



rijksuniversiteit
 groningen

faculteit
 rechtsgeleerdheid

vakgroep staatsrecht,
 bestuursrecht en
 bestuurskunde

Evaluatie van de Wet biometrie vreemdelingenketen

EINDRAPPORT

GRONINGEN, 2 MAART 2017

Colofon

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

Onderzoeksteam:

Prof. dr. Heinrich Winter (projectleider)

Mr. dr. Aline Klingenberg

Mr. dr. Viola Bex-Reimert

Dr. ir. Bieuwe Geertsema

Mr. Erwin Krol

Begeleidingscommissie:

Prof. dr. D.W.J. Broeders (voorzitter)

Mr. S.G. Kok

Prof. dr. D. Meuwly

Prof. mr. G.J. Veerman

Drs. M. Vrolijk

Dr. F.W. Beijaard

© 2017 WODC. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoud

Samenvatting	1
1 Inleiding	7
1.1 Inleiding	7
1.2 Aanleiding	7
1.3 Centrale onderzoeksvragen	8
1.4 Onderzoeksmethoden	9
1.5 Onderzoeksverantwoording	10
1.6 Afbakening en begrippen	12
1.7 Leeswijzer	16
2 Beleidsreconstructie	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Aanleiding	17
2.3 Doelstellingen en middelen	19
2.3.1 Beschrijving	19
2.3.2 Onderbouwing van de beleidstheorie	23
2.4 Mogelijke neveneffecten	27
2.5 SMART-beoordeling	27
2.6 Analyse	30
2.6.1 Beoordeling van de beleidstheorie	30
2.6.2 Concretisering van doelstellingen	31
2.6.3 Explicitering van veronderstellingen	32
2.7 Conclusie	34
3 Wettelijke vereisten	36
3.1 Inleiding	36
3.2 Reikwijdte van de wet	37
3.2.1 Bevoegdheid	37
3.2.2 Doelgroepen	37
3.2.3 Bevoegde organen	38
3.2.4 Processen	38
3.3 Wet bescherming persoonsgegevens	41
3.4 Afname van gegevens	44
3.4.1 Juridische eisen	44
3.4.2 Uitwerking in het PIL	45
3.5 Opslag en verwijdering van gegevens	47
3.5.1 Juridische eisen	47
3.5.2 Uitwerking in het PIL	49
3.6 Dossieranalyse	49
3.7 Conclusie	50

4	Betrouwbaarheid en kwaliteit van gegevens	52
4.1	Inleiding	52
4.2	Ervaringen vanuit ketenpartners	52
4.2.1	Centrale afspraken	52
4.2.2	Borging van kwaliteit bij registratie door de ketenpartners	53
4.2.3	Ervaringen in de praktijk bij verificatie	54
4.3	Kwaliteitsmanagement in de vreemdelingenketen	56
4.4	Normen voor betrouwbaarheid en kwaliteit van biometrie	58
4.4.1	Vingerafdrukken	58
4.4.2	Gezichtsopnames	60
4.5	Conclusie	61
5	Gebruik van biometrie in de vreemdelingenketen	63
5.1	Inleiding	63
5.2	Registraties van gezichtsopnames en vingerafdrukken	63
5.3	Overig gebruik van biometrie	66
5.4	Biometrie bij tegengaan van onregelmatigheden	66
5.5	Doelmatigheid	68
5.6	Conclusie	69
6	Conclusies en aanbevelingen	70
6.1	Inleiding	70
6.2	Reconstructie van de beleidstheorie	71
6.3	Randvoorwaarden	72
6.4	Effecten	74
6.5	Aanbevelingen	76
	Bijlage 1: Deelvragen	78
	Bijlage 2: Bestudeerde documenten	80
	Bijlage 3: Geïnterviewde personen	84
	Bijlage 4: Wettelijke eisen	85
	Bijlage 5: Summary	95

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.¹ 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.

¹ 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 identiteitsvaststelling². 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

² 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 PIL³, 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 —

³ 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.

1 Inleiding

1.1 Inleiding

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

De Wet biometrie vreemdelingenketen voorziet in een uitbreiding van het gebruik van biometrie in de vreemdelingenketen. Ten eerste is de afname en verwerking van een gezichtsopname en tien vingerafdrukken van in beginsel alle vreemdelingen in alle vreemdelingrechtelijke processen mogelijk gemaakt. Ten tweede kunnen de gezichtsopname en de vingerafdrukken centraal in de vreemdelingenadministratie worden opgeslagen en zijn deze beschikbaar voor bepaalde ketenpartners. Deze wet is onderwerp van dit voorliggende onderzoek.

Ten gevolge van deze wet is het aantal vingerafdrukken en gezichtsopnames dat bij vreemdelingen afgenomen werd behoorlijk gestegen, zo blijkt uit cijfers ter beschikking gesteld door de Directie Regie Vreemdelingen. Het aantal afgenomen gezichtsopnames bedroeg namelijk voor 1 maart 2014 gemiddeld 130.000 per kwartaal; na 1 maart 2014 was dit ongeveer 175.000. Het aantal sets afgenomen vingerafdrukken steeg met gemiddeld 28.000 per kwartaal in dezelfde periode (van ongeveer 5.000 sets vingerafdrukken per kwartaal voor 1 maart 2014 naar ongeveer 33.000 sets).

1.2 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.⁴ 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 straf-

⁴ EK 2013/14, 33.192, G.

rechtelijke doeleinden en in hoeverre de gegevens in de centrale databank betrouwbaar en van voldoende kwaliteit blijken. De eisen die in de wet aan het toe te zenden verslag gesteld worden en de onderzoekthema's die in de motie-Strik c.s. naar voren kwamen zijn leidend geweest bij het opstellen van de onderzoeksvragen die in dit rapport beantwoord worden.

De centrale onderzoeksvragen worden in de volgende paragraaf toegelicht. Daarna vervolgt dit hoofdstuk in paragraaf 1.4 met een beschrijving van de ingezette onderzoeksmethoden. Paragraaf 1.5 beschrijft vervolgens de onderzoeksverantwoording en de status van dit voorliggende onderzoek. De centrale begrippen worden in paragraaf 1.6 geïntroduceerd en toegelicht. Tot slot bevat paragraaf 1.7 een leeswijzer.

1.3 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.

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:

- IV. 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?
- V. 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?
- VI. 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?

Het onderzoek is daarmee 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.

Deze centrale vragen zijn uitgewerkt in een aantal deelvragen. In bijlage 1 zijn deze terug te vinden.

1.4 Onderzoeksmethoden

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn de volgende onderzoeksmethoden ingezet.

Documentstudie

In het kader van dit onderzoek zijn verschillende documenten bestudeerd. Hierbij ging het in de eerste plaats om de parlementaire stukken die geproduceerd werden bij de totstandkoming van de wet, zoals de wetstekst en de memorie van toelichting. Deze documentatie is aangevuld met artikelen, rapporten en beschouwingen die ten tijde van de totstandkoming van de Wet biometrie vreemdelingenketen zijn verschenen. Ook aanverwante (Europese) wet- en regelgeving is bestudeerd. In het kader van de procesevaluatie zijn daarnaast interne protocollen, uitvoeringsrapportages en kwaliteitsrichtlijnen bestudeerd. Een volledig overzicht van de bestudeerde documenten is te vinden in bijlage 2.

Interviews

Door middel van twintigtal interviews is het beeld dat is verkregen op basis van de documentstudie geïnterpreteerd en zijn onduidelijkheden en inconsistenties opgehelderd. Daarnaast is tijdens de interviews geïnformeerd naar de gebruikerservaringen met biometrie. De respondenten waren met name werkzaam als beleidsambtenaren bij het ministerie of als uitvoerende medewerkers bij de verschillende ketenpartners. De verslagen van interviews zijn ter goedkeuring aan de respondenten voorgelegd en door hen akkoord bevonden. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met functionarissen van de Inspectie Veiligheid en Justitie en de Autoriteit Persoonsgegevens. Voor een overzicht van de geïnterviewde personen verwijzen wij naar bijlage 3.

Registratieanalyse

Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft cijfers aangeleverd over de (aantallen) registraties in de BVV. Deze cijfers zijn waar mogelijk onderworpen aan een nadere analyse. Nog niet alle kwantitatieve gegevens bleken (eenduidig) geregistreerd te worden door de ketenpartners, waardoor het met deze cijfers niet mogelijk bleek op alle onderzoeksvragen een antwoord te geven en er op dat punt bovendien slechts met de nodige terughoudendheid uitspraken kunnen worden gedaan. Deze cijfers worden gepresenteerd en geanalyseerd in hoofdstuk 5.

Dossieranalyse

Beoogd werd om bij een steekproef van een honderdtal geselecteerde dossiers de afgenomen en in de BVV opgeslagen vingerafdrukken en gezichtsopnames te beoordelen op kwaliteit en betrouwbaarheid. Hiertoe hebben de onderzoekers een opzet voor een technisch normenkader ontwikkeld aan de hand waarvan deze biometrische gegevens getoetst konden worden. Gedurende het onderzoek is gebleken dat inzage in biometrische gegevens wel mogelijk was, maar dat de IT-omgeving niet was ingericht op het uitvoeren van een geautomatiseerde, technische analyse op basis van open normen. Het alternatief, een beoordeling van vingerafdrukken 'op het oog' kost veel tijd en zou geen voldoende objectief en nauwkeurig beeld van de kwaliteit opleveren. Daardoor is besloten dit onderdeel in dit onderzoek te laten vervallen.

De onderzoekers hebben wel inzicht verkregen in de biografische gegevens, zoals deze zijn ingevoerd en opgeslagen staan in de BVV. Hiervan is een aselechte steekproef van 100 dossiers getrokken. Bij deze steekproef is spreiding aangehouden over de dossiers aangelegd door verschillende ketenpartners. In totaal 88 bruikbare dossiers zijn onderzocht: 41 dossiers waarbij biometrische gegevens afgenomen werden in de periode maart 2014 en 47 in de periode van december 2015 tot en met maart 2016. 12 dossiers bleken voor het onderzoek onbruikbaar, omdat deze geen volledige gegevens bevatten. Hierbij is de spreiding over ketenpartners voldoende in stand gebleven.

Bij deze dossiers is dus gekeken naar de geanonimiseerde persoonsgegevens, zoals nationaliteit en leeftijd van de vreemdeling en niet naar de (kwaliteit van) afgenomen biometrische gegevens. Deze bestudering diende ertoe om te kunnen beoordelen of de geldende wettelijke vereisten, bijvoorbeeld ten aanzien van de nationaliteit van de vreemdeling, nageleefd werden.

Rapportage

Door middel van een analyse van de verkregen kwalitatieve en kwantitatieve gegevens komen wij tot een beantwoording van de hoofdvragen van het onderzoek. Een volledig overzicht van de deelvragen van het onderzoek is opgenomen in bijlage 1.

