument voor het intrekken van dit plan, was het feit dat heel veel medewerkers (duizenden) betrokken zouden zijn bij het aanvraag- en uitgifteproces van de reisdocumenten en dat die medewerkers geen specialisten zijn op het gebied van het opnemen en beoordelen van vingerafdrukken. Ten slotte werd door de toenmalige Minister er op gewezen dat verificatie van biometrische gegevens een ‘geavanceerde vorm van kansberekening’ zou zijn waarvan de uitkomst altijd onzekerheid met zich meebrengt. In het licht van ‘de tot dusver beperkte voortgang van de technische ontwikkeling’ werd de Tweede Kamer meegedeeld ‘dat gebruik van de vingerafdrukken voor doeleinden van verificatie en identiteitsvaststelling niet mogelijk is zonder een te hoog percentage gevallen waarin een “misser” wordt aangegeven bij een rechtmatige houder van het reisdocument’.¹¹⁸ Op dit besluit is tot nu toe nog niet teruggekomen, ook niet door de huidige regering.

De genoemde conclusies ten aanzien van de controversiële en inmiddels gestaakte centrale paspoortenadministratie leidden tot vragen van Kamerleden (D66) tijdens de behandeling van het

¹¹⁷ Brief van 26 april 2011 van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake de inrichting van de reisdocumentenadministratie, Handelingen Tweede Kamer, 2010-2011, 25764, nr. 46, zie ook het verslag van het algemeen overleg, Handelingen Tweede Kamer, 2010-2011, 25764, nr. 47.

¹¹⁸ In zijn brief van 19 mei 2011 kondigt de Minister aan de Paspoortwet te wijzigen, waardoor de wettelijke grondslag om vingerafdrukken in de reisdocumentenadministratie op te slaan, komt te vervallen.

wetsvoorstel Biometrie in de vreemdelingenketen naar de rechtvaardigingsgronden voor het onderscheid tussen Nederlanders en vreemdelingen voor wat betreft het gebruik van biometrie, maar ook de toepassing daarvan voor opsporingsdoeleinden.¹¹⁹ Verwijzend naar de conclusies van de regering dat zowel de kwaliteit van opgeslagen vingerafdrukken, als de foutmarge en fraudegevoeligheid ertoe leiden dat de opslag van vingerafdrukken van Nederlanders op dit moment vanwege de stand van de techniek niet geschikt is om te gebruiken voor verificatie en om dezelfde reden opslag niet bruikbaar is voor identificatie, vragen de leden van D66 in hoeverre het gebruik van vingerafdrukken en een gezichtsopname bij vreemdelingen wel tot een zo betrouwbaar mogelijke vaststelling en registratie leidt. In antwoord op deze, en andere vragen, stelt de regering dat het gebruik van vingerafdrukken de betrouwbaarheid van de identiteitsvaststelling binnen de vreemdelingenketen verbetert. Ook zou de toepassing van biometrische gegevens het probleem van look-a-like fraude of het gebruik van authentieke documenten met een valse identiteit verminderen. Volgens de regering is het gebruik van biometrische gegevens in de vreemdelingenketen, anders dan bij de paspoorten, gericht op vergelijking van vingerafdrukken en een gezichtsopname met de biometrische gegevens in de BVV. Hiermee is de identificatie minder en niet meer alleen afhankelijk van de betrouwbaarheid van het identiteitsdocument. Bovendien zou het opslaan en gebruik van tien vingerafdrukken minder kans op mismatches opleveren dan de in eerste instantie beoogde vier vingerafdrukken bij de Nederlandse reisdocumenten.

Opvallend in de onderhavige discussie is de motivering van de regering dat de geringere omvang van het betreffende bestand in de vreemdelingenketen het verschil met de paspoortenadministratie zou rechtvaardigen. Het centrale bestand met vingerafdrukken voor de vreemdelingenketen zal, aldus de regering, aanzienlijk kleiner zijn dan de beoogde administratie voor de reisdocumenten: het zoeken in een kleiner bestand zou dan ook een kleinere kans op mismatches geven. Hiermee wordt echter de relatie van het Nederlandse vreemdelingensysteem met de grootschalige EU bestanden miskend, zoals de hierboven besproken EU VIS, Eurodac en SIS II. De op te nemen gegevens over visumaanvragen en biometrie zoals verwerkt in de BVV, hebben door deze systemen een grensoverschrijdende en een veel groter toepassingsgebied dan de gegevens in de burgerketen.

4.3.3 Opname van één nationaliteit in de basisregistratie

In het kader van het non-discriminatiebeginsel bespreken we nog kort de keuze van de wetgever in het kader van het wetsvoorstel BRP om van personen die naast de Nederlandse nationaliteit ook een vreemde nationaliteit bezitten, slechts de Nederlandse nationaliteit in de basisregistratie op te nemen (besproken in hoofdstuk 2). Volgens de wetgever wordt hiermee ongelijke behandeling voorkomen van genaturaliseerde Nederlanders enerzijds en Nederlanders die deze nationaliteit van rechtswege verkregen, anderzijds. Tegen deze keuze is, zoals we hierboven zagen, het bezwaar aangevoerd dat betrokkenen hierdoor belemmerd worden in de uitoefening of verkrijging van bepaalde rechten die aan deze vreemde nationaliteit zijn gekoppeld. Volgens de regering in de toelichting op dit wetsvoorstel, ligt de bewijslast inzake de nationaliteit bij de burger en heeft de overheid in deze bewijsvoering geen zorgplicht die tot de opname van de tweede nationaliteit in het burgerregister zou verplichten. Hierbij kunnen een aantal kanttekeningen worden geplaatst. In de eerste plaats is het de vraag hoe dit standpunt zich verhoudt met het Unierecht wat beperkingen stelt aan de bewijslast ten aanzien van het wel of niet rechthebbende zijn: volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) worden deze rechten rechtstreeks ontleend aan het Unierecht en kunnen niet afhankelijk

¹¹⁹ Handelingen Tweede Kamer 2012-2013, 33192, nr. 6, p. 7. Zie ook de behandeling in de Eerste Kamer, Memorie van Antwoord, 13 juni 2013, Handelingen Eerste Kamer, 2012-2013, 33192 C, p. 25-26.

worden gesteld van een verblijfsvergunning of ander formaliteiten.¹²⁰ Ten tweede lijkt de verlegging van de bewijslast naar de burger met een vreemde nationaliteit niet goed verenigbaar met één van de doeleinden van de GBA/BRP, namelijk dienstverlening voor ingeschrevenen. Met betrekking tot het argument van voorkoming van ongelijke behandeling van genaturaliseerde Nederlanders en personen die van rechtswege Nederlander zijn, kan ook worden aangevoerd dat de nieuwe regeling nog steeds van ongelijke behandeling uit gaat. Immers de bewijslast ten aanzien van het hebben van een tweede nationaliteit, wordt alleen bij personen met een dubbele nationaliteit gelegd. Burgers met alleen een Nederlandse of alleen een vreemde nationaliteit kunnen zich op de gegevens in de burgerketen beroepen. Ten slotte wijst de regering in de toelichting ook naar de eisen die voortvloeien uit de Europese privacyrichtlijn (Richtlijn 95/46), zonder hierbij aan te geven welke normen precies tegen de opname van de vreemde nationaliteit in de bevolkingsadministratie pleiten.¹²¹ In het kader van dit onderzoek voert het te ver om op de juridische gevolgen van deze keuze in te gaan. De keuze om slechts één nationaliteit in de basisregistratie op te nemen, lijkt op gespannen voet te staan met zowel de doelstelling van een juiste en betrouwbare informatievoorziening, als het beginsel van dienstverlening wat ten grondslag ligt aan zowel de burgerketen, als de Wet MoMi.

4.3.4 Conclusie en een blik vooruit: prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie

De motivering van het verschil tussen de burgerketen enerzijds en de vreemdelingenketen anderzijds wat betreft de centrale opslag van biometrie en het gebruik hiervan voor opsporingsdoeleinden lijkt tot nu toe onvoldoende te zijn gerechtvaardigd in het licht van het recht op privacy en het recht op gegevensbescherming en is daardoor in strijd met het recht op non-discriminatie zoals neergelegd in artikelen 14 EVRM en 20-21 van het EU Handvest. De vraag naar doelbinding en non discriminatie in het kader van vreemdelingenadministratie speelde een belangrijke rol in de uitspraak *Huber v. Duitsland* van het HvJEU. Deze zaak betrof de registratie van een Oostenrijks onderdaan in de Duitse centrale vreemdelingenadministratie (AZR).¹²² Ten aanzien van het gebruik van de AZR voor de opsporing van strafbare feiten stelde het Hof vast dat het verschil in behandeling tussen Duitse burgers en burgers van andere EU lidstaten 'teweeggebracht door de systematische verwerking van persoonsgegevens uitsluitend inzake burgers van de Unie die niet de nationaliteit van de betrokken lidstaat bezitten, met criminaliteitsbestrijding als doel', verboden discriminatie is in de zin van artikel 12 lid 1 EG (nu artikel 18 VWEU).¹²³ Van belang is dat het HvJEU hierbij expliciet aangeeft dat een verschil in behandeling alleen gerechtvaardigd is wanneer deze los staat van de nationaliteit van de betrokken persoon en evenredig is aan de rechtmatig nagestreefde doelstelling. Het is duidelijk dat deze uitspraak de rechtspositie van Unieburgers betreft, en het aan deze status verbonden recht op gelijke behandeling op basis van artikel 18 en 20 VWEU. De conclusies van het HvJEU kunnen daardoor niet één op één worden toegepast op niet-EU onderdanen en de registratie in de BVV. Niettemin is het niet onaannemelijk dat het HvJEU dezelfde afwegingsgronden van noodzakelijkheid, evenredigheid en doelbinding zal toepassen in het licht van het de bescherming van het recht op privacy en het recht op gegevensbescherming, zoals ook

¹²⁰ HvJEU 8 april 1976, *Royer*, C-48/75; 25 juli 2002, *MRAX*, C-459/99.

¹²¹ In de toelichting wordt ook een meer emotioneel en juridisch minder relevant argument genoemd, dat de registratie van gegevens over de vreemde nationaliteit van deze personen in de BRP in lijn moet worden gebracht met de omstandigheid dat deze personen zich uitsluitend Nederlander voelen. Deze omstandigheid is niet verder onderbouwd.

¹²² Arrest Hof van Justitie EU van 16 december 2008 inzake *Huber v. Duitsland* (C-524/06).

¹²³ R.o. 80.

beschermd in het Handvest. De bescherming van deze rechten kan worden ingeroepen door alle individuen, ongeacht de nationaliteit.

