



rijksuniversiteit  
 groningen

faculteit  
 rechtsgeleerdheid

vakgroep staatsrecht,  
 bestuursrecht en  
 bestuurskunde

# Evaluatie van de Wet biometrie vreemdelingenketen

EINDRAPPORT

GRONINGEN, 2 MAART 2017

## Samenvatting

Dit rapport presenteert de resultaten van de evaluatie van de Wet biometrie vreemdelingenketen, uitgevoerd door de vakgroep staatsrecht, bestuursrecht en bestuurskunde, onderdeel van de faculteit rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen in samenwerking met onderzoeksbureau Pro Facto te Groningen. Met deze wet, voluit de *Wet van 11 december 2013 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de uitbreiding van het gebruik van biometrische kenmerken in de vreemdelingenketen in verband met het verbeteren van de identiteitsvaststelling van de vreemdeling*, is per 1 maart 2014 de Vreemdelingenwet 2000 zodanig gewijzigd dat een uitbreiding van het gebruik van biometrie in de vreemdelingenketen mogelijk werd.

### Aanleiding

De Wet biometrie vreemdelingenketen bevat in artikel II een evaluatiebepaling. De minister van Veiligheid en Justitie dient op grond van deze bepaling binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet aan de Staten-Generaal een verslag te zenden over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk, alsmede een standpunt inzake de wenselijkheid van een gehele of gedeeltelijke voortdurende werking van de wet. Op verzoek van de Eerste Kamer heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie toegezegd dat deze evaluatie binnen drie jaar kan plaatsvinden. De evaluatie vindt mede plaats vanwege de in de wet opgenomen horizonbepaling: de door de Wet biometrie vreemdelingenketen ingevoerde wetsbepalingen worden namelijk na zeven jaar van rechtswege ingetrokken.

Bij de behandeling van de wet is bovendien in de Eerste Kamer de motie-Strik c.s. aangenomen.<sup>1</sup> Deze motie verzoekt om bij de bedoelde evaluatie in elk geval te onderzoeken in hoeverre de wetswijziging noodzakelijk is gebleken voor en daadwerkelijk heeft geleid tot de bestrijding van identiteitsfraude, in hoeverre de wetswijziging heeft geleid tot gebruik van biometrische gegevens voor andere strafrechtelijke doeleinden en in hoeverre de gegevens in de centrale databank betrouwbaar en van voldoende kwaliteit blijken.

### Centrale onderzoeksvragen

De doelstelling van het evaluatieonderzoek is in de kern het verkrijgen van inzicht in de mate waarin de Wet biometrie vreemdelingenketen de door de wetgever geformuleerde doelen heeft bereikt, voor zover daar op dit moment reeds uitspraken over gedaan kunnen worden (zie hierover ook paragraaf 1.4 en 1.5). Dit onderzoek beoogt de minister in staat te stellen een standpunt te formuleren inzake de wenselijkheid van verlenging van de wet.

---

<sup>1</sup> EK 2013/14, 33.192, G.

De probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt:

*Voor welke doeleinden worden biometrische kenmerken van vreemdelingen gebruikt, wordt bij de verwerking van biometrische gegevens voldaan aan de wettelijke vereisten en voldoen deze gegevens aan de criteria van kwaliteit en betrouwbaarheid en in hoeverre worden de doelstellingen gerealiseerd die de wetgever met de Wet biometrie vreemdelingenketen voor ogen stonden?*

De onderzoeksvraag valt uiteen in drie deelvragen:

- I. Welke doelstellingen beoogde de wetgever te bereiken met de invoering van de Wet biometrie vreemdelingenketen, welke beleidstheorie ligt aan de keuze van die doelstellingen ten grondslag en in hoeverre is de beleidstheorie ex ante gefundeerd?
- II. Handelen de verschillende ketenpartners bij enerzijds de afname en de registratie en anderzijds het gebruik en de benutting van biometrische gegevens volgens de wettelijke vereisten? Voldoen de afgenomen gegevens aan de criteria kwaliteit en betrouwbaarheid?
- III. In hoeverre zijn sinds 1 maart 2014 de beoogde effecten en eventuele neveneffecten opgetreden en in hoeverre is dat toe te schrijven aan de in de wet geboden verruimde mogelijkheid om biometrische gegevens af te nemen?

### **Onderzoeksopzet en -verantwoording**

Het onderzoek is daarmee inhoudelijk opgebouwd uit drie deelonderzoeken: een beleidsreconstructie (vraag I), een procesevaluatie (vraag II) en een doeltreffendheidsanalyse (vraag III). De evaluatiebepaling in de wet ligt ten grondslag aan de eerste en derde onderzoeksvraag. De tweede vraag is met name gebaseerd op de elementen uit de motie-Strik c.s.