1.5 Onderzoeksverantwoording

Het voorliggende onderzoek is een evaluatie van de Wet biometrie vreemdelingenketen. Door verschillende omstandigheden die in hoofdstuk 4 nader toegelicht worden konden niet alle onderzoeksvragen definitief en volledig beantwoord worden en geven sommige antwoorden slechts een eerste inzicht. Daarom kan dit onderzoek het beste gezien worden als een nulmeting. In hoofdstuk 6 doen we aanbevelingen waarbij ook eventueel vervolgonderzoek wordt besproken.

Deze omstandigheden zijn de volgende. De Wet biometrie vreemdelingenketen was ten tijde van de uitvoering van het onderzoek ongeveer anderhalf jaar in werking. Uit de wetenschappelijke literatuur over beleidseffecten komt naar voren dat bij recent geïmplementeerd beleid de outcome en soms zelfs de output van beleid in veel gevallen nog niet is opgetreden. Zelfs indien dit wel het geval is, is het vaak moeilijk om daarover voldoende precieze informatie te verkrijgen. Beide constatering zijn van toepassing

op het voorliggende onderzoek. De Finse beleidsonderzoekers Kautto en Similä brengen naar voren dat dit probleem zich het sterkst voordoet, wanneer het onderzoek beoogt het beleid te evalueren aan de hand van het criterium effectiviteit of doeltreffendheid zoals in het onderhavige onderzoek.⁵

Gaandeweg bleek daarnaast dat de ketenpartners veel van de voor dit onderzoek benodigde kwantitatieve gegevens (nog) niet hebben geregistreerd. De belangrijkste hiaten lagen op de volgende vlakken. Ten eerste hanteren de verschillende ketenpartners geen eenduidige definitie van onregelmatigheden en fraude en wordt niet adequaat geregistreerd met welke frequentie onregelmatigheden optreden. Evenmin is informatie beschikbaar over de aard en omvang van onregelmatigheden sinds de inwerkingtreding van de wet, zodat niet vastgesteld kan worden of sprake is van een toe- of afname van het aantal gevallen van onregelmatigheden. Ook wordt de kwaliteit van gegevens in de keten niet op dezelfde wijze en evenmin systematisch gemonitord. Bovendien bleek het onmogelijk om een steekproef van dossiers te raadplegen om op die wijze een oordeel te kunnen vormen over de kwaliteit en betrouwbaarheid van de ingevoerde gegevens (zie de vorige paragraaf). Deze onduidelijk- en onvolledigheden brengen complicaties met zich mee in de beantwoording van de onderzoeksvragen II en III, met name de vragen die een kwantitatief karakter hebben. De motie-Strik c.s. lag ten grondslag aan deze vragen, waardoor deze motie met dit onderzoek niet volledig kon worden uitgevoerd.

De volgende deelvragen konden door het ontbreken van gegevens en dossiers niet of niet volledig beantwoord worden:

12.	In hoeverre blijken de gegevens in de centrale databank volgens deze criteria betrouwbaar?
13.	In hoeverre blijken de gegevens in de centrale databank volgens deze criteria van voldoende kwaliteit?
16.	Wat was het resultaat van deze poging tot identiteitsvaststelling? Hoe vaak is daarbij een onregelmatigheid geconstateerd? En kon met behulp van de registratie in de BVV een onregelmatigheid worden voorkomen en/of gerepareerd?
19.	In hoeverre zijn de door de wetgever beoogde doelen en effecten daadwerkelijk gerealiseerd/ opgetreden? En in welke mate zijn deze toe te schrijven aan de Wet biometrie vreemdelingenketen?
21.	In welke mate en in welke opzichten is de wet in de praktijk doeltreffend en op welke punten kan de doeltreffendheid van de wet (nog) worden verbeterd?

De onderzoekers hebben getracht met behulp van de inzichten van Kautto en Similä de hoofdvragen zo goed en volledig mogelijk te beantwoorden. Zij voeren aan dat met behulp van het reconstrueren van een beleidstheorie (*intervention theory*) het gebrek aan informatie en opgetreden zichtbare effecten ten dele het hoofd geboden kan worden. Op deze wijze kan onderzocht worden in hoeverre de waargenomen output

⁵ Kautto & Similä (2005), p. 58.

kenmerken vertoont die in lijn zijn met de beleidstheoretische voorwaarden/aannames voor het al dan niet optreden van de beoogde outcomes.⁶

De antwoorden die op deze wijze worden verkregen zijn per definitie indicatief, maar kunnen voor beleidsmakers wel degelijk waarde hebben, bijvoorbeeld om tijdig bij te sturen. Bovendien kan een dergelijke onderzoekaankpak inzichtelijk maken welk materiaal (nog) niet voorhanden is om antwoord te geven op de evaluatieve vragen. Op deze wijze kan de benodigde informatie beter beschikbaar gesteld of gemaakt worden voor vervolgonderzoek. In dit rapport zullen hierover ook aanbevelingen opgenomen worden.

1.6 Afbakening en begrippen

In dit onderzoek staan verschillende processen rondom het begrip 'identiteit' van vreemdelingen centraal, waarbij biometrie wordt ingezet. Dit zijn enkel de processen, voor zover deze gewijzigd zijn ten gevolge van de Wet biometrie vreemdelingenketen en niet processen waarbij reeds eerder biometrie ingezet werd.

Het is van belang deze processen en de begrippen 'identiteit' en 'vreemdeling' af te bakenen. Wij sluiten hiervoor, voor zover mogelijk, aan bij de gehanteerde definities in het WODC-onderzoek *Identiteitsmanagement in de vreemdelingenketen* dat in juli 2013 werd gepubliceerd door Brouwer en Middelkoop. Daarnaast hebben De Vries en Tigchelaar, eveneens in opdracht van het WODC, in 2007 een inventarisatie en internationaal vergelijkende analyse uitgevoerd ten behoeve van een betere begripsvorming van identiteitsfraude.⁷ Deze inzichten hebben wij gebruikt voor de onderstaande definities.

Identiteit is een begrip dat niet in de Nederlandse regelgeving wordt gedefinieerd, ook niet in de Wet biometrie vreemdelingenketen. Derhalve wordt aangesloten bij de algemene door de Adviescommissie Vreemdelingenzaken gehanteerde definitie die als volgt luidt: 'alle identificerende gegevens [van een vreemdeling] die (mede)bepalend zijn voor diens recht op toegang tot en verblijf in Nederland'.⁸ Brouwer en Middelkoop voegen hieraan toe dat de registratie van vreemdelingen naast de vaststelling van toegangs- en verblijfsrechten ook kan dienen als basis voor de vaststelling van andere rechten of aanspraken. Wij volgen deze brede definitie. Volgens De Vries en Tigchelaar bepaalt de concrete situatie welke kenmerken tot iemands identiteit behoren, gezien de functie om iemand als uniek binnen een bepaalde groep en binnen een bepaalde context aan te merken.⁹

In de literatuur worden drie verschillende categorieën *identificatiegegevens* onderscheiden: fysieke en biometrische gegevens, formeel functionele (beschrijvende en

⁶ Ibidem, p.59.

⁷ De Vries, Tigchelaar et al. (2007).

⁸ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2010), p. 15.

⁹ De Vries, Tigchelaar et al. (2007), p.10.

toegekende) gegevens en profielgegevens.¹⁰ In het kader van dit onderzoek staan de fysieke en biometrische gegevens centraal. Hieronder vallen algemeen fysieke identificatiegegevens, als geslacht, lengte, haarkleur, maar ook specifieke of unieke identificatiegegevens zoals de iris, de vingerafdruk, het DNA-profiel en de bottenstructuur.¹¹

Functionele gegevens worden toegeschreven of toegekend aan een persoon in een bepaalde fase van zijn/ haar leven. Deze gegevens hebben een juridische status of betekenis en een bepaalde functie.¹² Een voorbeeld hiervan is de naam maar ook het V-nummer. Daarnaast kan een persoon ingedeeld worden in een bepaald profiel. Op basis van een beperkt aantal feitelijk gegevens wordt, vaak door een computerprogramma, geoordeeld dat iemand past binnen een bepaald profiel.¹³

Overigens wordt in de Wet bescherming persoonsgegevens het begrip *persoonsgegevens* in plaats van identificatiegegevens gehanteerd: dit is elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon. Biometrische gegevens vallen ook binnen deze definitie. In dit onderzoek worden met *biometrische gegevens* vingerafdrukken en een gezichtsofopname bedoeld, tenzij anders aangegeven, aangezien de Wet biometrie vreemdelingenketen enkel het gebruik van deze biometrische gegevens toestaat.

In de vreemdelingenketen zijn verschillende processen (tezamen: *identiteitsmanagement*) te onderscheiden waarin identiteit een rol speelt. In de eerste plaats is het proces *identificatie of identiteitsvaststelling* van belang. Volgens Brouwer en Middelkoop is dit “het vaststellen van identificerende gegevens van een persoon om daarmee een bepaalde persoon te herkennen of met andere woorden te identificeren.”¹⁴ Daarnaast valt het proces van *identiteitsvastlegging* of de opname van identificerende gegevens in een systeem te onderscheiden. Dit betreft onder meer de verwerking en opslag van gegevens. *Verificatie* is het derde te onderscheiden proces, zijnde ‘de vergelijking van informatie die door een persoon of een ander bestuursorgaan of instantie wordt aangeboden met de reeds vastgelegde gegevens in het databestand of ander opslagmedium.

Daarnaast worden binnen identiteitsmanagement in de vreemdelingenketen nog twee processen onderscheiden: *identiteitstoekenning* en *identiteitswijziging*. Bij dit eerste proces wordt aan een persoon een bepaald identificerend (formeel functioneel) gegeven toegekend om de persoon in het kader van het te voeren proces te kunnen volgen. Bij het tweede proces gaat het om de wijziging van vastgelegde gegevens, wanneer deze onjuist of onvolledig blijken te zijn.¹⁵

Binnen deze processen kan *identiteitsfraude* plaatsvinden. Identiteitsfraude is geen

¹⁰ Ibidem, p.33.

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem, p.34.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Brouwer & Middelkoop (2013), p. 10.