Op 28 september 2012, heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) aan het Hof van Justitie de vraag gesteld of de uit de EU Verordening 2252/2004 voortvloeiende verplichting om van aanvragers voor identiteitsdocumenten vingerafdrukken op te slaan, zich verdraagt met het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en privacy, zoals neergelegd in de artikelen 7 en 8 Handvest van de grondrechten in de Europese Unie en artikel 8 EVRM.¹²⁴ Ook legt de Nederlandse bestuursrechter aan het HvJEU voor of, indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, dit betekent dat de aldus verzamelde en opgeslagen biometrische gegevens niet voor andere doeleinden mogen worden verzameld, verwerkt en gebruikt dan voor de afgifte van het document. Opvallend is dat ter onderbouwing van de ingediende prejudiciële vragen de ABRvS uitgebreid ingaat op de hierboven besproken besluitvorming ten aanzien van het stopzetten van het plan van de centrale paspoortenadministratie. Zo verwijst de ABRvS ondermeer naar de gesignaleerde problemen rond de veiligheid van het opslagmedium van vingerafdrukken, de geconstateerde foutenmarge van vingerafdrukkenvergelijking en de mogelijke risico's van misbruik en manipulatie. De antwoorden van het HvJEU zullen van groot belang zijn voor de behandeling van het wetsvoorstel Biometrie in de vreemdelingenketen en de vraag of de onderbouwing van de rechtvaardiging van dit wetsvoorstel voldoende is. Overigens is een vergelijkbare prejudiciële vraag door het Duitse Verwaltungsgericht Gelsenkirchen aan het HvJEU gesteld inzake de rechtsgeldigheid van artikel 1, lid 2, van verordening (EG) nr. 2252/2004 van de Raad van 13 december 2004 betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten.¹²⁵ Beide procedures zijn op het moment van afronding van dit onderzoek nog aanhangig.¹²⁶

¹²⁴ In de gevoegde zaken C-446/12, C-447/12, C-448/12 en C-449/12. LJN BX8644. De vragen die de Afdeling heeft voorgelegd aan het Hof van Justitie zijn:

1. Is artikel 1, tweede lid, van Verordening (EG) 2252/2004 van de Raad van 13 december 2004 betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten[...], geldig in het licht van de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden?
2. Indien het antwoord op vraag 1 inhoudt dat artikel 1, tweede lid, van Verordening (EG) 2252/2004 [...] geldig is, moet artikel 4, derde lid, van de Verordening, in het licht van de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 8, tweede lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en artikel 7, aanhef en onder f, van de Privacyrichtlijn gelezen in verbinding met artikel 6, eerste lid, aanhef en onder b, van die richtlijn zo worden uitgelegd dat ter uitvoering van deze Verordening door de lidstaten wettelijk dient te worden gewaarborgd dat de op grond van deze Verordening verzamelde en opgeslagen biometrische gegevens niet voor andere doeleinden mogen worden verzameld, verwerkt en gebruikt dan voor de afgifte van het document?

¹²⁵ *Schwarz v. Stadt Bochum* C-291/12, 12 juni 2012, PBEU L 385, blz. 1.

¹²⁶ In de zaak *Schwarz v. Stadt Bochum* is op 13 juni 2013 de opinie van Advocaat-Generaal Mengozzi gepubliceerd. Deze oordeelt dat op basis van de in de Verordening 2252/2004 voorziene voorzorgsmaatregelen, zoals het feit dat het aantal afgenomen en opgeslagen vingerafdrukken is beperkt tot twee, het gebruik van de gegevens is beperkt tot nauwkeurig vastgestelde doeleinden en de verordening niet als grondslag kan dienen voor de inrichting van gegevensbanken voor de opslag van de biometrische gegevens door de lidstaten, de Verordening niet in strijd is met het grondrecht op bescherming van persoonsgegevens.

4.4 Knelpunten in de praktijk

4.4.1 Verschillen in identiteitsvaststelling en -vastlegging tussen de vreemdelingen- en burgerketen

De hierboven beschreven registratie van ongedocumenteerde vreemdelingen in de BVV en GBA illustreert een belangrijk knelpunt inzake de verschillen van vastleggen van identiteit tussen de vreemdelingen- en burgerketen en de oorzaken van deze verschillen. Daarnaast zagen we dat ook bij terugkeer van een vreemdeling, discrepanties worden vastgesteld tussen de identiteit waarmee een vreemdeling in de BVV is opgenomen en de gegevens over deze persoon in de GBA. Belangrijkste oorzaak van de geconstateerde verschillen van inschrijving zijn de verschillende regels inzake hiërarchie van brondocumenten. Hierdoor kan een situatie ontstaan waarin de vreemdeling onder verschillende aliassen bekend staat, niet alleen bij de ketenpartners in de vreemdelingenketen zelf, maar ook in de burgerketen.¹²⁷

Eind februari is het eindrapport van de proeftuin 'Versnelling inschrijving GBA' gepresenteerd.¹²⁸ In deze proeftuin heeft de IND ervaring opgedaan met het vaststellen en registreren van de identiteit van de vreemdeling op basis van het paspoort op basis van dezelfde wijze als gebruikelijk in de burgerketen. Doel van deze proef was om vast te stellen of op voorhand kon worden gecontroleerd met welke gegevens iemand waarschijnlijk in GBA kon worden geregistreerd, zodat deze bij de IND direct goed kunnen worden vastgelegd. Zo werd bijvoorbeeld wanneer een vreemdeling zich had gemeld bij de Nederlandse ambassade in het buitenland voor een MVV, de verstrekte brondocumenten opgestuurd naar de beoogde gemeente van vestiging. De afdeling burgerzaken van deze gemeente meldde vervolgens of de interpretatie en gegevens van IND kloppen. Was dit het geval dan werden de gegevens vervolgens bij de IND geregistreerd.¹²⁹ Eén van de conclusies van deze proeftuin was dat de IND en burgerzaken in 95 % van de gevallen op zelfde wijze registreren.¹³⁰ Hoewel de betrokkene nog altijd naar de gemeente moet gaan, met brondocumenten, vindt de afstemming tussen beide ketens al in het buitenland plaats.

Tijdens het onderzoek werd geen informatie gevonden inzake de toepassing van bepalingen die in het kader van de wijziging van de Wet GBA in 2007 zijn ingevoerd om een beter afstemming tussen de burgerketen en de afnemers van GBA gegevens (zie hierboven in hoofdstuk 2, paragraaf 2.3). Hierbij gaat het om artikel 3b Wet GBA (1.7 van de Wet BRP) op basis waarvan afnemers verplicht zijn de 'authentieke' gegevens in de GBA bij hun taakvervulling te gebruiken, tenzij op basis van artikel 54 Wet GBA (2.26 of 2.76 Wet BRP) een aantekening is gemaakt dat het betreffende gegeven onjuist is, of indien het gegeven de burgerlijk staat betreft, in strijd is met de openbare orde, of dat over deze onjuistheid of strijdigheid een onderzoek plaatsvindt. Daarnaast zagen we dat op grond van artikel 62 lid 1 Wet GBA (2.34 Wet BRP) afnemers die 'gerede twijfel' hebben over de juistheid van een authentiek GBA-gegeven dit moeten melden aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente.

¹²⁷ EMN (2012), p. 13.

¹²⁸ Hier werd naar verwezen door verschillende gesprekspartners tijdens de interviews en in de brief van de NVVB aan staatssecretaris Teeven van V&J in verband met het in het rapport genoemde voorstel voor de opzet van een nieuwe database van nieuwkomers, 26 februari 2013. Het eindrapport zelf is niet gepubliceerd. De Proeftuin is verder beschreven in Rob van der Velde, Proeftuin versnelling inschrijving in: *Burgerzaken en Recht*, nr. 3, 2013, p. 6-9.

¹²⁹ Gesprek NVVB, 22 april 2013

¹³⁰ Zie Rob van der Velde, Proeftuin versnelling inschrijving in: *Burgerzaken en Recht*, nr. 3, 2013, p. 6-9.

Gemeenten dienen vervolgen afnemers die een terugmelding hebben gedaan, zo spoedig mogelijk doch binnen vijf werkdagen te informeren wat zij met de terugmelding hebben gedaan of gaan doen.

In hoofdstuk 2 bespraken we de invoering van artikel 2.17 in de nieuwe Wet BRP, op grond waarvan ten aanzien van vreemdelingen het beginsel van 'leidend' zijn van de basisregistratie personen kan worden doorbroken. Op basis van een mededeling van de Minister van Veiligheid en Justitie kunnen gegevens over nationaliteit en geboortedatum in de basisregistratie worden gewijzigd, wanneer hierover andere, door onderzoek van de IND verkregen informatie voorhanden is. Artikel 2.17 betekent hiermee een belangrijke doorbreking van de ook op basis van internationaal recht, toegepaste regels in de burgerketen.

4.4.2 Verschillen in identiteitsvaststelling en –vastlegging in de vreemdelingenketen zelf

Hoewel het onderhavig onderzoek is toegespitst op verschillen tussen de burger- en vreemdelingenketen, is tijdens het onderzoek naar voren gekomen dat ook in de vreemdelingenketen, verschillen kunnen ontstaan in de identiteitsvaststelling en – vastlegging door de betrokken ketenpartners. Deze verschillen kunnen op hun beurt de afstemming en terugmelding met de burgerketen bemoeilijken doordat deze met verschillende identificerende gegevens wordt geconfronteerd.

Van de zijde van de Koninklijke Marechaussee (KMar) werd een probleem gesignaleerd wat kan ontstaan wanneer een asielzoeker op basis van eigen gegevens wordt vergeleken via het EU-VIS. Hierbij wordt uitgegaan van de echtheid van datum in paspoort en brondocumenten zoals uittreksel geboorteregister. Wanneer IND echter later op basis van eigen onderzoek leeftijdsanalyse of reisgegevens tot andere identiteitsgegevens komt, zou dit moeten worden teruggekoppeld aan KMar. De vastgelegde informatie kan echter alleen door de KMar worden gewijzigd als de IND informatie sterker is dan de oorspronkelijke identificerende gegevens die KMar heeft gebruikt voor registratie: hier spelen de regels inzake bronnenhiërarchie dus een belemmerende rol.¹³¹

In dit kader kan het, in dit onderzoek nog niet eerder genoemde, Koppelingsbureau een mogelijke rol spelen. Het Koppelingsbureau is verantwoordelijk voor informatieverstrekking over de verblijfsstatus aan de vreemdelingenketen en de IND. Daarnaast bewaakt het Koppelingsbureau het berichtenverkeer tussen de IND en de ketenpartners. Informatieverstrekking vindt plaats hetzij door middel van elektronisch berichtenverkeer hetzij via administratieve handmatige procedures (dit kunnen ook e-mailberichten zijn).¹³² Daarnaast kan het Koppelingsbureau een rol spelen bij het signaleren van verschillen in de registratie tussen de burger- en vreemdelingen- en strafrechtketen, bijvoorbeeld door persoonsgegevens uit de GBA aan persoonsgegevens uit de BVV te koppelen. Informatieverstrekking door het Koppelingsbureau kan snel (vijf minuten), maar kan als het verzoek om informatie complexer is ook langer duren (tot vijf weken). Als het strafrechtelijk proces bij het informatieverzoek is betrokken, duurt het veelal langer. Streeftermijn die het Koppelingsbureau aanhoudt is echter 48 uur.¹³³ De (wettelijke) basis van het functioneren van het Koppelingsbureau is niet duidelijk, de instantie wordt niet in het PIL 2013 genoemd.