Voor de datavergaring en analyse is een aantal onderzoeksactiviteiten ondernomen. Tijdens een documentstudie zijn o.a. de wet en bijbehorende teksten, parlementaire stukken, aanverwante (Europese) wet- en regelgeving en diverse rapporten en artikelen bestudeerd, alsmede documenten (protocollen, rapportages e.d.) die een beeld van de praktische uitvoering van de wet konden verschaffen. Ten tweede zijn twintig interviews afgenomen bij respondenten die betrokken waren bij de totstandkoming van de wet, dan wel bij de uitwerking of uitvoering van de wet. De derde activiteit betreft een analyse van cijfermatige data over het gebruik van de databank waarin gegevens van vreemdelingen zijn opgeslagen. Als vierde onderzoeksactiviteit is een dossierstudie gedaan op basis van geanonimiseerde biografische gegevens.

Gaandeweg het onderzoek is gebleken dat de oorspronkelijke opzet van een volledige evaluatie momenteel niet uitvoerbaar is. Doordat de wet nog maar kort voor de start van het onderzoek in werking is getreden, zijn de gevolgen binnen de vreemdelingenketen nog niet goed waarneembaar gebleken. Bovendien is gebleken dat veel keten-

partners nog niet op het gewenste niveau, noch op een uniforme manier de voor dit onderzoek benodigde gegevens registreren. Ten derde is een dossierstudie, waarbij een kleine selectie vingerafdrukken beoordeeld zou worden op kwaliteit, vanwege juridische bezwaren bij het ministerie van V&J en vanwege technische complicaties niet mogelijk gebleken. Dit heeft tot gevolg dat de motie-Strik c.s. niet volledig kon worden uitgevoerd.

## **Beleidsreconstructie**

De reconstructie van de beleidstheorie dient als basis voor de evaluatie. Om een oordeel te kunnen uitspreken over de mate waarin de doelstellingen van de wet zijn gerealiseerd, is het nodig precies voor ogen te hebben welke concrete doelen werden beoogd. Bovendien is het noodzakelijk inzicht te verkrijgen in de (impliciete en expliciete) veronderstellingen die aan de keuze van de beoogde doelen en ingezette middelen ten grondslag liggen. Deze beleidsreconstructie wordt beschreven in hoofdstuk 2.

Vastgesteld wordt dat de wet drie middelen kent (afname tien vingerafdrukken en gezichtsopname, centrale opslag van gegevens en koppeling van deze gegevens aan één identiteit) waarmee het einddoel, het vergroten van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van het vreemdelingenbeleid, behaald moet worden. Tussendoelen zijn het verhogen van de betrouwbaarheid van identiteitsvaststelling en identiteitsregistratie en het tegengaan van onregelmatigheden bij de identiteitsvaststelling<sup>2</sup>. De onderzoekers constateren dat deze doelstellingen niet SMART zijn geformuleerd. In reactie op de vraag hoe goed de wet en de gekozen instrumenten empirisch zijn onderbouwd is de conclusie dat nauwelijks sprake is van empirisch onderzoek. De onderbouwing vanuit de Europese praktijk is daarmee mager te noemen.

De keuze voor de vingerafdrukken en gezichtsopnames als biometrische gegevens lijkt voornamelijk ingegeven vanuit het argument dat bestaande registers nationaal en op Europees niveau ook op basis van die gegevens zijn opgebouwd. Deze padafhankelijkheid is vanuit het oogpunt van doeltreffendheid en doelmatigheid te begrijpen, zeker gezien de context van de wet als nationale maatregel in aanvulling op Europese regelgeving.

## **Wettelijke eisen**

In hoofdstuk 3 is het juridisch kader met betrekking tot het gebruik van biometrie in de vreemdelingenketen neergezet, zoals dat werd gewijzigd ten gevolge van de Wet biometrie vreemdelingenketen. Hierbij is in kaart gebracht welke ketenpartners in hun processen biometrie mogen inzetten ingevolge de Wet biometrie vreemdelingenketen bij het identificeren en verifiëren van de identiteit van een vreemdeling. Bij de aanvraag van een mvv en een verblijfsvergunning is hierbij sprake van een geheel nieuw gebruik. Bij enkele andere processen is slechts sprake van een verruimd gebruik, waardoor

---

<sup>2</sup> Hoewel in de parlementaire stukken veelal gesproken wordt over identiteits- en documentfraude is, omdat er in veel gevallen niet hard te maken valt dat er opzet in het spel is, tijdens dit onderzoek de term 'onregelmatigheden (ten aanzien van identiteit)' gehanteerd.

bijvoorbeeld afgenomen gegevens ook in de BVV opgeslagen mogen worden en in andere ketenprocessen aangewend mogen worden.