¹⁵ Deze processen zijn eveneens gedefinieerd in het Protocol Identificatie en Labeling, p.9. Deze definities kennen vergelijkbare formuleringen als die van Brouwer en Middelkoop.

juridisch vastgelegd strafbaar feit in de Nederlandse wetgeving. Wel worden het valselijk opmaken of vervalsen van identiteitsdocumenten in artikel 231 van het Wetboek van Strafrecht (hierna: WvSr) en van biometrische kenmerken of persoonsgegevens in artikel 231a WvSr strafbaar gesteld. In deze artikelen wordt niet expliciet gesproken over identiteitsfraude. Wij halen hier de werkdefinitie aan die De Vries en Tigchelaar voor hun onderzoek hebben gebruikt. Identiteitsfraude is het opzettelijk (en) (wederrechtelijk of zonder toestemming) verkrijgen, toe-eigenen, bezitten of creëren van valse identificatiemiddelen en het daarmee begaan van een wederrechtelijke gedraging of met de intentie om daarmee een wederrechtelijke gedraging te begaan. De definitie die het Adviescollege voor Vreemdelingenzaken (hierna: ACVZ) hanteerde in het rapport 'Topje van de ijsberg?'¹⁶ is min of meer gelijklopend. Identiteitsfraude binnen de vreemdelingenketen is namelijk 'het door een vreemdeling plegen van valsheid, bedrog, met (bestaande of gefingeerde) identificerende gegevens of met een document, met als doel het verkrijgen van voordeel of het verminderen van nadeel, meer in het bijzonder: het verkrijgen van toegang tot rechten en voorzieningen in de vreemdelingenketen.'¹⁷

In dit onderzoek hanteren wij echter de bredere term *onregelmatigheden ten aanzien van identiteit*. Dit heeft te maken met de omstandigheid dat wij binnen de gehanteerde onderzoeksopzet niet kunnen vaststellen of er sprake is van opzettelijkheid en strafbaarheid en dus niet kunnen concluderen dat het gaat om fraudegevallen. In hoofdstuk 2 wordt echter wel de term fraude gehanteerd, aangezien dat hoofdstuk de beleidsreconstructie bevat en daar wordt aangesloten bij de terminologie die de wetgever hanteerde.

De bovenstaande uitsplitsing van processtappen en identiteitsgegevens stelt ons in staat om systematisch weer te geven waar welke vorm van onregelmatigheden ten aanzien van identiteit kunnen optreden. We onderscheiden soorten onregelmatigheden op basis van twee soorten gegevens, al dan niet met opzet:

1. Fysieke gegevens, onopzettelijk. Bijvoorbeeld: ongeschikte vingers of een andere handicap.
2. Fysieke gegevens, opzettelijk. Bijvoorbeeld: Verminking van vingers, het gebruik gummy fingerprints (valse vingerafdrukken), plastische chirurgie.
3. Functionele gegevens, onopzettelijk. Bijvoorbeeld: onbewust vervalste documenten gebruiken, gegevens niet weten, afwijkende spelling gebruiken bij (plaats)namen, verkeerde geboortedatum of –plaats doorgeven als gevolg van afwijkende conventies in het land van herkomst, slachtoffers van *social engineering* (door derden opgezette uitwisseling van identiteitsgegevens).
4. Functionele gegevens, opzettelijk. Bijvoorbeeld: valse of vervalste documenten gebruiken, liegen over identiteitsgegevens.

Profielgegevens worden niet door de vreemdeling verschaft en hier zijn dus geen onregelmatigheden in te verwachten.

In tabel 1.1 is aangegeven bij welke processtappen eventueel onregelmatigheden of fraude te verwachten zijn.

—

¹⁶ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2010), p. 15.

¹⁷ Ibidem, p. 14.

Tabel 1.1 Mogelijk optreden van verschillende soorten onregelmatigheden bij

Soort onregelmatigheid		Proces				
Soort gegevens	Opzet	Toekenning	Vaststelling	Registratie	Wijziging	Verificatie
Fysiek	Niet	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
	Wel	Nee	Ja*	Nee	Ja*	Ja**
Functioneel	Niet	Nee	Ja*	Nee	Ja*	Ja**
	Wel	Nee	Ja*	Nee	Ja*	Ja**

verschillende processtappen

- *) Alleen te bestrijden met gebruik van biometrie mits er al identiteitsgegevens aan biometrische kenmerken gekoppeld zijn
- ***) Te bestrijden met gebruik van biometrie, mits gekoppelde identiteitsgegevens correct zijn

Aangezien toekenning van een identiteit onder verantwoordelijkheid van de vreemdelingenketen valt, kan hier geen onregelmatigheid in verwacht worden. Ook registratie van een identiteit is op zichzelf niet gevoelig voor onregelmatigheden; die zijn eventueel al wel opgetreden bij vaststelling van de identiteit. Bij het ontbreken van bepaalde fysieke gegevens zijn onregelmatigheden ook uitgesloten: als een vreemdeling met een dergelijke beperking een onregelmatigheid zou veroorzaken, dan is dat op basis van functionele gegevens. Voor de andere situaties geldt dat er sprake kan zijn van onregelmatigheden.

De inzet van biometrie kan niet al deze vormen van te verwachten onregelmatigheden voorkomen. Een cruciaal gegeven hierbij is dat een vingerafdruk op zich geen informatie over iemands identiteit bevat; vingerafdrukken kunnen enkel gebruikt worden om identiteitsgegevens aan te koppelen, of om gegevens die er al aan gekoppeld zijn in een gegevensbank op te vragen. De consequentie is dat als er nog geen gegevens gekoppeld zijn aan de vingerafdrukken van een persoon, er ook geen sprake kan zijn van bestrijding van onregelmatigheden. Voor onregelmatigheden bij het vaststellen (of eventueel wijzigen, beiden gemarkeerd met (*)) van een identiteit is de bruikbaarheid van biometrie dus beperkt tot die gevallen waarbij (betrouwbare) identiteitsgegevens al in een systeem kunnen worden opgevraagd. Bij verificatie van de identiteit (***) kan worden gecontroleerd of de opgegeven identiteitsgegevens kloppen met de al bekend staande gegevens. Ook hier geldt dat de betrouwbaarheid van de identiteitsgegevens die al bekend zijn niet gecontroleerd wordt. In die zin kan de afhankelijkheid van biometrie onregelmatigheden ook in stand houden: wanneer eenmaal foutieve identiteitsgegevens zijn gekoppeld aan biometrische gegevens is de kans zeer klein dat die fout nog wordt ontdekt of hersteld.

Dit onderzoek betreft het identiteitsmanagement in de vreemdelingenketen (te onderscheiden van de burgerketen). De *vreemdelingenketen* betreft alle instanties en bestuursorganen die betrokken zijn bij de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. Artikel 1 Vw 2000 definieert een *vreemdeling* als een ieder die de Nederlandse nationaliteit niet bezit en niet op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander moet worden behandeld. De enige relevante wettelijke bepalingen in dit kader zijn te vinden in de Wet betreffende de positie van Molukkers (Faciliteitenwet), waardoor een

bepaalde groep Molukkers niet aangemerkt wordt als vreemdeling. Alle overige personen die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten worden gezien als vreemdeling op grond van de Vw 2000.

1.7 Leeswijzer

Deze rapportage is thematisch opgezet. In het vervolg van dit onderzoek wordt eerst de reconstructie van de beleidstheorie gepresenteerd in het volgende hoofdstuk. Deze reconstructie vormt de basis van de evaluatie, omdat in dit hoofdstuk de beoogde doelen, gewenste effecten en ingezette middelen naar voren komen.

Hoofdstuk 3 bevat vervolgens een beschrijving van het juridisch kader en gaat in op de naleving van de geldende wettelijke vereisten, met andere woorden de juridische randvoorwaardelijke context waarbinnen biometrie (middelen) ingezet mag worden en waarbinnen de beoogde doelen zouden moeten optreden.

Hoofdstuk 4 stelt de kwaliteit en betrouwbaarheid van de afgenomen biometrische gegevens. De kwaliteit en betrouwbaarheid van gegevens zijn een tweede, technische randvoorwaarde die in voldoende mate vervuld dient te zijn voordat de effecten op kunnen treden.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 5 ingegaan op het daadwerkelijk gebruik van de biometrische gegevens door de verschillende ketenpartners. Hoofdstuk 6 sluit af met een beantwoording van de hoofdvragen en conclusies en aanbevelingen.

2 Beleidsreconstructie

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen van het eerste onderdeel van de wetsevaluatie, de reconstructie van de beleidstheorie.

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 inzichten zijn naar voren gekomen door de wetsgeschiedenis te bestuderen en betrokkenen bij dit wetgevingsproces te interviewen.

Paragraaf 2.2 beschrijft de aanleiding voor het indienen van het wetsvoorstel. Vervolgens worden in paragraaf 2.3 de ingezette middelen en te bereiken doelstellingen, tezamen beleidstheorie genoemd, in kaart gebracht. Hun onderlinge verhouding wordt weergegeven in een doelboom. Tevens wordt gezien welke onderbouwing de wetgever aanlevert voor de aldus gereconstrueerde beleidstheorie. Paragraaf 2.4 gaat in op de neveneffecten die van de Wet biometrie vreemdelingenketen (op voorhand) werden verwacht en hoe deze beoordeeld werden. In paragraaf 2.5 gaan de onderzoekers in op de vraag in hoeverre de geformuleerde doelstellingen voldeden aan de SMART-criteria. Paragraaf 2.6 bevat vervolgens een analyse, die ingaat op de beoordeling van de beleidstheorie, de concretisering van doelstellingen en de explicitering van de veronderstellingen. Dit hoofdstuk sluit af met een conclusie in paragraaf 2.7.

2.2 Aanleiding

Voordat ingegaan wordt op de door de wetgever beoogde doelstellingen, is het van belang de aanleiding tot het indienen van het wetsvoorstel en de context waarbinnen dit gebeurde te schetsen. Hiermee wordt antwoord gegeven op de vraag welk probleem de wetgever wilde oplossen.

Er is geen directe aanleiding aan te wijzen voor het indienen van het wetsvoorstel. Uit de memorie van toelichting en de interviews bleek wel dat bij de wetgever en de ketenpartners zorgen bestonden over de betrouwbaarheid van de identiteitsvaststelling, waardoor identiteitsfraude niet afdoende bestreden kon worden.¹⁸

In de optiek van de wetgever konden de vaststelling en registratie van de identiteit van vreemdelingen onvoldoende betrouwbaar worden uitgevoerd, mede vanwege de

¹⁸ In het regeerakkoord "Bruggen slaan" (2012) is hieraan bijvoorbeeld aandacht geschonken in de vorm van een voornemen om DNA-tests te gebruiken als middel tegen identiteitsfraude. Uitbreiding van het gebruik van vingerafdrukken of gezichtsopnamen wordt echter niet genoemd.

omstandigheid dat slechts beperkt gebruik gemaakt mocht worden van biometrische kenmerken. In de memorie van toelichting verwoordt de wetgever dit probleem als volgt:¹⁹

Het huidige gebruik van biometrische kenmerken is (...) beperkt en niet toereikend om op alle (terreinen die het vreemdelingenbeleid omvat, RUG) tot een betrouwbare vaststelling van de identiteit van de vreemdeling te komen en op een adequate wijze identiteits- en documentfraude te bestrijden.

De memorie van toelichting bevat geen cijfermatige onderbouwing van de actuele en concrete omvang van deze identiteits- en documentfraude. In andere documenten of onderzoeken hebben de onderzoekers evenmin deze onderbouwing aangetroffen. Wel heeft de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (hierna: ACVZ) in 2010 onderzoek gedaan naar identiteitsfraude bij vier verschillende processen. Uit het onderzoek kwam naar voren dat deze omvang niet in kaart gebracht kon worden. Bij de onderzochte organisaties waren namelijk geen eenduidige cijfers beschikbaar.