¹³¹ Gesprek KMar, 7 mei 2013.

¹³² Gesprek IND, 6 mei 2013.

¹³³ Gesprek IND, 6 mei 2013.

4.4.3 Dubbele inschrijving van V-nummers

Het PIL impliceert maar schrijft niet dwingend voor dat er ook op basis van persoonsgegevens kan worden vergeleken en verwijst daarbij naar het zogenaamde intelligent zoeken en de toelichting daarop in bijlage 4 van het protocol. In stap 4 schrijft het PIL echter dwingend voor dat bij het ontbreken van een biometrische overeenkomst er altijd een nieuw V-nummer wordt aangemaakt. Vreemdelingen krijgen dus mogelijk meerdere V-nummers toegekend, als ze al eerder in de BVV, maar zonder biometrische gegevens zijn opgenomen.

Dit toekennen van dubbele V-nummers kan een inefficiëntie voor zowel de overheid als voor de vreemdeling opleveren bij inschrijving in de GBA. De gemeente haalt immers de verblijfsrechtelijke status van een vreemdeling uit de BVV op. De GBA werkt echter niet met biometrische gegevens of V-nummers en kan de BVV dus alleen doorzoeken op biografische gegevens. De vreemdeling met twee V-nummers kan dus twee keer, met dezelfde naam, voorkomen in de BVV, met verschillende verblijfsrechtelijke aantekeningen. Er vindt dan geen automatische koppeling plaats en het hierboven genoemde Koppelingsbureau van de IND zal na moeten gaan wat er precies aan de hand is. Eventueel zal het bureau één van de nummers schrappen. Dat kan alleen als zeker is dat het om dezelfde vreemdeling gaat. Uit de gesprekken kwam naar voren dat dit zonder biometrie lastig is vast te stellen.¹³⁴

Discrepancies in de BVV en GBA kunnen ook optreden doordat de biografische gegevens van de vreemdeling niet op uniforme wijze in de beide systemen worden opgeslagen. Dit kan simpelweg gebeuren door onnauwkeurige invoering door een ambtenaar. Echter, een fundamentele oorzaak van verschillende registraties ligt in de toepassing van het internationaal privaatrecht en namenrecht. De identificerende partners binnen de vreemdelingenketen registreren in beginsel op basis van de door de vreemdeling overlegde documenten, zonder daarbij IPR toe te passen. De ambtenaar burgerzaken past dit wel toe. Zo kan een getrouwde Turkse vrouw op naam van haar echtgenoot geregistreerd worden in de BVV, omdat dit ook zo in haar paspoort staat. De gemeente zal haar echter registreren op basis van haar geboorteakte, waar haar 'meisjesnaam' in staat opgenomen. Ook in dat geval zal er geen automatische koppeling tussen de GBA en de BVV gemaakt worden en dient het Koppelingsbureau die te maken.

In een uitspraak uit 2004, wees de ABRvS het beroep van een vreemdeling af die de gemeente had verzocht zijn naam en geboortedatum waaronder hij op basis van zijn eerdere verklaring onder ede was geregistreerd te wijzigen.¹³⁵ Hiertoe had de betrokkene een geldig paspoort, een gelegaliseerd uittreksel uit zijn geboorteakte en een ongehuwdverklaring waaruit zijn andere naam bleek, aan de gemeente voorgelegd. Volgens de Afdeling, was het College van de betreffende gemeente niet verplicht tot wijziging van de inschrijving in de GBA omdat deze terecht had overwogen dat het onmogelijk was de juiste identiteit van betrokkene vast te stellen: met de door de appellant overgelegde bescheiden was niet aangetoond dat de reeds geregistreerde gegevens met betrekking tot naam en geboortedatum feitelijk onjuist waren.

De bovenstaande uitspraak ondersteunt het uitgangspunt van het leidend zijn van de GBA. Door de onveranderlijkheid van de in de GBA opgenomen gegevens te onderstrepen, wordt een uniforme vastlegging van persoonsgegevens in de basisregistratie en daarmee eenvormig gebruik door alle

¹³⁴ Gesprek IND, 7 mei 2013; gesprek BVV beheer, 25 april 2013; gesprek KMar, 7 mei 2013.

¹³⁵ ABRvS, 19 mei 2004.

overheidsinstanties bevordert. Tegelijkertijd kan men zich afvragen of de basisregistratie daarmee niet een te star instrument wordt en het individuen te moeilijk wordt gemaakt evidente onjuiste informatie in hun persoonslijst te wijzigen. Zoals we hierboven zagen is met de invoering van artikel 2.17 Wet BRP al een benadering gekozen die meer ruimte laat voor correctie.

4.4.4 Het rapport Dolmatov en Bulgaarse ‘spookburgers’

Gedurende de looptijd van het onderhavig onderzoek vonden in Nederland twee gebeurtenissen plaats die de noodzaak van een efficiënte en juiste identiteitsmanagement in de vreemdelingenketen nog eens onderstreepten: ten eerste de publicatie van het hierboven al besproken rapport van de Inspectie Veiligheid en Justitie naar aanleiding van de zelfmoord van de asielzoeker Alexander Dolmatov. Ten tweede de uitzending van het programma Brandpunt over de grootschalige toeslagfraude die plaatsvond op basis van de inschrijving in het Rotterdamse GBA van niet in Nederland woonachtige Bulgaren.¹³⁶ Hoewel beide incidenten niet het specifieke onderwerp van het onderhavig onderzoek betreffen, namelijk verschillen tussen de burger- en de vreemdelingenketen, illustreren zij belangrijke tekortkomingen in de identiteitsvastlegging en informatievoorziening in beide ketens. Deze in het Inspectierapport beschreven tekortkomingen hebben directe gevolgen voor een uniforme en betrouwbare identiteitsvaststelling en een adequate gegevensuitwisseling tussen verschillende ketens. In het eerste geval laat het rapport van de Inspectie Veiligheid zowel het menselijk als systeemtechnisch falen zien met betrekking tot de informatie-uitwisseling tussen de betrokken ketenpartners. De Rotterdamse toeslagfraude illustreert dat de inschrijving in de burgerlijke stand, zonder aanvullende controle, een schijnzekerheid inzake gegevens over de identiteit (namelijk woonplaats) kan opleveren, zeker wanneer dit gepaard gaat met laagdrempelige toegang tot toeslagen. De dienstverlening die de taakuitvoering van de burgerketen kenmerkt, maar ook de achtergrond vormt van de Wet MoMi voor wat betreft het faciliteren van de toegang en toelating van vreemdelingen die Nederland nodig heeft, kan daarmee een valkuil worden voor misbruik van overheidsvoorzieningen wanneer geen nadere controle naar de juistheid van gegevens plaatsvindt.

Daarnaast werd in het rapport vastgesteld dat partners in de vreemdelingenketen tijdens het onderzoek aangaven ervan op de hoogte zijn dat hun informatiesystemen niet altijd accuraat op elkaar aansluiten en dat de informatie in de beschikbare systemen daardoor niet altijd actueel is.¹³⁷ Dit besef, gekoppeld aan de wetenschap dat advocaten vaak pas op het laatste moment beroep aantekenen, vormde in het onderhavige geval voor betrokken ketenpartners geen aanleiding om op een later moment te controleren of de verblijfs- en verwijderbaarheidstitel van Dolmatov mogelijk was gewijzigd. Een ander probleem wat daarbij werd gesignaleerd was dat de ketenpartners de controle op de juistheid en actualiteit van de opgeslagen gegevens (en daardoor van de insluiting van de vreemdeling) ook niet als hun verantwoordelijkheid zagen. Deze zou enkel bij de IND en de betrokken vreemdeling zelf liggen.

¹³⁶ Rapport ‘Het overlijden van Alexander Dolmatov’ Inspectie Veiligheid en Justitie, 28 maart 2013, Bijlage bij Kamerstuk 19637 nr. 1648 en brieven van de staatssecretaris Weekers aan de Tweede Kamer inzake de toeslagfraude Bulgaren in Rotterdam van 24 april en 4 mei 2013. Handelingen Tweede Kamer 2012-2013, 17050, nr. 429 en 432.

¹³⁷ Zie hierboven paragraaf 3.5.6 en de samenvatting van het rapport in bijlage VI.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

Aanleiding van het onderhavig onderzoek was de vraag of ten aanzien van de informatievoorziening over vreemdelingen in Nederland een betere afstemming gewenst dan wel mogelijk is tussen de burger- en de vreemdelingenketen voor wat betreft de vaststelling en de vastlegging van de identiteit van vreemdelingen. Zoals ook uit de gesprekken met vertegenwoordigers van verschillende ketenpartners naar voren kwam, kan in de praktijk een uniforme vastlegging en mogelijke correctie van persoonsgegevens worden belemmerd vanwege de verschillende uitgangspunten die aan de informatievoorziening in de genoemde ketens ten grondslag liggen. Tijdens het onderzoek bleek ook dat niet alleen de uitgangspunten en de wijze van identiteitsvaststelling tussen de burger- en vreemdelingenketen verschillen, maar dat ook binnen de vreemdelingenketen zelf verschillen in identiteitsvaststelling en – opslag kunnen optreden.

In de vreemdelingenketen wordt de kern van het begrip identiteit gevormd door: de naam, geboortedatum en nationaliteit, eventueel geboorteplaats van de vreemdeling. In de burgerketen, of de GBA/basisregistratie, wordt de kern van de identiteit gevormd door gegevens omtrent de burgerlijke staat. Dit zijn: naam, geboortedatum en –plaats, geslacht, echtgenoot of geregistreerde partners, kinderen. Kijkt men naar de verschillende processen in de vreemdelingenketen, dan is het duidelijk dat voor de verschillende ketenpartners bij de uitvoering van hun taken andere identificerende gegevens zoals V-nummer, biometrie en informatie over gezinsleden van belang kunnen zijn. Ook in de burgerketen kunnen naast de gegevens betreffende de burgerlijke staat, veel meer gegevens over de betreffende persoon worden opgenomen zoals nationaliteit, administratienummer, of er sprake is van curatele of gezag over de minderjarige, en in betrekking tot vreemdelingen, het verblijfsrecht.