Tevens blijkt dat de wet en onderliggende regelgeving meerdere eisen bevatten ten aanzien van de afname en verwerking (waaronder opslag en verwijdering) van gegevens. De doorverwerking van deze eisen in het PIL<sup>3</sup>, dat geldt als werkinstructie voor de ketenpartners en een goede weergave biedt van hoe in de praktijk gewerkt wordt, is bovendien beoordeeld. Hieruit is niet gebleken dat deze eisen in de praktijk niet in acht genomen worden door de betrokken ketenpartners. De werkinstructie in het PIL is in lijn met de juridische vereisten in wet- en regelgeving. De dossieranalyse bevestigt dat beeld grotendeels, hoewel in drie van de 88 bestudeerde gevallen gegevens blijken te zijn afgenomen van vreemdelingen met een nationaliteit waarbij dit wettelijk gezien niet toegestaan is.

### **Betrouwbaarheid en kwaliteit van gegevens**

Hoofdstuk 4 behandelt de betrouwbaarheid en kwaliteit van biometrische gegevens, en dan met name de vingerafdrukken, die zijn opgeslagen in de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV). Hierbij concluderen de onderzoekers ten eerste uit het feit dat het succespercentage bij verificatiepogingen licht is gedaald in de periode sinds 2014, dat er ruimte is voor de verbetering van deze kwaliteit. Vervolgens constateren we dat er geen sprake is van systematische, centrale kwaliteitscontroles en dat daarmee dus geen goed beeld bestaat van eventuele kwaliteitsverschillen tussen afdrukken die door verschillende ketenpartners en/of in verschillende periodes zijn afgenomen. Daarnaast constateren de onderzoekers dat het feit dat de verantwoordelijkheid voor (verbetering van) de kwaliteit van vingerafdrukken bij de ketenpartners belegd is, door het optreden van overloopeffecten (externaliteiten), een ondoelmatig laag investeringsniveau op dit gebied tot gevolg kan hebben.

Hoewel een dossierstudie van biometrische gegevens geen doorgang heeft gehad als gevolg van juridische en technische complicaties, geven de onderzoekers wel een aantal handvaten voor latere kwaliteitsonderzoeken en –controles op basis van geldende normen in binnen- en buitenland.

### **Gebruik van biometrie in de vreemdelingenketen**

In hoofdstuk 5 wordt, voornamelijk op basis van een analyse van gegevens over het aantal registraties van biometrische gegevens, ingegaan op het gebruik van biometrie in de vreemdelingenketen. De invoering van de Wet biometrie vreemdelingenketen heeft zoals verwacht geleid tot een sterke toename van het aantal geregistreerde vingerafdrukken en gezichts-opnames, vooral bij de reguliere vreemdelingenstroom. Voor de inwerkingtreding van de wet werden tussen de 3.000 à 6.000 sets vingerafdrukken per kwartaal (gemiddeld: 4992) opgeslagen in de BVV. Na inwerkingtreding van de wet varieerde dit tussen 23.000 en 47.000 sets vingerafdrukken (gemiddeld: 32.997). Voor gezichtsopnames is een minder sterke percentuele toename waargenomen, namelijk

<sup>3</sup> Het Protocol Identificatie en Labeling (PIL) beschrijft een gestandaardiseerde werkwijze voor het identificeren, registreren, wijzigen en verifiëren van persoonsgegevens en het vernietigen van biometrische gegevens in de vreemdelingenketen.

gemiddeld van 129.786 naar 176.563 gezichtsopnames per kwartaal. Het is goed voorstelbaar dat vreemdelingen hierdoor op basis van vingerafdrukken kunnen worden geverifieerd en daardoor sneller worden geholpen, maar het ontbreekt momenteel aan een duidelijk, integraal beeld van de inzet van personeel en doorlooptijden.

Met betrekking tot het tegengaan van onregelmatigheden ten aanzien van identiteit moeten we constateren dat er nauwelijks iets is veranderd ten opzichte van de situatie voor de inwerkingtreding van de wet. Nog steeds is er bij de meeste ketenpartners geen sprake van gestructureerde en complete registratie van vermoede of ontdekte onregelmatigheden. Van een uniforme registratie van dergelijke situaties in de keten als geheel is dus ook geen sprake. De omvang van dit probleem blijft dus moeilijk, zo niet onmogelijk in te schatten, noch is er een uitspraak te doen over de ontwikkelingen op dit gebied. Daarmee is in elk geval de verwachting dat met de invoering van de wet een beter beeld van de omvang van de problematiek kon worden verkregen niet waargemaakt.