De diplomatieke posten bleken bij aanvragen om toelating tot Nederland niet te registreren, wanneer frauduleuze handelingen werden waargenomen. Wel bleek uit cijfers van Buitenlandse Zaken dat minder dan 1 % van de aanvragen voor een visum kort verblijf werd afgewezen wegens fraude.²⁰ De Koninklijke Marechaussee (hierna: KMar) heeft wel cijfers beschikbaar van fraude in het kader van grensbewaking, waarbij het gaat om 1160 gevallen waarbij valse of vervalste documenten waren overgelegd in de periode van begin 2006 tot medio 2009.²¹ Echter is ook volgens het Expertisecentrum Identiteits- en Documentfraude (ECID) van de KMar sprake van “onvoldoende zicht op de omvang van identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen”. Bij verzoeken van vreemdelingen voor inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie werden zeer wisselende ervaringen gemeld door gemeenten, variërend van één tot twee gevallen per week tot enkele gevallen per jaar. Ook hier gold dat een weigering tot inschrijving (onder andere naar aanleiding van fraude) over het algemeen niet werd geregistreerd en dat er geen betrouwbaar landelijk beeld bestond.²² De Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: IND) registreerde wel wanneer aanvragen om (voortgezet) in Nederland te verblijven werden afgewezen wegens frauduleus handelen. In de eerste helft van 2009 betrof dit 22 gevallen.²³

Een belangrijke conclusie van de ACVZ was dat er het nodige schortte aan de registratie van fraudegevallen. Uit het onderzoek komt naar voren dat alle ketenpartners vraagtekens plaatsen bij de kwaliteit van de identiteitsvaststelling in de keten.²⁴ Daarnaast wees de ACVZ op de zogenaamde ‘dark number’-problematiek: doordat niet

¹⁹ TK 2011/12, 33 192, nr. 3, p. 2.

²⁰ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2010), p. 9.

²¹ Ibidem, p. 50.

²² Ibidem, p. 9.

²³ Ibidem. In 2007 werden IND-loketten geopend waar de aanvragen voor regulier verblijf ingediend moeten worden. Sinds hun opening registreren deze loketten meer fraudehandelingen. In 2007 werd 1 geval geregistreerd, in de eerste helft van 2009, zoals al vermeld, ging het om 22 gevallen die geregistreerd werden.

²⁴ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2010), p. 11.

alle gevallen van frauduleus handelen worden ontdekt en bovendien niet alle geconstateerde gevallen worden geregistreerd, kan geen goed beeld worden gevormd van de problematiek.²⁵ Ondanks het feit dat er geen goed beeld gevormd kon worden, hebben de onderzochte organisaties wel aanwijzingen gegeven waaruit afgeleid kon worden dat er wel sprake was van een serieus probleem. Knelpunten op het gebied van identiteitsvaststelling, signalering en registratie van fraude, strafrechtelijke vervolging en gebrek aan centrale aansturing worden namelijk breed ervaren binnen de vreemdelingenketen.²⁶

De vraag naar de omvang van identiteitsfraude heeft tijdens de parlementaire behandeling in de Eerste Kamer ook centraal gestaan. Uit de beantwoording van vragen van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-raad blijkt dat geen nadere gegevens beschikbaar waren. De regering stelde in antwoord op vragen van de CDA-fractie:²⁷

Precieze gegevens over de omvang van fraude met documenten zijn niet voorhanden. Wel is bekend dat er fraude plaatsvindt. Het onderhavige wetsvoorstel is een middel om beter inzicht te krijgen in de aard en de omvang van fraude met documenten en identiteiten.

Vanuit de keten en de wetgever bestond dus het idee dat de fraude voldoende omvangrijk was om daar maatregelen tegen te moeten nemen, terwijl de exacte omvang niet in kaart gebracht kon worden. Dit beeld werd bevestigd gedurende de interviews. Niet alleen de omvang van de fraude zelf, maar ook het feit dat deze omvang niet goed zichtbaar was en niet goed geregistreerd werd, gaf aanleiding tot het nemen van maatregelen.

2.3 Doelstellingen en middelen

2.3.1 Beschrijving

Middelen

De wetgever heeft de hierboven bedoelde maatregelen getroffen met de Wet biometrie vreemdelingenketen. Deze wet past de Vw 2000 aan en introduceert drie, aan elkaar gerelateerde, middelen, waarmee de realisatie van bepaalde doelstellingen en effecten beoogd wordt:

- Een uitbreiding van de doelgroepen waarbij afname van tien vingerafdrukken en een gezichtsofname toegestaan wordt (zie ook paragraaf 3.2);
- De centrale opslag van deze gegevens in de Basisvoorziening vreemdelingen (hierna; BVV);
- De koppeling van biografische en biometrische gegevens aan één (toe te kennen) vreemdelingsnummer.

²⁵ Ibidem, p. 11 en 41.

²⁶ Ibidem, p. 11.

²⁷ EK 2012/13, 33 192, E, p. 1.

Doelstellingen

De implementatie van deze middelen heeft tot doel de betrouwbaarheid van de vaststelling en registratie van de identiteit te verhogen. Zoals naar voren kwam in paragraaf 2.2 zou met het tot dan toe toegepaste gebruik van biometrische kenmerken de identificatie van vreemdelingen onvoldoende betrouwbaar zijn om op adequate wijze identiteits- en documentfraude te bestrijden.

In de memorie van toelichting valt te lezen op welke wijze de bovengenoemde middelen zich verhouden tot elkaar en de bovengenoemde geformuleerde doelstellingen.²⁸

Met het gebruik van de gezichtsopname en de (tien) vingerafdrukken kan het beoogde doel worden bereikt, [namelijk] het streven naar het zoveel mogelijk voorkomen van identiteits- en documentfraude en illegaliteit.

Het spreekt voor zich dat identiteitsfraude niet wordt voorkomen indien de verschillende ketenpartners niet 24 uur per dag en realtime gebruik kunnen maken van dezelfde informatie. Een centrale opslag hiervan is dan ook onontkoombaar.

[...]

Het V-nummer is de sleutel voor de koppeling en uitwisseling van gegevens binnen de vreemdelingenketen. Dat stelt de ketenpartners in staat om – al dan niet elektronisch – informatie over een bepaalde vreemdeling met elkaar uit te wisselen.

Van de toepassing van de drie genoemde middelen (vingerafdrukken en gezichtsopname, centrale opslag en koppeling aan een uniek nummer) wordt een verbetering van de betrouwbaarheid van de identificatie van vreemdelingen verwacht. Daarmee wordt het achterliggende doel, namelijk de bestrijding van identiteits- en documentfraude, gediend. Wanneer de bestrijding van identiteits- en documentfraude beter verloopt, zal dat de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van het vreemdelingenbeleid verhogen, waarmee we bij het einddoel van deze wet aankomen. Deze relatie wordt als volgt uitgelegd in de memorie van antwoord:²⁹

[Bij] verificatie [kan] identiteitsfraude sneller worden vastgesteld door de vingerafdrukken te vergelijken met de brongegevens. Dit betekent dat geen identiteitsonderzoek hoeft te worden gestart dat veelal veel tijd in beslag neemt.

[...]

Door het opslaan van biometrische gegevens van de vreemdeling bij het eerste contact met de vreemdelingenketen ontstaat er een uniek brongegeven voor de identiteitsvaststelling. Het gebruik van vingerafdrukken verhoogt de betrouwbaarheid van de identiteit van de vreemdeling en daarmee dus ook de vreemdelingenrechtelijke procedures. Hierdoor wordt fraude met documenten en identiteiten [...] beter bestreden. Tevens wordt de dienstverlening aan de vreemdeling verhoogd doordat procedures sneller kunnen verlopen en wordt de vreemdeling beter beschermd tegen identiteitsdiefstal.

²⁸ TK 2011/12, 33 192, nr. 3, p. 4, 6 en 29.

²⁹ EK 2012/13, 33 192, C, p.5 en p.23.

De middelen hebben dus als doel om de betrouwbaarheid van de identiteitsvaststelling te verbeteren, waardoor fraude beter bestreden kan worden. Daarnaast wordt een directe link gelegd tussen de verhoogde betrouwbaarheid van identiteitsvaststelling en -registratie en de doelmatigheid van de vreemdelingenketen: de welwillende vreemdeling kan sneller worden geholpen en is beter beschermd tegen identiteitsdiefstal.

Raadpleging biometrische gegevens voor andere doeleinden

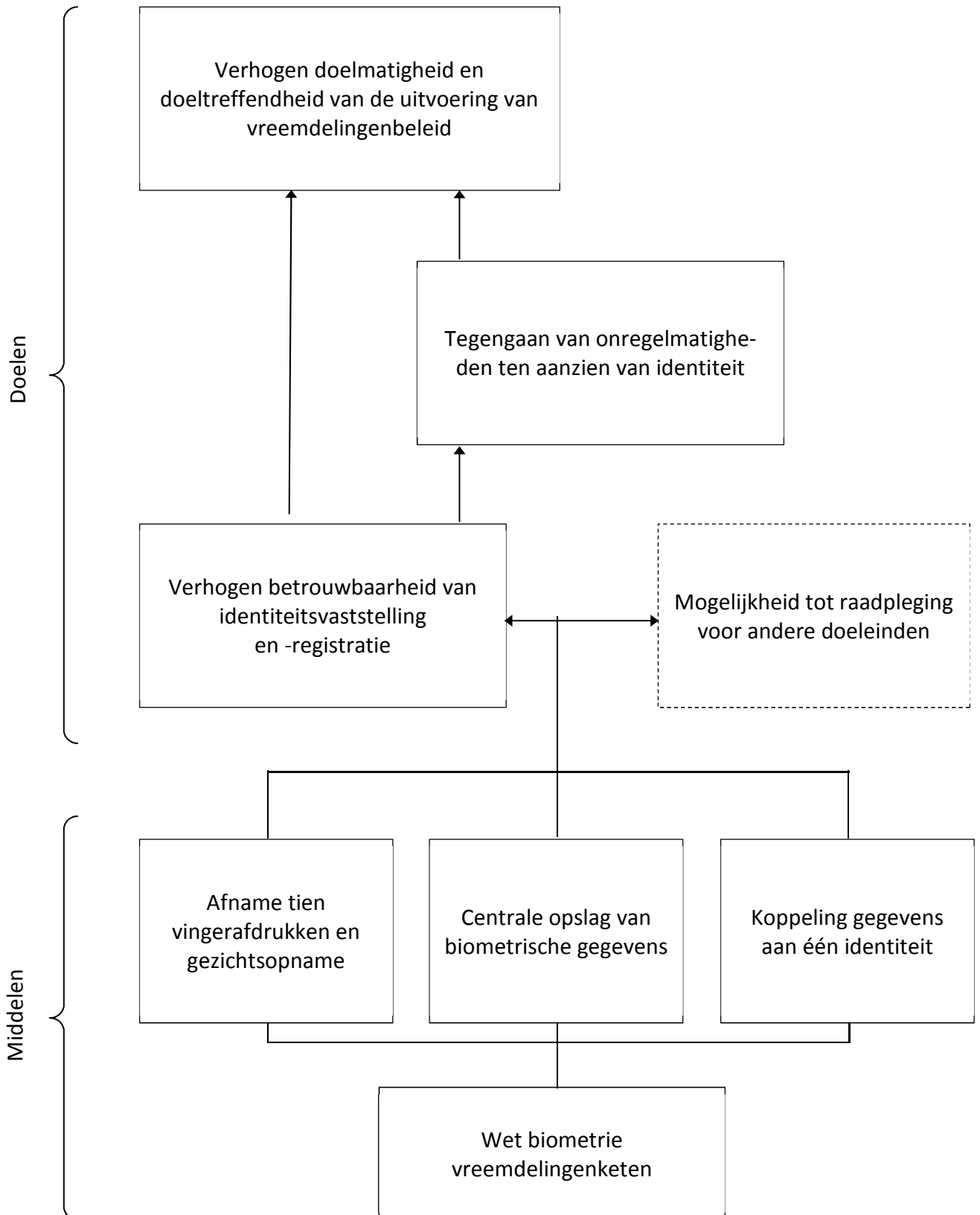
In artikel 107, tweede lid Vw 2000 is bepaald dat de BVV in beginsel alleen tot doel heeft de verwerking van biometrische gegevens voor de uitvoering van de Vw2000 en de Rijkswet op het Nederlanderschap. In artikel 107, vijfde lid Vw 2000 is nog een aantal andere doeleinden vastgelegd waarvoor de centraal opgeslagen gegevens geraadpleegd mogen worden. Het gaat hier om de volgende doeleinden:

- de uitgifte van een vervangend reisdocument door een diplomatieke vertegenwoordiging ten behoeve van terugkeer;
- de identificatie van slachtoffers bij rampen en ongevallen;
- de opsporing en vervolging van strafbare feiten (onder voorwaarden);
- als toepassing van artikel 55c van het Wetboek van strafvordering;
- de uitvoering van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002.

Hoewel de wetgever met de opname van vingerafdrukken en een gezichtsopname, de centrale opslag en de koppeling aan een centraal nummer in de Vw 2000 primair niet heeft beoogd deze doeleinden te dienen, mogen de centraal opgeslagen gegevens hiervoor wel gebruikt worden. Door deze doeleinden limitatief op te sommen wordt voorkomen dat zogeheten *function creep* zich voor kan doen (hierover meer in paragraaf 2.4).

In de onderstaande door ons gemaakte doelboom (figuur 1) staat de verhouding tussen deze verschillende doelen en ingezette middelen, de beleidstheorie, schematisch weergegeven. Deze doelboom is voorgelegd aan de geïnterviewde gesprekspartners. Zij herkenden zich zonder uitzondering in deze weergave van doelen en middelen.

Figuur 1: Doelboom



2.3.2 Onderbouwing van de beleidstheorie

Door bestudering van de wetsgeschiedenis en interviews met betrokkenen hebben de onderzoekers getracht de onderbouwing voor de beleidstheorie te achterhalen.

Europese ontwikkelingen

Europese ontwikkelingen rondom het gebruik van biometrie speelden een belangrijke rol bij het verruimd gebruik van biometrie in de Nederlandse vreemdelingenketen. In de memorie van toelichting worden deze ontwikkelingen ook geschetst.³⁰ De Nederlandse wetgever wilde met de Wet biometrie vreemdelingenketen aansluiting zoeken bij deze ontwikkelingen, zo bleek tijdens de interviews. Op Europees niveau waren reeds diverse regelingen ingevoerd waarbij het gebruik van biometrische kenmerken bij identificatie van vreemdelingen voorgeschreven werd. Deze regelingen werden ten dele uitgevoerd door Nederlandse ketenpartners: zij hadden dus al ervaring opgedaan met het gebruik van biometrie. Daarnaast waren op grond van Europese regelgeving verschillende informatiesystemen opgezet: Eurodac, VIS en SIS. Deze systemen worden hieronder toegelicht.

Eurodac

Het informatiesysteem Eurodac is ingesteld bij Verordening (EG) Nr. 2725/2000.³¹ Doel van dit informatiesysteem, dat bestaat uit een centrale gegevensbank waarin van asielzoekers onder andere tien vingerafdrukken worden opgeslagen, is om snel te kunnen vaststellen welke lidstaat op grond van de Dublin III (Verordening (EU) Nr. 604/2013) verantwoordelijk is voor het in behandeling nemen van een asielverzoek. Lidstaten kunnen deze databank raadplegen door middel van datatransmissiefaciliteiten.

Europees Visuminformatiesysteem (VIS)

Het Europees Visuminformatiesysteem is opgezet om de uitvoering van het gemeenschappelijke Europese visumbeleid te verbeteren. In een centraal visuminformatiesysteem (CS-VIS) worden hiertoe tien vingerafdrukken en een gezichtsopname opgenomen. De grondslag hiervoor is te vinden in de Verordening tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode.³² Het VIS is in het najaar van 2011 in gebruik genomen. Er is een nationale interface ontwikkeld door en voor elke lidstaat (NI-VIS) en datatransmissiefaciliteiten voor communicatie tussen deze onderdelen.³³

Schengeninformatiesysteem II (SIS II)

Het Schengeninformatiesysteem is opgezet om samenwerking tussen lidstaten te verbeteren door informatie-uitwisseling mogelijk te maken ter ondersteuning van processen in zowel de straf- als vreemdelingenketens in de lidstaten. Op 9 april 2013

³⁰ TK 2011/12, 33 192, nr. 3, p. 9-13.

³¹ Verordening (EG) 2725/2000 (PbEU 2000 L316).

³² Verordening (EG) 810/2009 (PbEU 2009 L243/1).

³³ Beschikking 2004/512/EG (PbEU L 213).

is de tweede generatie SIS (SIS II) in werking getreden.³⁴ In SIS II is begonnen met het opslaan van biometrische gegevens, te weten foto's en tien vingerafdrukken van onder meer vreemdelingen die door de autoriteiten worden gezocht en vreemdelingen die toegang tot het Schengengebied is geweigerd.³⁵ Het gaat hier om een systeem met een centrale opslag en nationale applicaties die met datatransmissiefaciliteiten verbonden zijn.

Ons is niet gebleken dat evaluaties van de inzet van biometrie op Europees niveau (door andere lidstaten of door de Europese Unie) en het effect op het terugdringen van identiteitsfraude beschikbaar waren, zodat de Nederlandse wetgever kon putten uit deze (buitenlandse) ervaringen en daarmee de beleidstheorie kon onderbouwen. In de memorie van toelichting wordt wel een kwantitatieve indicatie van het gebruik van Eurodac gegeven.³⁶

Van begin 2008 tot en met september 2011 heeft Nederland bij iets minder dan 44.000 asielaanvragen de vingerafdrukken succesvol in Eurodac geregistreerd. In ongeveer 7.500 gevallen bleek dat de betreffende asielzoeker al eerder in Nederland verbleef en in Eurodac was geregistreerd. In bijna 16.000 gevallen bleek de betreffende asielzoeker reeds eerder door een of meerdere andere Dublin-landen in Eurodac te zijn geregistreerd. Door andere Europese lidstaten zijn in diezelfde periode circa 1.700 asielzoekers succesvol geïdentificeerd voor een claim bij Nederland.

Hiermee kon de wetgever zich een beeld vormen van het mogelijk nut van het gebruik van biometrie en het relatieve succes van het gebruik van dit systeem. Daarbij wordt door de onderzoekers wel de kanttekening geplaatst dat ook vreemdelingen al in Nederland kunnen hebben verbleven die niet eerder in een asielprocedure hebben gezeten, en daardoor niet in Eurodac gevonden konden worden.

De beschikbare evaluaties op Europees niveau hebben betrekking op andere thema's, zoals een evaluatie van het Dublin-systeem uit 2007.³⁷ Deze evaluatie ging in op een aantal knelpunten en mogelijke verbeteringen bij de uitvoering van de genoemde EU-verordeningen, maar niet op de toegevoegde waarde van biometrie en de waargenomen effecten.

In de jaarlijkse verslagen die over de activiteiten van de centrale eenheid van Eurodac worden geschreven zijn eveneens enkel cijfers te vinden over de (technische) kwaliteit en betrouwbaarheid van vingerafdrukken en niet over de mate waarin biometrie bijdraagt aan het verhogen van de betrouwbaarheid van identiteitsvaststelling.³⁸

Uit interviews blijkt echter wel dat de praktijkervaringen bij de ketenpartners met Eurodac en VIS en met de inzetbaarheid van biometrie bij de identificatie van personen

—
³⁴ Verordening (EG) 1987/2006 (PbEU 2006 L381/4).

³⁵ Stbl.2014, nr. 44, p.6.

³⁶ TK 2011/12, 33 192, nr. 3, p. 39.

³⁷ SEC (2007) 742, p. 9.

³⁸ COM(2011) 549, COM(2012) 533, COM(2013) 485.

positief waren. Een medewerker van de Directie Migratiebeleid van het ministerie van Veiligheid en Justitie zegt hierover:

Men was ervan overtuigd dat de vingerafdrukken en gezichtsopnames voldoende waren om de betrouwbaarheid van identiteitsvaststelling en –registratie te verhogen. Dat is mede op basis van ervaringen met Eurodac sinds 2003, waarbij de resultaten heel goed waren ten aanzien van identificaties. Ook met het EU/VIS waren sinds 2006 goede resultaten waargenomen. Daarom is hiervoor gekozen.

Door de gesprekspartner van de Koninklijke Marechaussee wordt dit beeld onderschreven:

We waren bezig met het visumregistratie-systeem, de Europese voorschriften werden verder uitgerold, en in die tijd maakte de technologie het ook mogelijk om het echt te gaan doen. Ervaringen met Eurodac, ook op technisch niveau, maakten duidelijk dat het zinvol was om met biometrie te gaan werken.

Ook een gesprekspartner van de IND verklaarde dat bij de indiening van de asielaanvraag al vingerafdrukken werden afgenomen, ook onder meer in het kader van Eurodac, maar dat dit gebruik van biometrie als te beperkt werd ervaren. Ook door hen is verklaard dat de voordelen van het gebruik van identificatie door middel van tien vingerafdrukken is gebaseerd op bestaande ervaringen met Eurodac en VIS.

De onderzoekers constateren dat, ondanks de afwezigheid van evaluaties over de effecten van de inzet van biometrie, de Europese ervaringen zowel in technisch als in procesmatig opzicht dermate goed waren dat draagvlak en enthousiasme bestond voor uitbreiding van de inzet van biometrie in alle processen binnen de gehele Nederlandse vreemdelingenketen.