Door deze uitgebreide, maar ook gevarieerde opslag van persoonsgegevens in beide ketens, heeft het minder zin het begrip ‘identiteit’ van een persoon voor de vreemdelingenketen op één uniforme, en in sommige gevallen te beperkte zin, te willen definiëren en daarbij met name de verschillen met de burgerketen te benadrukken. Zowel voor de taakuitoefening van ketenpartners binnen de vreemdelingenketen, als tussen die ketenpartners en de burgerlijke stand, lijkt het zinvol de verschillen in werkwijze ten aanzien van het identificatieproces, met inbegrip van opslag en verificatie, te onderkennen en te accepteren. Enkel waar die verschillen uit oogpunt van zowel effectieve taakuitoefening, als individuele rechtsbescherming problemen opleveren, zijn wijzigingen in praktijk en wetgeving gewenst. In dit kader zijn wat betreft de synergie tussen burger- en vreemdelingenketen al belangrijke stappen gezet. Enerzijds zal met de nieuwe bepaling in de Wet BRP, artikel 2.17, de Minister van Veiligheid en Justitie, lees IND, informatie over nationaliteit en geboortedatum aan de gemeenten doorgeven, welke gegevens in de BRP worden opgenomen. Ten tweede, dragen projecten zoals de hierboven genoemde Proeftuin versnelling inschrijving GBA, niet alleen bij aan meer uniforme informatie vastlegging in beide ketens, maar ook aan een betere verstandhouding tussen beide ketens, en kennis over toepassing van internationaal privaatrecht bij de vreemdelingenketen. Hierbij kan de rol van de afdeling burgerzaken als ‘poortwachter’ met betrekking tot de kwaliteit van identiteit- en persoonsgegevens voor de overheid gehandhaafd blijven.¹³⁸ Wel zullen de verschillen in identiteitsvaststelling en –vastlegging steeds in het licht van de in het vorige hoofdstuk beschreven

¹³⁸ Gesprek NVVB, 22 april 2013.

grondrechten moeten worden bekeken en de vraag worden gesteld of voor het gemaakte onderscheid voldoende rechtvaardigingsgronden aanwezig zijn.

Het onderhavige onderzoek is slechts een eerste verkenning van het vraagstuk rond identiteitsvaststelling en vastlegging in de vreemdelingen- en burgerketen. De aanbevelingen die hieronder worden gedaan, gaan vooral in op vraagstukken die nader onderzoek behoeven. In de gesprekken met ketenpartners die ten behoeve van dit onderzoek zijn gevoerd, zijn voorstellen gedaan ter verbetering van het identiteitsmanagement in de vreemdelingenketen en de afstemming met de burgerketen. Een aantal van de hieronder genoemde voorstellen zijn mede daarop geïnspireerd.

5.2 Voorstellen voor verder onderzoek

5.2.1 Kwantificeren van de problematiek

Voordat vergaande maatregelen worden ingezet zoals verdere systeemtechnische integratie van verschillende databestanden, zoals BVV en GBA, het laten vallen van het principe van leidend zijn van de GBA/BRP of de invoering van biometrie in de burgerketen, is het nodig eerst betrouwbare informatie te genereren over hoe vaak identiteitsvaststelling of registratie daadwerkelijk tot concrete problemen leidt. Daarvoor dienen ketenpartners gegevens bij te houden over onder meer:

- terugmelding door IND of andere ketenpartners aan de gemeenten in verband met wijziging of correctie van de in de GBA/BRP opgenomen gegevens;
- weigering van gemeenten om op basis van terugmelding GBA/BRP gegevens aan te passen;
- (wanneer in werking) toepassing artikel 2.17 Wet BRP;
- problemen bij uitzetting bij DT&V wegens aanwezigheid dubbele identiteit;
- geen terugmelding vertrek door DT&V (of IOM bij vrijwillig vertrek) naar BVV of GBA;
- bestaan van dubbele toekenning van V-nummers;
- 'niet herkenning' van vreemdeling of V-nummer in de strafrechtketen;
- problemen in INDiGO bij bewaring vreemdelingen.

5.2.2 Actuele en juiste identiteitsvastlegging in de burger- en vreemdelingenketen

Hierboven hebben we gezien dat de huidige (of in voorbereiding zijnde) wetgeving al in instrumenten voorziet ten behoeve van een betrouwbare en doelmatige identiteitsvastlegging in zowel de vreemdelingen- als burgerketen. Zo is het op basis van artikel 40 a van het GBA besluit mogelijk om in de GBA meer specifieke informatie omtrent de verblijfstitel van de ingeschreven vreemdeling op te nemen, op basis van de bij de wet opgenomen lijst van aantekeningen (in bijlage III van dit rapport). De vraag is in hoeverre de opname van deze aantekeningen aansluit bij de actuele informatie in de BVV en als basis kan worden gebruikt voor de afstemming tussen burger- en vreemdelingenketen.

Het probleem betreffende het ontbreken van het V-nummer in de GBA waardoor een vreemdeling die zich bij burgerzaken presenteert niet altijd wordt 'herkend' als vreemdeling die reeds in de vreemdelingenketen is opgenomen, kan mogelijk worden opgelost door het V-nummer, net als op een verblijfsdocument standaard op de Machtiging tot Voorlopig Verblijf te vermelden.¹³⁹

¹³⁹ Gesprek Ministerie van Veiligheid en Justitie, BVV Beheer, 25 april 2013. Voor wat betreft de vermelding op het Schengenvisum zullen de regels van de Visum Verordening 810/2009 en de VIS Verordening 767/2008 in acht
68

In het kader van identiteitsonderzoek is vastgesteld dat in de burger- en vreemdelingenketen vaak dubbel onderzoek wordt gedaan, wat als weinig efficiënt wordt ervaren. Zonder te tornen aan het beginsel van leidendheid van de GBA zou de burgerketen resultaten van identiteitsonderzoek die in de vreemdelingenketen is verricht, sneller kunnen overnemen.¹⁴⁰ Zoals we hierboven zagen, biedt artikel 2.17 Wet BRP een mogelijkheid daartoe voor wat betreft de gegevens van nationaliteit en geboortedatum. Wel zal bij de toepassing van deze bevoegdheid om gegevens van de vreemdelingenketen over te nemen, steeds de normen van internationaal privaatrecht en namenrecht in acht moeten worden genomen. Ook zullen duidelijke regels moeten worden opgesteld inzake welke autoriteit verantwoordelijk is voor de juistheid en de actualiteit van de vastgelegde gegevens over vreemdelingen, zowel bij gegevensuitwisseling tussen de burger- en de vreemdelingenketen, als bij gegevensuitwisseling tussen partners in de vreemdelingenketen zelf.

5.2.3 Bronnenhiërarchie

Tijdens het onderzoek kwamen bestaande verschillen aan het licht inzake de wijze waarop bronnen worden gewogen in het identificatieproces tussen de vreemdelingen- en de burgerketen, maar ook binnen de vreemdelingenketen zelf. Deze verschillen zouden problemen veroorzaken bij de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. Tegelijkertijd wordt vanuit de vreemdelingenketen erkend dat de burgerlijke stand gehouden is aan regels van internationaal privaatrecht en naamrecht. Deze regels verklaren (ten dele) de hiërarchie waarmee documenten worden gebruikt bij de inschrijving in de bevolkingsadministratie. Het onderhavig onderzoek was te beperkt om deze regels van naamrecht en internationaal privaatrecht diepgaand te onderzoeken en de relatie tussen deze regels en de wijze waarop de bronnenhiërarchie in de burgerketen wordt toegepast bloot te leggen. Een dergelijk onderzoek zou ook de betekenis en het nut van de toepassing van deze normen voor de vreemdelingenketen inzichtelijk kunnen maken.

5.2.4 ‘Matchingsautoriteit’ voor de vreemdelingenketen

Tijdens de gesprekken ten behoeve van dit onderzoek, wezen meerdere gesprekspartners op het bestaan van de ‘Matchingsautoriteit’ in de strafrechtketen en het nut van een dergelijke instantie voor de vreemdelingenketen. Als in de strafrechtketen verschillen in identiteitsgegevens met betrekking tot één persoon worden geconstateerd, onderzoekt de Matchingsautoriteit (Leeuwarden) de oorzaak van verschillen. Deze inschakeling geschiedt automatisch op basis van de gegevens afkomstig van politie en justitie. Verschillen in identificatie of identiteitsvaststelling kunnen zo worden opgelost.

In de vreemdelingenketen heeft het Koppelingsbureau in de eerste plaats een signalerende rol bij identificatieverschillen, maar het kan, zoals we hierboven zagen, ook zorgen dat correcties in het systeem worden aangebracht. De beschikbare onderzoekstijd bood geen gelegenheid de precieze functie van het Koppelingsbureau bij bijvoorbeeld identiteitsvraagstukken tussen de vreemdelingen- en burgerketen te onderzoeken, of de rol van dit bureau met die van de Matchingsautoriteit te vergelijken. Een dergelijk onderzoek zou een waardevolle aanvulling van het onderhavige onderzoek kunnen zijn bij

moeten worden genomen: deze lijken geen ruimte te bieden voor de opname van een nationaal nummer op de visumsticker (wel op het aanvraagformulier).

¹⁴⁰ Gesprek Ministerie van Veiligheid en Justitie, IDMI, 24 april 2013 en gesprek Ministerie van Veiligheid en Justitie, BVV beheer, 25 april 2013.

de verkenning van oplossingen in het kader van identiteitsmanagement binnen de vreemdelingenketen. Daarbij kan ook de rol van een ‘ketenoverschrijdende’ autoriteit worden onderzocht.¹⁴¹

5.2.5 Uitbreiding artikel 2.17 Wet BRP naar andere persoonsgegevens?

Hierboven bespraken we al de nieuwe voorziening in 2.17 Wet BRP waardoor de gemeente op basis van een mededeling van de Minister van Veiligheid en Justitie of IND gegevens inzake nationaliteit en geboortedatum in de BRP kan wijzigen. Uit de interviews met ketenpartners en beleidsmedewerkers kwam naar voren dat artikel 2.17 Wet BRP een belangrijke eerste stap kan zijn om meer vertrouwen tussen de burger- en vreemdelingenketen te kweken. De bepaling is voorlopig beperkt tot nationaliteit en geboortedatum. In de toekomst kan worden overwogen ook andere identiteitsgegevens die de IND op basis van onderzoek heeft verkregen, door de gemeenten te laten overnemen in de GBA. Binnen de burgerketen zou na verloop van tijd het inzicht kunnen ontstaan dat ook andere typen gegevens door de vreemdelingenketen op betrouwbaardere wijze kunnen worden vastgesteld dan aan de hand van een eigen verklaring van de vreemdeling. Een uitbreiding van het aantal gegevens waar de toepassing van artikel 2.17 op ziet, kan echter alleen bij wet in worden voorzien.