De onderzoekers constateren dat er geen sprake is geweest van onrechtmatige raadpleging van biometrische gegevens.

### **Conclusies en aanbevelingen**

Geconcludeerd wordt dat een aantal veronderstellingen uit de beleidstheorie niet gerealiseerd of onderbouwd kunnen worden. Zo is niet duidelijk geworden in welke mate de invoering van de wet heeft bijgedragen aan het terugdringen van onregelmatigheden ten aanzien van identiteit. De Wet biometrie vreemdelingenketen had moeten leiden tot een beter beeld van de onregelmatigheden ten aanzien van identiteit in de vreemdelingenketen. Deze doelstelling is niet gerealiseerd. Er is nog steeds hooguit sprake van versnipperde en niet-uniforme registratie van onregelmatigheden. Wel is duidelijk, in lijn met het oogmerk van de wet, dat van meer vreemdelingen een grotere hoeveelheid biometrische gegevens opgeslagen worden in de BVV. Dit zou erin moeten resulteren dat meer onregelmatigheden ten aanzien van identiteit aan het licht komen. Dat wordt echter niet cijfermatig en systematisch bijgehouden.

Dit is opmerkelijk te noemen, aangezien bij de wetsbehandeling reeds geconstateerd werd dat gegevens ontbreken over de omvang van onregelmatigheden. Door de minister werd destijds aangenomen dat de omvang vermoedelijk aanzienlijk was en dat de invoering van de wet meer inzicht zou opleveren. Er is echter sindsdien niet of nauwelijks geïnvesteerd in het aanpassen van registraties en procedures om te meten wat de omvang van regulariteiten en fraude is en in welke mate sprake is van verbeteringen in de doelmatigheid.

Ook de verschillende ketenpartners kunnen over de (af- of toenemende) omvang van onregelmatigheden na inwerkingtreding van de wet geen duidelijk onderbouwde inschatting geven. Het is op basis van de verkregen data onduidelijk welk effect deze wet heeft gehad op het verbeteren van de betrouwbaarheid van identiteitsvaststelling

en identiteitsverificatie en de bestrijding van onregelmatigheden, laat staan op de beoogde einddoelen. De doeltreffendheid van de wet is dus (vooralsnog) onduidelijk. Voor een goede inschatting van de doelmatigheid van de processen in de vreemdelingenketen zou goede informatie beschikbaar moeten zijn over de omvang van onregelmatigheden in de keten. De omvang van onregelmatigheden in de vreemdelingenketen is bepalend voor de inzet van tweede en derdelijns hulp en daarmee voor personele inzet (input), maar de omvang van onregelmatigheden is ook een indicator voor de (kwaliteit) van de output van de processen.

In algemene zin kan gesteld worden dat de onderzoekers nauwelijks indicaties hebben aangetroffen dat ketenpartners niet gehandeld hebben conform de wettelijke vereisten. Processen zijn goed geborgd in een breed gedragen protocol (het PIL) dat aansluit op deze vereisten. Wel blijkt uit dossierstudies dat in drie van de 88 gevallen biometrische gegevens zijn opgeslagen van een vreemdeling met een nationaliteit die buiten de wettelijke regeling valt.

De combinatie van de twee constatering dat enerzijds de primaire verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van vingerafdrukken bij de ketenpartners en niet centraal is belegd, terwijl anderzijds centraal en vergelijkend onderzoek van die kwaliteit niet plaatsvindt, is op zijn minst zorgelijk te noemen. Wanneer doelmatigheid en doeltreffendheid van de processen in de vreemdelingenketen als belangrijk doel wordt beschouwd, zou het kwaliteitssysteem op beide punten verbeterd moeten worden.

Afsluitend doen de onderzoekers een drietal aanbevelingen:

1. Onregelmatigheden/fraudegevallen moeten op uniforme wijze geregistreerd worden, zodat de effecten van de inzet van biometrie inzichtelijk worden en kan worden beoordeeld of deze inzet proportioneel is.
2. De kwaliteit van vingerafdrukken moet gemonitord worden, zodat de noodzakelijkheid en wenselijkheid van verbeterprocessen op basis van een compleet en integraal beeld beredeneerd kan worden.
3. Aanvullend onderzoek is nodig om duidelijk te krijgen in hoeverre de eventueel in te zetten kwaliteitsverbeteringen leiden tot het gewenste resultaat alsmede in hoeverre de wet daadwerkelijk bijdraagt aan de beoogde doelen.