Keuze voor de type instrumenten/ middelen

De keuze voor vingerafdrukken lijkt vooral ingegeven door de ervaring die ketenpartners reeds hadden met deze instrumenten, mede door de eerder genoemde Europese ontwikkelingen op dit vlak. De memorie van toelichting geeft hierover het volgende aan:³⁹

Vingerafdrukken zijn het oudste en meest ontwikkelde biometrische identificatiemiddel en worden in vrijwel alle lidstaten voor nationale databases gebruikt. Dit geldt daarentegen niet voor irisherkenning, hetgeen op Europees niveau een reden is geweest om (vooralsnog) geen algemeen gebruik van dit biometrisch identificatiemiddel te maken. Met het gebruik van de gezichtsopname en de (tien) vingerafdrukken kan het beoogde doel worden bereikt, terwijl tegelijkertijd een juist evenwicht wordt gewaarborgd tussen enerzijds het streven naar het zoveel mogelijk voorkomen van identiteits- en documentfraude en illegaliteit, en anderzijds de eerbiediging van de individuele rechten van de betrokken vreemdelingen en dan met name het recht op onaantastbaarheid van het lichaam en het recht op eerbiediging

³⁹ TK 2011/12, 33 192, nr. 3, p. 4.

van de persoonlijke levenssfeer. In dit verband wordt voorts opgemerkt dat uit vingerafdrukken en de gezichtsopname niet, of slechts in beperkte mate, andere informatie kan worden afgeleid dan voor de verificatie of identificatie nodig is.

Tijdens de interviews werd bevestigd dat vooral is gekeken op welke manier de inzet van deze beschikbare en (in Europees verband) reeds gebruikte middelen de doelstellingen (betrouwbaarheid, doelmatigheid, doeltreffendheid) kon dienen. Uit interviews komt naar voren dat er niet is onderzocht of er alternatieven voorhanden waren om fraude in de vreemdelingenketen te bestrijden. Evenmin is gekeken of de doelmatigheid van de uitvoering van processen op hele andere manieren verhoogd zou kunnen worden.

In diverse interviews is gevraagd naar de argumentatie voor de inzet van deze specifieke instrumenten, met name de voorkeur voor vingerafdrukken en gezichtsopnames boven andere biometrische gegevens en de keuze voor tien vingerafdrukken in plaats van twee. Deze argumentatie sluit aan bij het bewoordingen uit de memorie van toelichting. Een wetgevingsjurist van het ministerie van Veiligheid en Justitie licht deze keuze voor vingerafdrukken als volgt toe:

Er is hiervoor gekozen, omdat we al veel ervaring hebben met het afnemen van vingerafdrukken. Andere middelen, zoals de irisscan, waren toen nog in ontwikkeling. Dus beperkten we ons tot de middelen die hun betrouwbaarheid al hadden bewezen. De techniek was al ontwikkeld.

De respondent van de Nationale Politie voegt toe dat voor de andere middelen zoals dna-samples en irisscans geen (goede) referentiedatabases bestaan, waardoor het optuigen van het systeem te grote investeringen zou vergen.

Voor de specifieke keuze voor tien vingerafdrukken worden verschillende argumenten gegeven. Ten eerste zorgt de beschikbaarheid van tien vingerafdrukken voor een zo klein mogelijk risico op eventuele mismatches, aangezien die kans met elke extra vinger afneemt, aldus een van de gesproken wetgevingsjuristen. Bovendien is het bij gebruik van alle vingers moeilijker voor de vreemdeling om eventueel door middel van mutilatie van de vingerafdruk het proces te bemoeilijken. Een andere wetgevingsjurist geeft aan dat het gebruik van alle vingerafdrukken voor minder onduidelijkheid in het proces van afname zorgt. Met de afname van alle vingerafdrukken is het immers niet meer mogelijk om de verkeerde vingerafdrukken af te nemen bij registratie van de gegevens, of om de verkeerde vingerafdrukken te gebruiken bij verificatie van de identiteit van de vreemdeling.

De Nationale Politie zegt erop aan te hebben gedrongen dat vreemdelingen op één moment geregistreerd zouden worden en dat alle beschikbare gegevens (gezichtsopnames, vingerafdrukken en eventuele id-documenten) gekoppeld zouden worden aan één identiteit op basis van een vreemdelingennummer. Daarmee werd ook de ontwikkeling van het systeem BVID (basisvoorziening ID-vaststelling) mogelijk gemaakt, die parallel liep aan de implementatie van de Wet biometrie vreemdelingenketen en was gebaseerd op dezelfde uitgangspunten. Een wetgevingsjurist geeft aan dat deze

technische inrichting met centrale opslag ook vanuit privacyoverwegingen voordelen had, doordat één centrale locatie beter te beveiligen zou zijn dan een aantal losse locaties.

2.4 Mogelijke neveneffecten

Ten tijde van de behandeling van het wetsvoorstel is reeds op verschillende neveneffecten geanticipeerd en eventueel, indien deze als negatief beoordeeld werden, zijn hiertegen maatregelen getroffen.

Zo wordt in de memorie van toelichting opgemerkt dat het optreden van *function creep* moet worden ondervangen. Function creep houdt in dat het reeds bestaan van een informatiesysteem een behoefte kan creëren om de verzamelde gegevens ook voor andere dan de oorspronkelijke doelstellingen te gebruiken.⁴⁰ Om dit te voorkomen zijn de doelen van gegevensverzameling in artikel 107 Vw 2000 (limitatief) opgesomd. Gegevens mogen derhalve niet voor andere doeleinden gebruikt worden.

Tijdens interviews is een aantal praktische neveneffecten benoemd. Onze gesprekspartner van de Nationale Politie merkt hierover op:

Qua neveneffecten is wel rekening gehouden met het vijlen van vingerafdrukken, maar dat fenomeen was al bekend bij de NP bij asielzoekers en illegalen.

Een wetgevingsjurist, destijds betrokken vanuit het ministerie van BZK, benoemt hetzelfde neveneffect en geeft daarbij aan dat daar ook rekening mee gehouden is tijdens het opstellen van de wet. Zij geeft aan dat voor dergelijke gevallen is vastgesteld dat deze mensen op een later moment moeten terugkomen om hun vingerafdrukken alsnog af te geven. Nauw verwant met dit neveneffect benoemt de gesprekspartner namens de Directie Migratiebeleid van het ministerie van Veiligheid en Justitie de keerzijde van dit fenomeen:

Een neveneffect is dat vreemdelingen door de afname van vingerafdrukken ook minder geneigd zijn om identiteitsdocumenten achter te houden. Ze zien in dat dit minder zin heeft, en dat versoepelt de processen dus ook.

Dit is een positief effect, waarbij de onderzoekers opmerken dat dit ook als een bedoeld effect kan worden aangemerkt in plaats van als neveneffect. Het gaat hier om een preventief effect, dat bijdraagt aan het behalen van de drie doelen.

2.5 SMART-beoordeling

De onderzoekers hebben vervolgens gezien in hoeverre de geformuleerde doelstellingen SMART zijn geformuleerd. Hoewel er verschillende variaties van deze normen worden gebruikt, definiëren wij SMART als volgt:

⁴⁰ TK 2011/12, 33 192, nr. 3, p. 7.

- *Specifiek* - Is de doelstelling eenduidig beschreven en niet voor meerdere interpretaties vatbaar?
- *Meetbaar* - Onder welke (meetbare/observeerbare) voorwaarden of vorm is het doel bereikt?
- *Ambitieuus* - Bewerkstelligt het doel wel een echte verandering?
- *Realistisch* - Is het doel haalbaar?
- *Tijdsgebonden* - Is aan het behalen van het doel een specifieke tijdsplanning gekoppeld?

We zien dat de drie doelen zoals opgenomen in de doelboom niet of slechts in geringe mate voldoen aan deze normen. Het meest concrete doel, het verhogen van betrouwbaarheid van identiteitsvaststelling en –registratie, is wel *specifiek* en *ambitieuus*, maar de betrouwbaarheid van beide processen is niet gedefinieerd of geoperationaliseerd en is dus ook niet *meetbaar*. Ook is er geen tijdsplanning voor verbeteringen vastgesteld: de doelstelling is dus niet *tijdsgebonden*. Daarmee is de vraag in hoeverre het doel *realistisch* evenmin te beantwoorden.

Voor het tegengaan van onregelmatigheden ten aanzien van identiteit geldt hetzelfde: er is wel sprake van een *specifiek* en *ambitieuus* doel, maar dit is niet geoperationaliseerd. Sterker nog: bij het ingaan van de wet is bekend dat de registratie van onregelmatigheden ten aanzien van identiteit niet op het vereiste niveau is om een goed beeld van de uitgangssituatie vast te stellen.

Het einddoel, het verhogen van doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van het vreemdelingenbeleid, is niet *specifiek* te noemen. Vaak is er sprake van een afweging tussen het bereiken van een hogere doelmatigheid en doeltreffendheid: er kunnen maatregelen zijn die de doeltreffendheid verhogen maar die uitgaven vereisen die de doelmatigheid schaden. De termen zijn in deze context ook niet geoperationaliseerd. Het is bijvoorbeeld niet bekend hoe de doelmatigheid *meetbaar* is en welke output van de processen in de vreemdelingenketen relevant is bij het bepalen ervan.

Overigens wordt de Wet biometrie vreemdelingenketen zelf ook gezien als middel om een beter beeld te krijgen van de omvang van de problematiek. In de nadere memorie van antwoord⁴¹ staat hierover het volgende geschreven:

Precieze gegevens over de omvang van fraude met documenten zijn niet voorhanden. Wel is bekend dat er fraude plaatsvindt. Het onderhavige wetsvoorstel is een middel om beter inzicht te krijgen in de aard en de omvang van fraude met documenten en identiteiten. In samenwerking met het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) zal daartoe in kaart worden gebracht welke gegevens op welke manier door de ketenpartners geregistreerd moeten worden om in de toekomst meer en nauwkeuriger gegevens omtrent fraude te kunnen genereren. Ook zullen eenduidige werkdefinities voor «identiteits- en documentfraude» worden afgesproken en in de vreemdelingenketen worden gebruikt. Die gegevens zijn ook

⁴¹ EK 2012/13, 33 192, E.

nodig met het oog op de evaluatie van het wetsvoorstel. Hierdoor wordt fraude met documenten en identiteiten, en vervolgfraude zoals bijvoorbeeld het oneigenlijk gebruik van voorzieningen, niet alleen beter zichtbaar, maar kan zodanige fraude ook beter worden bestreden.

In onze optiek geven de drie doelstellingen weliswaar in algemene termen weer op welke vlakken verbetering wordt nagestreefd met de Wet biometrie vreemdelingenketen, maar de verbeteringen zijn niet gespecificeerd of tijdsgebonden en zonder verdere operationalisering niet meetbaar.

Deze kritiek wordt ook onderkend en deels verklaard door diverse geïnterviewden. Zo verklaart een medewerker van de Directie Migratiebeleid van het Ministerie van Veiligheid en Justitie:

De doelstellingen van de wet zijn niet verder geoperationaliseerd, omdat de te beïnvloeden variabelen (betrouwbaarheid, doelmatigheid, doeltreffendheid) in deze context moeilijk te kwantificeren of te meten zijn. De wet is geslaagd als blijkt dat een x percentage goede registraties en verificaties verricht kan worden. Maar het is moeilijk om die x in te vullen, omdat er ook geen goede cijfers beschikbaar zijn van fraude of mislukte registraties in het verleden.