Daarnaast verdient het de aanbeveling de uitvoering van artikel 2.17, wanneer inwerking getreden, nader te onderzoeken op basis van de volgende vragen:

- Bij wie ligt het initiatief tot het doen van een mededeling? Als dat aan de gemeente is, is die dan verplicht de Minister van Veiligheid en Justitie om een mededeling te verzoeken?
- Welke eisen van betrouwbaarheid en nauwkeurigheid worden of mogen door de gemeente worden gesteld aan de door de Minister van Veiligheid en Justitie verstrekte informatie?
- Wordt daarbij gelet op de uitgebreidheid en de methode van het door de Minister van Veiligheid en Justitie verrichte onderzoek? Zo ja, hoe moet dit gewogen worden? Is die weging zodanig dat gemeenten van die gegevens uit zullen gaan en verzoeken om informatie zullen blijven indienen? Dient de gemeente anders te handelen in de uitslag van het door de Minister verrichte onderzoek door de vreemdeling, al dan niet onderbouwd door onderzoek uit contra-expertise, wordt betwist?

¹⁴¹ Kennis is genomen van de instelling en ontwikkeling door IDMI van een zogenaamd Ketenplatform, waar verschillen in registraties door ketenpartners en kwaliteitsvragen worden besproken. Dit platform is tijdens de interviews ten behoeve van dit rapport niet uitdrukkelijk ter sprake gekomen, ook niet naar aanleiding van de vraag van onderzoekers of voor de vreemdelingenketen een vergelijkbaar bureau bestaat zoals de Matchingsautoriteit in de strafrechtketen. Hierdoor is niet duidelijk geworden wat de praktische betekenis van dit platform is voor concrete vraagstukken rond identiteitsvaststelling en – vastlegging van vreemdelingen.

Summary

Identity management by immigration agencies

The central question that underlies the present report is whether better coordination between the civic and immigration agencies in terms of assigning and registering the identity of aliens in the information process regarding aliens in the Netherlands is desirable and possible. It was found and confirmed during interviews with representatives of the various agencies involved that a uniform registration of personal information and any correction thereto is hindered by the fact that different principles govern the processes of identity assignment and registration among the civic and immigration agencies respectively.

Additionally, it appeared that the principles and methods of identity assignment and registration not only differ between the civic and immigration agencies, but also among the various immigration agencies themselves.

The core definition of identity that the immigration agencies operate is name, date of birth, nationality, and, in certain instances, place of birth of the alien concerned. Among the civic agencies, in particular with regard to the Municipal Basic Administration (Gemeentelijke Basis Administratie or GBA) and the future Basic Registration (Basisregistratie Persoonsgegevens or BRP), the core definition of identity is formed by personal details regarding civic status (Burgerlijke Staat), which are a person's name, date of birth and place, sex, any spouses or civil partners (geregistreerd partner), and children. In the execution of their responsibilities other identifying information, such as the alien registration number (v-nummer), biometric information and information about family relatives, may be relevant for various immigration agencies. Similarly, civic agencies may register additional information regarding civil status, such as nationality, administration number (administratienummer), any legal restraints or legal custody over minors, and, in the case of aliens, their legal residency.

Due to this extensive and diverse registration of personal information by both civic and immigration agencies a uniform, and in certain instances too narrow, definition of identity is unhelpful in efforts to enhance cooperation. Rather, acknowledgment and acceptance of the existing differences in the identification process is more expedient for both the joint discharge of duties among the various immigration agencies and the cooperation between them and the Civil Registry.

Change in practice or regulations is in our view only relevant insofar these differences are problematic for the efficient execution of responsibilities of agencies or the protection of individual rights. Already several measures have been taken to enhance the synergy between civic and immigration agencies. Firstly, under Article 2.17 of the Personal Information Basic Registration Act of 2013 (Wet Basisregistratie persoonsgegevens) the Minister of Security and Justice, in practice the Immigration Authority (IND) and the Return and Departure Authority (DT&V), shall communicate details regarding the nationality and date of birth to municipalities, which shall be entered into the basic registration subsequently. Secondly, projects such as the acceleration of registration pilot (Proeftuin Versnelling Inschrijving) contribute to a more uniform registration of information, a better relationship between civic and immigration agencies, and more knowledge with regard to the application of Dutch international private law among the immigration authorities. In this respect, the responsibility of the Civil Registry as a gatekeeper for the government of the quality of identity and personal information can be maintained. However, differences in identity assignment and registration should always be considered in the light of fundamental rights, such as the right to privacy, data protection, and non

discrimination, in particular where such differences find no justification in legitimate goals or purposes. In this regard, the central storage of biometrics of migrants and the possible use of these data for law enforcement purposes lack sufficient justification and are problematic in the light of these fundamental rights.

The present research is a mere first enquiry into the questions surrounding identity assignment and registration by civic and immigration agencies. Further inquiry is necessary with regard to the added value of available and future tools for the improvement of identity management by the immigration agencies and the cooperation with civic agencies.

Afkortingen

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
ACVZ	Adviescommissie Vreemdelingenzaken
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
A-nummer	Administratienummer
AOW	Algemene Ouderdomswet
BCV	Bureau Coördinatie Vreemdelingenzaken
BLT	Bureau Land en Taal
BRP	Basisregistratie personen
BSN	Burgerservicenummer
BuZa	Ministerie Buitenlandse Zaken
BVV	Basisvoorziening vreemdelingen
CITT	Commissie Integraal Toezicht en Terugkeer
COA	Centraal orgaan Opvang Asielzoekers
CVZ	College voor Zorgverzekeringen
DISCS	Documenten Informatiesysteem inzake Civiele Status
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DT&V	Dienst Terugkeer & Vertrek
ECID	Expertise Centrum Identiteitsfraude
Eurodac	Europees informatiesysteem met vingerafdrukken van asielzoekers
EU-VIS	Europees Visum Informatie Systeem
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en fundamentele vrijheden
GBA	Gemeentelijke basisadministratie
Havank	Strafrechtelijk biometrieregister
HIS	Herkomstinformatiesysteem

HvJEU	Hof van Justitie van de Europese Unie
IDMI	Programmadirectie Identiteitsmanagement en Immigratie
ILO's	Immigration Liaison Officers
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
INDIAC	IND Informatie- en analysecentrum
INDiGO	Informatiesysteem van de IND
INDIS	Voorloper van INDiGO
IPR	Internationaal Privaatrecht
JV	Jurisprudentie Vreemdelingenrecht
KMar	Koninklijke Marechaussee
LP	Laissez-passer
MoMi	Modern Migratiebeleid
Mvv	Machtiging Voorlopig Verblijf
NJB	Nederlands Juristenblad
NSIS	Nationaal Schengen Informatie Systeem
OPS	Opsporingsregister
PIL	Protocol Identificatie en Labeling
RANOV	Regeling Afhandeling Nalatenschap Oude Vreemdelingenwet
RNI	Registratie Niet-Ingezetenen
RWN	Rijkswet op het Nederlanderschap
SIS	Schengen Informatie Systeem
SIS-II	Schengen Informatie Systeem II
SVB	Sociale Verzekeringsbank
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VBS	Vreemdelingen Basis Systeem

VIS	Visum Informatie Systeem
VP	Vreemdelingenpolitie
VRIS	Vreemdelingen in de strafrechtketen
Vw	Vreemdelingenwet
Vb	Vreemdelingenbesluit
Vc	Vreemdelingencirculaire
V-nummer	Vreemdelingsnummer
Wav	Wet arbeid vreemdelingen
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
WID	Wet op de Identificatieplicht
WvSv	Wetboek van Strafvordering
ZHP	Zeehavenpolitie

Bibliografie

ACVZ (2010)

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), *Het topje van de ijsberg. Advies over het tegengaan van identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen*, Den Haag: mei 2010

Boeles (2003)

Pieter Boeles, *Mensen & papieren. Legalisatie en verificatie van buitenlandse documenten in 'probleemlanden'*, Utrecht: Forum, 2003

Broeders e.a. (2011)

D. Broeders, C. Cuijpers en J.E.J. Prins (red.), *De staat van informatie*, Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR), Amsterdam: Amsterdam University Press 2011

Brouwer, Dorbeck-Jung, Prins (1992)

E.R. Brouwer, B.R. Dorbeck-Jung, C. Prins, *Juridische aspecten van het GBA-project*, Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgever, 1992

Brouwer (2012)

Evelien Brouwer, Biometrie in de vreemdelingenketen: verbetering van identiteitsvaststelling of instrument voor uitsluiting en stigmatisering? in *Asiel&Migratierecht* nr. 4 2012, p. 195-201

EMN (2012)

R. Engelsman en D. Diepenhorst, *Het vaststellen van de identiteit van asielzoekers. Praktijk en uitdagingen in Nederland*. Rapport in opdracht van het Europees Migratienetwerk (EMN), Den Haag: 2012

Hildebrandt (2010)

Mireille Hildebrandt, Privacy en identiteit in slimme omgevingen, *Computerrecht* 6 (2010): 172-182

van der Hof/Groothuis (2011)

S. van der Hof & M.M. Groothuis (red.) *Innovating Government. Normative, Policy and Technological Dimensions of Modern Government*, Den Haag: T.M.C. Asser Press, 2011.

Kranenborg/Verhey (2011)

H.R. Kranenborg, L.F.M. Verhey, *Wet bescherming persoonsgegevens in Europees perspectief*, Deventer: Kluwer 2011

Dijstelbloem/Meijer (2009)

Huub Dijkstra en Albert Meijer (red.) *De migratiemachine. De rol van technologie in het migratiebeleid* Rathenau Instituut/Uitgeverij Van Genneep 2009

Overkleeft-Verburg (2009)

G. Overkleeft-Verburg., Basisregistraties en rechtsbescherming. Over de dualisering van de bestuursrechtelijke rechtsbetrekking in *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 2009, nr. 10, p. 70-80

Van der Velde (2013)

Rob van der Velde, Proeftuin versnelling inschrijving in: *Burgerzaken en Recht*, nr. 3, 2013, p. 6-9.

de Vries/Tigchelaar (2007)

B. de Vries, J. Tigchelaar e.a. *Identiteitsfraude, een afbakening. Een internationale begripsvergelijking en analyse van nationale strafbepalingen* Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2007

WRR (2011)

Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, *i-Overheid*, Den Haag: WRR, 15 maart 2011.