Ook de Nationale Politie geeft aan dat operationalisering moeilijk is, maar acht dat niet per se nodig voor het beoordelen van het succes van de wet:

De Wet biometrie vreemdelingenketen is al een succes omdat de mogelijkheden om vreemdelingen bij verschillende processen in de keten te identificeren aanzienlijk zijn verbeterd. Wat dat betreft is wel bijgedragen aan de besproken doelstellingen. Er is echter niet makkelijk een kwantificering van die bijdrage te geven.

De IND onderkent het gebrek aan concrete doelen, maar geeft wel een aantal suggesties:

Eerder is gesproken over meetbaarheid van doelen, waarbij naar voren kwam dat de doelen zoals betrouwbaarheid (en verhoging daarvan) lastig te meten zijn. Je zou wel kunnen kijken naar hoe goed biometrische gegevens worden vastgelegd, of dat er vaak herstel van de biometrische gegevens nodig is (kwaliteit) en of er wellicht veel of weinig identiteitsonderzoeken zijn gestart sinds de invoering van de Wet en of daar een reden voor is.

2.6 Analyse

De analyse verloopt langs drie lijnen: de beoordeling van de beleidstheorie, de concretisering van doelstellingen en de explicitering van de veronderstellingen.

2.6.1 Beoordeling van de beleidstheorie

Bij de reconstructie van de beleidstheorie bleek dat de wetgever heeft gekozen voor een pragmatische aanpak. Een keerzijde van de gekozen pragmatische aanpak is dat nauwelijks sprake is van empirisch onderzoek dat ten grondslag ligt aan de beschrijving van de omvang van het op te lossen probleem, de in te zetten middelen en de geformuleerde doelen en tussendoelen van de Wet biometrie vreemdelingenketen. Positieve ervaringen vanuit de gebruikspraktijk van Eurodac en VIS maakten dat de inzet van biometrie met een centraal registratiesysteem als reëel en implementeerbaar werd gezien door de betrokken beleidsmakers.

Er is echter geen onderzoek bekend dat ziet op de mate waarin met de inzet van deze middelen de betrouwbaarheid van vaststelling en registratie van de identiteit van vreemdelingen in Nederland kon worden verbeterd, in hoeverre dit invloed zou hebben op fraude of onregelmatigheden in de vreemdelingenketen (waarbij erkend dient te worden dat dit door het 'dark number'-probleem ook moeilijk te onderzoeken is) en in hoeverre het tegengaan van fraude daadwerkelijk invloed zou hebben op de doelmatigheid en doeltreffendheid bij uitvoering van de processen. Meermaals wordt in de en beantwoording van vragen verwezen naar het ACVZ-rapport 'Topje van de Ijsberg' en de bevinding dat een nauwkeurig cijfermatig beeld van onregelmatigheden ten aanzien van de identiteit ontbreekt.

Desalniettemin acht de wetgever het wel voldoende aannemelijk dat identiteitsfraude op aanzienlijke schaal plaatsvindt en dat de inzet van middelen om dit te bestrijden gerechtvaardigd is. Naar mening van de onderzoekers is dit een subjectieve stellingname: van de omvang van fraude is slechts een ondergrens bekend, aangezien dit een 'dark number' betreft. Of de wel bekende aantallen als 'aanzienlijk' aangemerkt kunnen worden is dan ook een subjectieve inschatting die afhangt van de gehanteerde definitie van deze kwalificatie, alsmede de inschatting van de mate waarin het daadwerkelijke probleem ook waargenomen wordt. Ook de vrij sterke consensus onder de ketenpartners over knelpunten in de vreemdelingenketen op dit gebied, die voor het ACVZ aanleiding is om te spreken van 'een serieus probleem', is in feite een bundeling van subjectieve inschattingen van de verschillende ketenpartners. Ten slotte is een kwalificatie van de schade (kosten in het proces, maar ook maatschappelijke kosten ten aanzien van bijvoorbeeld het verlies aan privacy) moeilijk naast de kwalificatie van de opbrengsten te plaatsen.

Voor zover er sprake is van empirische onderbouwing, is deze indirect: door aan te sluiten op de Europese wetgeving wordt gebruik gemaakt van onderzoek dat ten behoeve van deze wetgeving is uitgevoerd. Zoals beschreven in paragraaf 2.2.1 is ook hier echter nauwelijks sprake van harde cijfers die de omvang van vormen van fraude

en het nut van biometrie bij de bestrijding hiervan beschrijven. De onderzoekers zijn van oordeel dat de beleidstheorie op deze punten onvoldoende evidence-based is.

2.6.2 Concretisering van doelstellingen

In paragraaf 2.5 is duidelijk geworden dat de doelen niet operationeel zijn gemaakt. Dit betreft de volgende termen waarvoor vooralsnog geen meetbare criteria zijn opgesteld:

1. De betrouwbaarheid van identiteitsvaststelling
2. De betrouwbaarheid van identiteitsregistratie
3. De omvang van fraude of onregelmatigheden
4. De doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van processen

Bij geen van de doelen is er sprake van een specifieke doelstelling, behalve dat in het algemeen gesteld kan worden dat bij de doelstellingen 1, 2 en 4 een toename gewenst is, terwijl bij doelstelling 3 een afname wordt beoogd. Hoe groot de toename of afname zou moeten zijn, is niet vastgelegd. Het is echter niet onmogelijk en voor een evaluatie zeker zinvol om de besproken doelen te definiëren en te operationaliseren.

Betrouwbaarheid van identiteitsvaststelling en -registratie

Voor punten 1 en 2 geldt dat er allereerst gekeken kan worden naar de kwaliteit van de biometrische gegevens. We kunnen daarvoor aansluiten bij eisen die gebruikt zijn bij onderzoeken in het kader van de invoering van het Eurodac en VIS en die als uitgangspunt nemen. Ook kan worden gekeken naar eisen die gesteld zijn aan de software die gebruikt wordt en hoe daarmee geborgd wordt dat de betrouwbaarheid en kwaliteit voldoende is. Ten slotte kan gekeken worden naar eisen die aan biometrische gegevens worden gesteld in de strafketen; daar wordt immers eveneens gestreefd naar hoge kwaliteit van de gegevens.

Naast deze technische normen, zullen ook gebruikerservaringen een rol kunnen spelen in de beoordeling van de betrouwbaarheid. Voor zover beschikbaar kunnen inzichten uit interne rapportages worden gebruikt, welke aangevuld kunnen worden met informatie uit interviews met mensen die dicht op 'de werkvloer' zitten.

In hoofdstuk 5 wordt de beschikbare informatie over de betrouwbaarheid van de identiteitsvaststelling en -registratie gepresenteerd en geanalyseerd.

Omvang van fraude en onregelmatigheden

In paragraaf 1.6 is fraude in de vreemdelingenketen gedefinieerd als 'het door een vreemdeling plegen van valsheid, bedrog (...)'. Daarin ligt besloten dat er sprake is van opzet bij de vreemdeling. Wanneer we registraties van fraude zouden willen onderzoeken zou dus ook in alle gevallen de opzet bewezen moeten worden. Dit is in de praktijk van de vreemdelingenketen zeer moeilijk. Bij het aantreffen van valse of vervalste documenten is niet altijd aangetoond dat de vreemdeling hiervan af weet.

Daarnaast spelen niet in alle gevallen valse documenten een rol: het kan zijn dat er helemaal geen documenten overlegd kunnen worden of dat er door communicatieproblemen verkeerde informatie wordt overlegd. Ook kunnen meerdere

identiteiten zijn toegekend op basis van afwijkende spellingen van namen van personen of plaatsen. Kortom: fraude is een te eng begrip dat de lading van het onderwerp niet volledig dekt. Daarom spreken we in het vervolg van dit rapport over onregelmatigheden (ten aanzien van identiteit).

De omvang van deze onregelmatigheden zou met de invoering van de Wet biometrie vreemdelingenketen beter meetbaar geworden moeten zijn. Er is nu sprake van centrale opslag van gegevens en uniforme werkprocessen, waarmee ook op meer uniforme wijze geregistreerd kan worden of er sprake is van geobserveerde (pogingen tot) fraude.

Voor zover de korte tijd waarin deze registraties plaats hebben gevonden, de overschakeling op andere systemen gedurende deze periode en de verwachte betrouwbaarheid van de cijfers dat toelaten, kunnen we op basis van de vergaarde cijfers mogelijk uitspraken doen over de ontwikkeling van het aantal geconstateerde onregelmatigheden. Op basis van verdiepende interviews zal een beeld verkregen moeten worden van de verhouding tussen geconstateerde en niet-geconstateerde fraude. Opgemerkt moet worden dat ook in de nieuwe situatie de 'dark number' problematiek nog een rol zal spelen. Onderzocht zal worden hoe relevant deze problematiek sinds de implementatie van de Wet biometrie vreemdelingenketen nog is. Hoofdstuk 4 bevat de inzichten die op deze wijze zijn verkregen ten aanzien van de omvang van de fraude en onregelmatigheden.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Doeltreffendheid en doelmatigheid zijn zeer brede begrippen. Tijdens de interviews hebben de gesprekspartners ook geen concrete operationalisering van deze grootheden voorgesteld, die het mogelijk maakt tot een meting van de eventueel opgetreden verandering te komen. Een aspect dat in ieder geval onderzocht kan worden, betreft de doorlooptijden van de processen waarbij biometrie nu wordt gebruikt. Met andere woorden, is het echt zo dat welwillende vreemdelingen significant sneller door de procedures geleid kunnen worden? Ten tweede kan gekeken worden naar de omvang van de personele inzet op bepaalde processen. Als deze inzet gelijk is gebleven ten opzichte van de oude situatie terwijl het aantal vreemdelingen dat het proces doorloopt gelijk is gebleven, of als de personele inzet kleiner is geworden terwijl het aantal geholpen vreemdelingen minimaal gelijk is gebleven, duidt dat op hogere doelmatigheid.

Hoofdstuk 6 doet verslag van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van de processen.

2.6.3 Explicitering van veronderstellingen

Een onderdeel van de reconstructie van de beleidstheorie is het formuleren van veronderstellingen die de wetgever (impliciet) had over het verband tussen de inzet van middelen en het behalen van doelen/ het optreden van de gewenste effecten. Die reconstructie van die verbanden gebruiken we in het onderzoek om na te gaan of die verbanden er daadwerkelijk lijken te zijn.

Uit de documentstudie en de interviews zijn de volgende veronderstellingen naar voren gekomen.

1. Er is sprake van een omvangrijke hoeveelheid onregelmatigheden ten aanzien van identiteit in de vreemdelingenketen.

Dit vormde de aanleiding voor het uitbreiden van de inzet van biometrie in de vreemdelingenketen. De aanname is voornamelijk gedaan op basis van het rapport “Het topje van de ijsberg?” van de ACVZ en de subjectieve ervaringen van ketenpartners.