Bijlagen

Bijlage I

Overzicht interviews

<u>Datum</u>	<u>Instantie</u>	<u>Gesprekspartner(s)</u>
18 april 2013	Dienst Terugkeer en Vertrek	Marianne Lenders, beleidsmedewerker; Joop Hendriks, senior beleidsmedewerker.
22 april 2013	Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken	Ron van Troost, beleidsmedewerker.
24 april 2013	Ministerie van Veiligheid en Justitie, Programmadirectie Identiteitsmanagement en Immigratie (IDMI)	Bert Weezenberg, plv. directeur IDMI; Carolien Hanewinkel, Programmamanager Biometrie in de Vreemdelingenketen; Paul Sturm, beleidsadviseur.
24 april 2013	Politie	Wim Schepers, directeur taakorganisatie Vreemdelingen.
25 april 2013	Ministerie van Veiligheid en Justitie, Beheer BVV	Karin Heijstek, projectleider procesanalyses en keteninformatie BVV; Michaël Agtereek, beheerder BVV.
25 april 2013	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Anja Lelieveld, programmamanager Identiteit op Orde.
7 mei 2013	Koninklijke Marechaussee	Arjen Ram, beleidsmedewerker Taakveld vreemdelingenwetgeving; Gert de Lange, medewerker algemene operationele zaken/teamleider asiel op Schiphol.
7 mei 2013	Immigratie en Naturalisatie Dienst	Thomas Claessens, senior adviseur afdeling uitvoeringsadvies Regulier Economisch; Jolanda van der Sman, adviseur afdeling uitvoeringsadvies Regulier Sociaal; Linda Goldschmeding, adviseur afdeling uitvoeringsadvies Asiel en Toegang; Johannes Welfing, senior adviseur afdeling Handhaving; Maarten Vleugel, wetenschappelijk medewerker INDIAC.
8 mei 2013	Ministerie van Veiligheid en Justitie, directie migratiebeleid	Rik Rovers, beleidsmedewerker.

Bijlage II

Bijlage I Wet GBA (geldend op 22 mei 2013): De algemene gegevens zoals bedoeld in artikel 34 Wet GBA

1. Gegevens over de burgerlijke staat
 - a. Naam:
geslachtsnaam;
voornamen;
adellijke titel of predikaat.
 - b. Geboorte:
geboortedatum;
geboorteplaats;
geboorteland en zo nodig gebiedsdeel.
 - c. Geslacht.
 - d. Ouders:
geslachtsnaam;
voornamen;
adellijke titel of predikaat;
geslacht;
geboortedatum;
geboorteplaats;
geboorteland en zo nodig gebiedsdeel.
 - e. Huwelijk dan wel geregistreerd partnerschap en eerdere huwelijken of eerdere geregistreerde partnerschappen:
datum huwelijkssluiting of datum aangaan geregistreerd partnerschap;
plaats huwelijkssluiting of plaats aangaan geregistreerd partnerschap;
land en zo nodig gebiedsdeel huwelijkssluiting of aangaan geregistreerd partnerschap;

- huwelijksontbinding of ontbinding geregistreerd partnerschap en reden daarvan, dan wel nietigverklaring huwelijk of geregistreerd partnerschap;
- datum ontbinding, dan wel nietigverklaring huwelijk of geregistreerd partnerschap;
- plaats ontbinding, dan wel nietigverklaring huwelijk of geregistreerd partnerschap;
- land en zo nodig gebiedsdeel ontbinding, dan wel nietigverklaring huwelijk of geregistreerd partnerschap.
- f. Echtgenoot dan wel geregistreerd partner en eerdere echtgenoten of geregistreerde partners;
- geslachtsnaam;
- voornamen;
- adellijke titel of predikaat;
- geslacht;
- geboortedatum;
- geboorteplaats;
- geboorteland en zo nodig gebiedsdeel.
- g. Kinderen:
- geslachtsnaam;
- voornamen;
- adellijke titel of predikaat;
- geboortedatum;
- geboorteplaats;
- geboorteland en zo nodig gebiedsdeel.
- h. Overlijden:
- overlijdensdatum;
- plaats overlijden;
- land en zo nodig gebiedsdeel overlijden.
- i. Data ingang en beëindiging rechtsgeldigheid gegevens:
- datum ingang rechtsgeldigheid;
- datum beëindiging rechtsgeldigheid.

2. Gegevens over curatele
curatele;
datum ingang rechtsgeldigheid curatele;
datum beëindiging rechtsgeldigheid curatele.
3. Gegevens over het gezag dat over de minderjarige wordt uitgeoefend
de aantekening dat het gezag over de ingeschrevene uitsluitend door één ouder wordt uitgeoefend;
de aantekening dat het gezag over de ingeschrevene door beide ouders wordt uitgeoefend;
de aantekening dat het gezag over de ingeschrevene door een ouder en een derde wordt uitgeoefend;
de aantekening dat het gezag over de ingeschrevene door één derde of twee derden tezamen wordt uitgeoefend, dan wel dat over de ingeschrevene tijdelijke of voorlopige voogdij wordt uitgeoefend;
datum ingang rechtsgeldigheid gegeven;
datum beëindiging rechtsgeldigheid gegeven.
4. Gegevens over de nationaliteit
nationaliteit of nationaliteiten, dan wel een aanduiding dat de betrokkene geen nationaliteit bezit, of een aanduiding dat de nationaliteit van de betrokkene niet kan worden vastgesteld;
de aantekening dat op grond van artikel 17 van de Rijkswet op het Nederlanderschap is vastgesteld dat de betrokkene niet de Nederlandse nationaliteit bezit;
de aantekening dat de betrokkene op grond van de Wet betreffende de positie van Molukkers als Nederlander behandeld wordt;
datum ingang rechtsgeldigheid gegeven;
datum beëindiging rechtsgeldigheid gegeven.
5. Gegevens over het verblijfsrecht van de vreemdeling
de aantekening over het verblijfsrecht;
datum ingang verblijfsrecht;
datum beëindiging verblijfsrecht;
datum mededeling gegeven.

6. Gegevens over de gemeente van inschrijving en het adres in die gemeente alsmede over het verblijf in Nederland en het vertrek uit Nederland
 - a. Gemeente van inschrijving:
gemeente;
datum van vestiging in de gemeente.
 - b. Adres:
functie van het adres;
straatnaam en zo nodig gemeentedeel;
huisnummer;
aanduiding bij huisnummer;
letter bij huisnummer;
toevoeging bij huisnummer;
locatiebeschrijving en zo nodig gemeentedeel;
postcode;
datum vestiging adres.
 - c. Verblijf in Nederland:
datum aanvang verblijf;
vorig land van verblijf.
 - d. Vertrek uit Nederland:
datum vertrek;
volgend land van verblijf;
eerste adres van verblijf in het volgend land van verblijf.
7. Gegevens over de administratienummers van de ingeschrevene, de ouders, de echtgenoot dan wel de geregistreerde partner, de eerdere echtgenoten of eerdere geregistreerde partners en de kinderen

administratienummer ingeschrevene;
administratienummer ouder;
administratienummer echtgenoot dan wel geregistreeerde partner;
administratienummer eerdere echtgenoot;
administratienummer eerdere geregistreeerde partner;
administratienummer kind;
data van kracht worden van de administratienummers.

8. Gegevens over het burgerservicenummer van de ingeschrevene

burgerservicenummer ingeschrevene;
datum van kracht worden van het burgerservicenummer.

9. Gegevens over de burgerservicenummers van de ouders, de echtgenoot dan wel geregistreeerde partner, de eerdere echtgenoten of geregistreeerde partners en de kinderen

burgerservicenummer ouder;
burgerservicenummer echtgenoot dan wel geregistreeerde partner;
burgerservicenummer eerdere echtgenoot;
burgerservicenummer eerdere geregistreeerde partner;
burgerservicenummer kind;
data van kracht worden van de burgerservicenummers.

10. Gegevens over het gebruik door de ingeschrevene van de geslachtsnaam van de echtgenoot, de geregistreeerde partner, de eerdere echtgenoot of de eerdere geregistreeerde partner

de aantekening dat de ingeschrevene de eigen geslachtsnaam voert;
de aantekening dat de ingeschrevene de geslachtsnaam van de echtgenoot, de geregistreeerde partner, de eerdere echtgenoot of de eerdere geregistreeerde partner voert;
de aantekening dat de ingeschrevene de geslachtsnaam van de echtgenoot, de geregistreeerde partner vooraf doet gaan aan de eigen geslachtsnaam;

de aantekening dat de ingeschrevene de geslachtsnaam van de echtgenoot, de geregistreeerde partner, de eerdere echtgenoot of de eerdere geregistreeerde partner doet volgen op de eigen geslachtsnaam;

datum ingang van het gegeven over het naamgebruik;

datum beëindiging

Bijlage III

Bijlage 1a bij artikel 40a van het Besluit gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (geldend op 24 mei 2013) De algemene gegevens omtrent het verblijfsrecht van de vreemdeling

De volgende aantekeningen omtrent het verblijfsrecht van een vreemdeling kunnen op diens persoonslijst worden opgenomen:

- a. de aantekening dat de ingeschrevene ingevolge artikel 8, onder a, van de Vreemdelingenwet 2000 rechtmatig verblijf heeft op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 van die wet, waarbij het de ingeschrevene is toegestaan elke vorm van arbeid in loondienst te verrichten;
- b. de aantekening dat de ingeschrevene ingevolge artikel 8, onder a, van de Vreemdelingenwet 2000 rechtmatig verblijf heeft op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 van die wet, waarbij het de ingeschrevene is toegestaan elke vorm van arbeid in loondienst te verrichten, mits de werkgever van de ingeschrevene beschikt over een daartoe vereiste tewerkstellingsvergunning;
- c. de aantekening dat de ingeschrevene ingevolge artikel 8, onder a, van de Vreemdelingenwet 2000 rechtmatig verblijf heeft op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 van die wet, waarbij het de ingeschrevene is toegestaan bepaalde vormen van arbeid in loondienst te verrichten;
- d. de aantekening dat de ingeschrevene ingevolge artikel 8, onder a, van de Vreemdelingenwet 2000 rechtmatig verblijf heeft op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 van die wet, waarbij het de ingeschrevene niet is toegestaan arbeid in loondienst te verrichten;
- e. de aantekening dat de ingeschrevene ingevolge artikel 8, onder b, van de Vreemdelingenwet 2000 rechtmatig verblijf heeft op grond van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 20 van die wet, dan wel duurzaam verblijfsrecht heeft als bedoeld in artikel 8.17 van het Vreemdelingenbesluit 2000, waardoor het de ingezetene is toegestaan elke vorm van arbeid in loondienst te verrichten;
- f. de aantekening dat de ingeschrevene ingevolge artikel 8, onder c, van de Vreemdelingenwet 2000 rechtmatig verblijf heeft op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 van die wet, waarbij het de ingeschrevene is toegestaan elke vorm van arbeid in loondienst te verrichten;
- g. de aantekening dat de ingeschrevene ingevolge artikel 8, onder d, van de Vreemdelingenwet 2000 rechtmatig verblijf heeft op grond van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 33 van die wet, waardoor het de ingezetene is toegestaan elke vorm van arbeid in loondienst te verrichten;
- h. de aantekening dat de ingeschrevene als economisch actieve gemeenschapsonderdaan ingevolge artikel 8.12 of 8.13 van het Vreemdelingenbesluit 2000 langer dan drie maanden na inreis rechtmatig verblijf heeft;

i. de aantekening dat de ingeschrevene als economisch niet-actieve gemeenschapsonderdaan ingevolge artikel 8.12 of 8.13 van het Vreemdelingenbesluit 2000 langer dan drie maanden na inreis rechtmatig verblijf heeft;

j. de aantekening dat de ingeschrevene ingevolge artikel 8.11 van het Vreemdelingenbesluit 2000 rechtmatig verblijf heeft gedurende een periode van drie maanden na inreis;

k. de aantekening dat de ingeschrevene ingevolge artikel 8, onder f, van de Vreemdelingenwet 2000 rechtmatig verblijf heeft in afwachting van de beslissing op een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 14 van die wet, terwijl bij of krachtens die wet dan wel op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de ingeschrevene achterwege dient te blijven totdat op de aanvraag is beslist, dan wel ingevolge artikel 8, onder h, van de Vreemdelingenwet 2000 rechtmatig verblijf heeft in afwachting van de beslissing op een bezwaarschrift of beroepschrift tegen de beslissing op de desbetreffende aanvraag, terwijl bij of krachtens die wet dan wel op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de ingeschrevene achterwege dient te blijven totdat op het bezwaarschrift of het beroepschrift is beslist;

l. de aantekening dat de ingeschrevene ingevolge artikel 8, onder f, van de Vreemdelingenwet 2000 rechtmatig verblijf heeft in afwachting van de beslissing op een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 28 van die wet, terwijl bij of krachtens die wet dan wel op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de ingeschrevene achterwege dient te blijven totdat op de aanvraag is beslist, dan wel ingevolge artikel 8, onder h, van de Vreemdelingenwet 2000 rechtmatig verblijf heeft in afwachting van de beslissing op een beroepschrift tegen de beslissing op de desbetreffende aanvraag, terwijl bij of krachtens die wet dan wel op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de ingeschrevene achterwege dient te blijven totdat op het beroepschrift is beslist;

m. de aantekening dat de ingeschrevene ingevolge artikel 8, onder g, van de Vreemdelingenwet 2000 rechtmatig verblijf heeft in afwachting van de beslissing op een door de ingeschrevene tijdig ingediende aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning, bedoeld in de artikelen 20 en 33 van die wet, of tot het verlengen van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning, bedoeld in de artikelen 14 en 28 van die wet, of een wijziging ervan, terwijl bij of krachtens die wet dan wel op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de ingeschrevene achterwege dient te blijven totdat op de aanvraag is beslist, dan wel ingevolge artikel 8, onder h, van de Vreemdelingenwet 2000 rechtmatig verblijf heeft in afwachting van de beslissing op een bezwaarschrift of beroepschrift tegen de beslissing op de desbetreffende aanvraag of tegen de intrekking van de verblijfsvergunning, bedoeld in de artikelen 14, 20, 28 en 33 van die wet, terwijl bij of krachtens die wet dan wel op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de ingeschrevene achterwege dient te blijven totdat op het bezwaarschrift of het beroepschrift is beslist;

n. de aantekening dat de ingeschrevene ingevolge artikel 8, onder g, van de Vreemdelingenwet 2000 rechtmatig verblijf heeft in afwachting van de beslissing op een door de ingeschrevene niet tijdig ingediende aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning, bedoeld in de artikelen 20 en 33 van die wet, of tot het verlengen van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning, bedoeld in de artikelen 14 en 28 van die wet, of een wijziging ervan, terwijl bij of krachtens die wet dan wel op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de ingeschrevene achterwege dient te blijven totdat op de aanvraag is beslist, dan wel ingevolge artikel 8, onder h, van de Vreemdelingenwet 2000 rechtmatig verblijf heeft in afwachting van de beslissing op een bezwaarschrift of beroepschrift tegen de beslissing op de

desbetreffende aanvraag, terwijl bij of krachtens die wet dan wel op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de ingeschrevene achterwege dient te blijven totdat op het bezwaarschrift of het beroepschrift is beslist;

o. de aantekening dat de ingeschrevene ingevolge artikel 8, onder l, van de Vreemdelingenwet 2000 rechtmatig verblijf heeft, omdat de ingeschrevene verblijfsrecht ontleent aan het Associatiebesluit 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije;

p. de aantekening dat de ingeschrevene ingevolge artikel 8, onder b of d, van de Vreemdelingenwet 2000 rechtmatig verblijf heeft, omdat de ingeschrevene houder is van een verblijfstitel die op grond van artikel 115, vierde lid, van die wet moet worden aangemerkt als een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, waardoor het de ingeschrevene is toegestaan elke vorm van arbeid in loondienst te verrichten;

q. de aantekening dat de ingeschrevene ingevolge artikel 8, onder c, van de Vreemdelingenwet 2000 rechtmatig verblijf heeft, omdat de ingeschrevene houder is van een verblijfstitel die op grond van artikel 115, zesde lid, van die wet moet worden aangemerkt als een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 van die wet, waarbij het de ingeschrevene is toegestaan elke vorm van arbeid in loondienst te verrichten;

r. de aantekening dat de ingeschrevene ingevolge artikel 8, onder a, van de Vreemdelingenwet 2000 rechtmatig verblijf heeft, omdat de ingeschrevene houder is van een verblijfstitel die op grond van artikel 115, tweede lid, van die wet moet worden aangemerkt als een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 van die wet, waarbij met behulp van het desbetreffende document en nadere gegevens wordt vastgesteld of het de ingeschrevene is toegestaan elke vorm van arbeid in loondienst te verrichten, dan wel of het de ingeschrevene is toegestaan elke vorm van arbeid in loondienst te verrichten, mits de werkgever van de ingeschrevene beschikt over een daartoe vereiste tewerkstellingsvergunning, dan wel of het de ingeschrevene is toegestaan bepaalde vormen van arbeid in loondienst te verrichten;

s. de aantekening dat de ingeschrevene geen titel tot verblijf heeft of deze heeft verloren;

t. de aantekening dat de ingeschrevene, ingevolge artikel 8.12 van het Vreemdelingenbesluit 2000 langer dan drie maanden na inreis rechtmatig verblijf heeft als economisch actieve onderdaan van een land dat op of na 1 mei 2004 tot de Europese Unie is toegetreden, waarbij aan het recht van de ingeschrevene om arbeid te verrichten voorwaarden kunnen worden gesteld, dan wel ingevolge artikel 8.13 van het Vreemdelingenbesluit 2000 langer dan drie maanden rechtmatig verblijf heeft, waarbij aan het recht om arbeid te verrichten zodanige voorwaarden kunnen worden gesteld;

u. de aantekening dat de ingeschrevene, ingevolge artikel 8.12 van het Vreemdelingenbesluit 2000 langer dan drie maanden na inreis rechtmatig verblijf heeft als economisch niet-actieve gemeenschapsonderdaan van een land dat op of na 1 mei 2004 tot de Europese Unie is toegetreden, waarbij aan het recht van de ingeschrevene om arbeid te verrichten voorwaarden kunnen worden gesteld, dan wel ingevolge artikel 8.13 van het Vreemdelingenbesluit 2000 langer dan drie maanden rechtmatig verblijf heeft, waarbij aan het recht om arbeid te verrichten zodanige voorwaarden kunnen worden gesteld;

v. de aantekening dat de ingeschrevene, ingevolge artikel 8.11, eerste lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 rechtmatig verblijf heeft gedurende een periode van drie maanden na inreis als onderdaan van

een land dat op of na 1 mei 2004 tot de Europese Unie is toegetreden, waarbij aan het recht van de ingeschrevene om arbeid te verrichten voorwaarden kunnen worden gesteld, dan wel ingevolge artikel 8.11, tweede lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 rechtmatig verblijf heeft gedurende een zodanige periode, waarbij aan het recht om arbeid te verrichten zodanige voorwaarden kunnen worden gesteld.

Bijlage IV

Lijst authentieke gegevens GBA

Categorie 01 – Persoon

01.01.20 Burgerservicenummer persoon

01.02.10 Voornamen persoon

01.02.30 Voorvoegsel geslachtsnaam persoon

01.02.40 Geslachtsnaam persoon

01.03.10 Geboortedatum persoon

01.03.20 Geboorteplaats persoon

01.03.30 Geboorteland persoon

01.04.10 Geslachtsaanduiding

01.61.10 Aanduiding naamgebruik

01.85.10 Ingangsdatum geldigheid met betrekking tot de elementen van de categorie Persoon

Categorie 02 – Ouder1

02.01.20 Burgerservicenummer ouder1

02.02.10 Voornamen ouder1

02.02.30 Voorvoegsel geslachtsnaam ouder1

02.02.40 Geslachtsnaam ouder1

02.03.10 Geboortedatum ouder1

02.85.10 Ingangsdatum geldigheid met betrekking tot de elementen van de categorie Ouder1

Categorie 03 – Ouder2

03.01.20 Burgerservicenummer ouder2

03.02.10 Voornamen ouder2

03.02.30 Voorvoegsel geslachtsnaam ouder2

03.02.40 Geslachtsnaam ouder2

03.03.10 Geboortedatum ouder2

03.85.10 Ingangsdatum geldigheid met betrekking tot de elementen van de categorie Ouder2

Categorie 04 – Nationaliteit

04.05.10 Nationaliteit

04.65.10 Aanduiding bijzonder Nederlanderschap

Categorie 05 – Huwelijk/Geregistreerd partnerschap

05.01.20 Burgerservicenummer echtgenoot/geregistreerd partner

05.02.10 Voornamen echtgenoot/geregistreerd partner

05.02.30 Voorvoegsel geslachtsnaam echtgenoot/geregistreerd partner

05.02.40 Geslachtsnaam echtgenoot/geregistreerd partner

05.03.10 Geboortedatum echtgenoot/geregistreerd partner

05.06.10 Datum huwelijkssluiting/aangaan geregistreerd partnerschap

05.07.10 Datum ontbinding huwelijk/geregistreerd partnerschap

05.85.10 Ingangsdatum geldigheid met betrekking tot de elementen van de categorie

Huwelijk/geregistreerd partnerschap

Categorie 06 - Overlijden

06.08.10 Datum overlijden

06.85.10 Ingangsdatum geldigheid met betrekking tot de elementen van de categorie Overlijden

Categorie 08 - Verblijfplaats

08.09.10 Gemeente van inschrijving

08.10.20 Gemeentedeel

08.11.10 Straatnaam

08.11.20 Huisnummer

08.11.30 Huisletter

08.11.40 Huisnummertoevoeging

08.11.50 Aanduiding bij huisnummer

08.12.10 Locatiebeschrijving

Categorie 09 – Kind

09.01.20 Burgerservicenummer kind

09.02.10 Voornamen kind

09.02.30 Voorvoegsel geslachtsnaam kind

09.02.40 Geslachtsnaam kind

09.03.10 Geboortedatum kind

09.85.10 Ingangsdatum geldigheid met betrekking tot de elementen van de categorie Kind

Categorie 10 - Verblijfstitel

10.39.10 Aanduiding verblijfstitel

10.39.20 Datum einde verblijfstitel

10.39.30 Ingangsdatum verblijfstitel

Bijlage V

Artikel 107 Vw 2000, gewijzigd per 1 juni 2013:

1. Er is een vreemdelingenadministratie, die wordt beheerd door Onze Minister. De vreemdelingenadministratie bevat:
 - a. persoons- en verwijsggegevens van vreemdelingen die volgens door Onze Minister vastgestelde werkwijze zijn geïdentificeerd en geregistreerd;
 - b. andere gegevens, waaronder persoonsgegevens, die van belang zijn voor de uitvoering van deze wet en de Rijkswet op het Nederlanderschap.
2. De vreemdelingenadministratie heeft tot doel de verwerking van de in het eerste lid bedoelde gegevens, voor zover dat noodzakelijk is voor:
 - a. het ter verificatie, controle en verwijzing beschikbaar stellen van de identificatie- en verwijsggegevens van vreemdelingen;
 - b. de uitvoering van deze wet, de Rijkswet op het Nederlanderschap en andere, bij regeling van Onze Minister aan te wijzen wettelijke voorschriften;
 - c. de evaluatie van bestaand beleid en de voorbereiding van nieuw beleid.
3. Aan een vreemdeling wordt in de vreemdelingenadministratie een uniek vreemdelingsnummer toegekend.
4. Uit de vreemdelingenadministratie worden aan bestuursorganen die gegevens en inlichtingen verstrekt, die zij behoeven voor de uitvoering van hun taak, waaronder in ieder geval gegevens omtrent de verblijfsrechtelijke positie van de vreemdeling.
5. Bestuursorganen zijn bevoegd uit eigen beweging en desgevraagd verplicht Onze Minister de gegevens en inlichtingen te verstrekken die Onze Minister behoeft voor de uitvoering van deze wet en de Rijkswet op het Nederlanderschap. Deze bestuursorganen kunnen daarbij gebruik maken van het vreemdelingsnummer, het burgerservicenummer, bedoeld in artikel 1, onder b, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer, en van andere, bij regeling van Onze Minister aangewezen nummers.
6. De in het vierde en vijfde lid bedoelde gegevensverstrekking vindt niet plaats, indien de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene daardoor onevenredig wordt geschaad.
7. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld omtrent:
 - a. de in de vreemdelingenadministratie op te nemen gegevens, de doorlevering van die gegevens en de vernietiging daarvan;

b. de gevallen, waarin en de wijze waarop in ieder geval gegevens en inlichtingen dienen te worden verstrekt, en

c. de gevallen, waarin de verstrekking van gegevens en inlichtingen anders dan kosteloos geschiedt.

8. Voor de toepassing van het vierde en vijfde lid worden met bestuursorganen gelijkgesteld instellingsbesturen van uit de openbare kas bekostigde instellingen en bevoegde gezagsorganen van uit de openbare kas bekostigde scholen en instellingen.

9. Met betrekking tot de vreemdelingenadministratie is Onze Minister de verantwoordelijke in de zin van artikel 1, onder d, van de Wet bescherming persoonsgegevens.

Samenvatting enkele conclusies inzake de informatievoorziening uit het rapport van de Inspectie Veiligheid en Justitie *Het overlijden van Alexander Dolmatov, 28 maart 2013, Bijlage bij Handelingen Tweede Kamer 2012-2013, 19637 nr. 1648*

Naast andere tekortkomingen in zowel de verlening van psychiatrische zorg aan de asielzoeker, als het niet inschakelen van zijn advocaat, constateert de Inspectie twee belangrijke tekortkomingen in de informatievoorziening binnen de vreemdelingenketen:

1. Onjuist gebruik van het zogenaamde M118 formulier, waarin aanvullende en voor de zorg belangrijke informatie over de asielzoeker Dolmatov zou moeten zijn opgenomen: het M118 formulier betreft het formulier (model is in de Vreemdelingen-circulaire opgenomen) waarmee vreemdelingen voor bewaring door hetzij de vreemdelingenpolitie of Koninklijke Marechaussee worden aangemeld. Dit formulier is in 2012 vernieuwd. Het nieuwe model is meer gericht om duidelijkheid over kenmerken en gedrag van de vreemdeling te verschaffen. De Inspectie constateert dat de Vreemdelingenpolitie het M118-formulier feitelijk uitsluitend als een aanmeldformulier gebruikt, niet als een middel om informatie over een vreemdeling te delen of als zoals het ook wordt genoemd 'groeidocument'. In het geval van Dolmatov, maar ook meer algemeen blijkt vaak nog het oude formulier te worden gebruikt.

De Vreemdelingenpolitie, die het formulier in de casus van Dolmatov op 15 januari 2013 opstelt, stuurt het als een PDF-document naar het Bureau Coördinatie Vreemdelingenzaken (plaatsingsafdeling van Dienst Justitiële Inrichtingen). Dit maakt het voor de andere ketenpartners onmogelijk om in het document aanvullingen te doen. De Vreemdelingenpolitie vult daarnaast vrij summier informatie in. Bij bijzonderheden staat over Dolmatov uitsluitend vermeld: "is bekend bij psychiatrie, is suïcidaal". Naar de achtergrond van deze informatie is het gissen. Niet wordt vermeld dat hij op dat moment in een observatiecel verblijft.

In de volgende twee dagen wordt medicatie voorgeschreven aan Dolmatov en doet Dolmatov een zelfmoordpoging in zijn cel. Deze gebeurtenissen leiden niet tot aanvullingen in het al aangemaakte M118-formulier of het opstellen van een nieuwe. Volgens medewerkers is het formulier regelmatig onvolledig en laat het ruimte voor interpretatie.

2. Systeem-technisch en persoonlijk falen in het kader van de uitvoering van INDiGO en verstrekking informatie over niet-uitzetbaarheid van Dolmatov: de Inspectie constateert dat de Vreemdelingenpolitie Dolmatov op 14/01 heeft ingesloten omdat hij sinds 13/01 onrechtmatig in NL verblijft en dus verwijderbaar is. De Vreemdelingenpolitie baseert zich op het politiesysteem dat wordt ingevoerd door de BVV, die op zijn beurt informatie uit INDiGO haalt.

De wijziging van 13/01 verloopt automatisch omdat Dolmatov volgens het systeem niet meer rechtmatig verblijft. Dit is echter onjuist omdat zijn advocaat op 11/01 beroep heeft aangetekend en Dolmatov de uitkomst daarvan mag afwachten (hij zit in de verlengde asielprocedure).

Die automatische wijziging vindt plaats omdat de IND heeft nagelaten in INDiGO aan te vinken dat het beroep opschortende werking heeft. Door dit vinkje wordt een 'extra' periode van twee weken gegenereerd. Deze periode is in het systeem geprogrammeerd om te voorkomen dat beroepschriften die tijdig bij het Centraal Inschrijfbureau Vreemdelingenzaken (CIV) binnenkomen, maar later de IND bereiken, onterecht leiden tot het aanpassen van de verwijderbaarheidstitel van een vreemdeling. De

Inspectie stelt vast dat dit in het geval van Dolmatov niet is gebeurd, en dat dit sinds medio 2011 ook in andere gevallen moet zijn voorgekomen en omschrijft dit als eerste tekortkoming in het systeem.

De tweede tekortkoming waar de Inspectie op wijst, is het niet tijdig doorgeleiden van het beroepschrift naar de IND. Het beroep was 11/01 na kantoor tijd ingediend bij de CIV. De CIV is niet aangesloten op de BVV of een ander systeem van de vreemdelingenketen. Op 14/01 wordt het beroep handmatig verwerkt door CIV en later die dag naar IND gestuurd. Op 15/01 wordt het in INDiGO verwerkt. Deze verwerking leidde niet tot aanpassing van de verblijfstitel van Dolmatov. INDiGO signaleert ook geen verband tussen de ingevoerde maatregel van bewaring en het beroepschrift in de asielprocedure. Deze verbanden worden evenmin geconstateerd door medewerkers van de IND. Volgens de IND zal dit binnen de IND pas worden geconstateerd als een procesvertegenwoordiger het bewaringsdossier onder ogen krijgt. Uiteindelijk blijkt dat ten tijde van het onderzoek van de Inspectie, INDiGO en alle door INDiGO gevoede systemen nog altijd aangeven dat Dolmatov onrechtmatig in Nederland verblijft en verwijderbaar is.

De partners van de vreemdelingenketen weten dat de systemen niet altijd op accuraat elkaar aansluiten en daardoor niet altijd actueel zijn. BVV loopt vrijwel altijd achter op INDiGO, omdat de informatie slechts één keer per dag van INDiGO naar BVV wordt gemigreerd. De respondenten van de Inspectie hebben overigens aangegeven dat het regelmatig meer dan één dag achterloopt.

De VP heeft op 14/01 contact opgenomen met de IND omdat medewerkers rechtstreeks in INDiGO kunnen kijken. Toen was het beroepschrift nog niet verwerkt. De medewerkers van de IND-ketenlijn signaleren bij de inzage in INDiGO niet dat de termijn voor de opschortende werking van het rechtsmiddel in het geval van Dolmatov niet is geregistreerd en dat de informatie over zijn verwijderbaarheid dus niet klopt. De VP heeft voor de zekerheid navraag gedaan bij DT&V maar ook die gaan uit van de informatie uit de BVV. Uit het onderzoek blijkt dat men beseft dat Dolmatov pas recent als verwijderbaar staat geregistreerd.

Dit besef – gekoppeld aan de wetenschap dat de informatie in de beschikbare systemen lang niet altijd actueel is en dat advocaten vaak pas op het laatste moment beroep aantekenen – vormt voor de betrokken ketenpartners (IND, Vreemdelingenpolitie en DT&V) geen aanleiding om op een later moment te controleren of de verblijfs- en verwijderbaarheidstitel van Dolmatov mogelijk is gewijzigd. Zij zien dit ook niet als hun verantwoordelijkheid. De mogelijkheid om te signaleren dat de insluiting mogelijk onterecht is, ligt volgens de betrokkenen vanaf dat moment bij de IND en bij Dolmatov zelf, aldus het Inspectierapport.