2. De ervaringen met Eurodac en VIS vormen een empirisch bewijs voor de stelling dat biometrie van toegevoegde waarde is bij identificatie en registratie van vreemdelingen.

De wetgever achtte het wenselijk om aan te sluiten bij diverse Europese ontwikkelingen. De ervaringen met Europese systemen waren dermate positief in de optiek van betrokkenen dat de tijd rijp werd geacht om deze middelen ook op nationaal niveau breder in te zetten. Daar wordt de veronderstelling bij gedaan dat de ervaringen inderdaad dermate concreet waren dat empirische conclusies over de toegevoegde waarde bij identificatie en registratie konden worden getrokken.

3. De inzet van biometrie creëert een mogelijkheid een beter beeld van onregelmatigheden ten aanzien van identiteit in de vreemdelingenketen te krijgen.

Tijdens het voortraject van de invoering van de wet is onderkend dat er geen sprake is van een uniforme en complete registratie van onregelmatigheden ten aanzien van identiteit. Wel is aangegeven dat dit danig verbeterd kan worden met de invoering van het biometriegebruik bij zo veel mogelijk vreemdelingen. Bij het onderzoek naar de huidige praktijksituatie kan bekeken worden of deze verbetering in registratie inderdaad heeft plaatsgevonden.

4. De betrouwbaarheid van identiteitsvaststelling en -registratie wordt groter bij de inzet van biometrie.

Met het leggen van een verband tussen de inzet van de drie middelen en het meest concrete doel wordt de aanname gedaan dat hier inderdaad een positief effect op de betrouwbaarheid van identiteitsvaststelling en –registratie bestaat.

5. Door de betrouwbaarheid van identiteitsvaststelling en -registratie te vergroten kunnen onregelmatigheden ten aanzien van identiteit aanzienlijk worden teruggebracht.

Bij het verband tussen deze doelen is het de vraag is of de onregelmatigheden ten aanzien van identiteit daadwerkelijk in grote mate bestreden kunnen worden door de betrouwbaarheid van identiteitsvaststelling en -registratie te vergroten. Met andere woorden: welke typen onregelmatigheden kunnen succesvol worden bestreden met het vergroten van deze betrouwbaarheid en welk deel van het totaal aan onregelmatigheden betreft dit dan?

6. Onregelmatigheden ten aanzien van identiteit schaden de doelmatigheid en doeltreffendheid in de vreemdelingenketen in belangrijke mate.

Met het leggen van een verband tussen deze twee doelen wordt de veronderstelling gedaan dat het bestrijden van de onregelmatigheden ten aanzien van identiteit daadwerkelijk een positief effect op de doelmatigheid en/of de doeltreffendheid in de vreemdelingenketen heeft.

7. Doorlooptijden bij processen waarbij biometrie wordt gebruikt worden kleiner.

Een van de indicatoren die tijdens interviews is geopperd voor doelmatigheid in de vreemdelingenketen, betreft de doorlooptijden van processen. Dit zou een positief gevolg zijn voor (voornamelijk de welwillende) vreemdelingen die geholpen moeten worden door de ketenpartners. De vraag is in hoeverre deze indicator meetbaar beïnvloed is sinds invoering van de wet.

2.7 Conclusie

In dit hoofdstuk is onderzocht hoe de beleidstheorie van de Wet biometrie vreemdelingenketen in elkaar steekt. De wet kent drie middelen (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. Deze gereconstrueerde doelboom wordt breed onderschreven door de geïnterviewde ketenpartners.

Geconstateerd wordt dat de 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. Positieve ervaringen vanuit de gebruikspraktijk van Eurodac en VIS worden in veel interviews aangehaald, maar in de officiële evaluatie en rapportages worden geen conclusies over de effectiviteit van de inzet van biometrie getrokken. Ook over de betrouwbaarheid van gegevens in Eurodac zijn wel gegevens beschikbaar, maar er worden in de evaluaties geen normen genoemd waaraan deze zouden moeten voldoen. Een belangwekkend punt is daarnaast dat bij asielzoekers (die in Eurodac geregistreerd staan) geen sprake is van een paspoortvereiste terwijl dit voor andere vreemdelingen veelal wel geldt. Het is dus de vraag in hoeverre ervaringen vanuit de praktijk met Eurodac breder toepasbaar zijn. Voor vreemdelingen die met geldige identiteitsdocumenten hun identiteit kunnen aantonen, zou de toegevoegde waarde van biometrie geringer zijn dan voor vreemdelingen die dat niet kunnen. In zoverre is de onderbouwing vanuit de Europese praktijk dus 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. Toch dient te worden opgemerkt dat andere, nieuwe technologieën zoals dna-banken en irisscans vanuit de theorie en praktijk kansen bieden die niet onopgemerkt mogen blijven.

In de beleidstheorie is een aantal verbanden gelegd, waaraan diverse veronderstellingen ten grondslag liggen. Deze hebben we expliciet vastgelegd, teneinde deze te kunnen toetsen in het vervolg van het rapport.

3 Wettelijke vereisten

3.1 Inleiding

De Wet biometrie vreemdelingenketen heeft het juridisch kader gecreëerd voor het verruimde gebruik van biometrie in de vreemdelingenketen. Dit hoofdstuk brengt de wettelijke vereisten bij de inzet van biometrie in beeld en geeft een antwoord op de vraag in hoeverre de ketenpartners deze eisen naleven. Daarmee geeft dit hoofdstuk antwoord op een aantal deelvragen die bij onderzoeksvraag II aan de orde zijn.

De onderzoekers hebben daarnaast uitgebreid in kaart gebracht aan welke ketenpartners de wettelijke bevoegdheid om biometrie in te zetten is toegekend. Ook is gezien op welke doelgroepen de wet van toepassing is. Bovendien is geïnventariseerd tijdens welke ketenprocessen de ketenpartners deze bevoegdheid aanwenden en hoeveel vreemdelingen hierbij betrokken zijn. Paragraaf 3.2 bevat hiervan een samenvatting.

Voor het in kaart brengen van de geldende wettelijke eisen zijn de relevante wettelijke kaders bestudeerd. Allereerst betreft dit de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: Wbp). Vingerafdrukken en gezichtsopnames zijn namelijk persoonsgegevens in de zin van deze wet. Derhalve dienen de wettelijke vereisten uit deze wet ook in acht genomen te worden. Paragraaf 3.3 gaat hierop in.

Vervolgens zijn de relevante bepalingen uit de Vw 2000 en onderliggende regelgeving bestudeerd, namelijk het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vb 2000),⁴² het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (hierna: VV 2000) en de beleidsregels in de Vreemdelingencirculaires (hierna: Vc). De hierin opgenomen eisen zijn terug te vinden in paragraaf 3.4 voor wat betreft de afname van gegevens. Paragraaf 3.5 handelt over de eisen met betrekking tot de opslag en verwijdering van gegevens. Voor een uitgebreide toelichting op deze eisen verwijzen wij naar bijlage 4.

In beide paragrafen is bovendien gezien hoe deze eisen vertaald zijn naar het PIL. Paragraaf 6.1 van de Vc 2000 (A) bepaalt namelijk dat de identificatie en registratie van de vreemdeling met behulp van biometrische gegevens plaatsvindt door de ketenpartners op de wijze als voorgeschreven in het PIL. Het PIL heeft dus het karakter van een werkinstructie voor alle ketenpartners, naast de eigen, meer gedetailleerde werkinstructies.

Ketenpartners hebben tijdens de interviews bevestigd hun werkwijzen af te stemmen op het PIL en bovendien het PIL aan te passen, wanneer hun (afwijkende) werkwijzen in praktijk hiertoe aanleiding geven. Dergelijke wijzigingen worden tijdens het keten-

⁴² Deze is gewijzigd met het *Besluit van 21 januari 2014 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 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 en tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van 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.*

platform besproken. Het PIL biedt derhalve een goede reflectie van hoe de ketenpartners in de praktijk te werk gaan. Bestudering van het PIL geeft dus een indicatie of de wettelijke vereisten nageleefd worden in de praktijk. Tijdens dit onderzoek was het niet mogelijk om met een veldonderzoek na te gaan of de wettelijke vereisten nageleefd werden. De vraag of de wettelijke vereisten nageleefd zijn worden met name beantwoord door te bezien hoe deze vereisten hun neerslag hebben gekregen in het PIL.

Paragraaf 3.6 bevat daarnaast de inzichten zoals deze naar voren kwamen uit de dossieranalyse. Deze geven ook een inzicht in de mate waarin wettelijke vereisten nageleefd worden.

3.2 Reikwijdte van de wet

3.2.1 Bevoegdheid

Met de Wet biometrie vreemdelingenketen heeft de wetgever in artikel 106a Vw 2000 in een algemene juridische basis voorzien voor de bevoegdheid tot de inzet van biometrie in de vreemdelingenketen. Deze bevoegdheid is verwoord in het eerste en tweede lid van artikel 106a Vw 2000.

In artikel 106a, eerste lid Vw 2000 staat, kort weergegeven, de bevoegdheid opgenomen om van bepaalde categorieën vreemdelingen een gezichtsopname en tien vingerafdrukken af te nemen en te verwerken voor het vaststellen van de identiteit met het oog op de uitvoering van deze wet. Dit lid biedt dus de grondslag om biometrische gegevens te kunnen afnemen en verwerken voor *de identiteitsvaststelling* van een vreemdeling.

In artikel 106a, tweede lid Vw 2000 wordt vervolgens de bevoegdheid neergelegd tot het afnemen van één of twee of eventueel meer vingerafdrukken ten behoeve van de *verificatie* van de authenticiteit van bepaalde verblijfsdocumenten of van de identiteit van de vreemdeling.

3.2.2 Doelgroepen

Ingevolge artikel 106a, eerste lid Vw2000 mogen afname en verwerking van biometrische gegevens slechts plaatsvinden bij *vreemdelingen*. In artikel 106a, vierde lid Vw 2000 zijn hierop twee uitzonderingen geformuleerd:

Het eerste lid is niet van toepassing op:

- a. gemeenschapsonderdanen, en
- b. de vreemdeling die behoort tot een bij algemene maatregel aangewezen categorie.

In de artikel 8.27 Vb 2000 zijn twee categorieën vreemdelingen aangewezen bij wie geen biometrische gegevens afgenomen en verwerkt mogen worden. Dit gaat in de eerste plaats om vreemdelingen die nog niet de leeftijd van zes jaar hebben bereikt en

vreemdelingen bij wie het afnemen van alle vingerafdrukken blijvend fysiek onmogelijk is.⁴³

3.2.3 Bevoegde organen

Artikel 106a, derde lid, Vw 2000 biedt de wettelijke grondslag voor de toedeling van de bevoegdheid tot het afnemen en verwerken van biometrische gegevens aan bestuursorganen, zowel op grond van het eerste als tweede lid.

In het wetsartikel worden de volgende organen bevoegd verklaard:

- Onze Minister: de Minister van Immigratie, Integratie en Asiel (tot 2012), de Minister van Veiligheid en Justitie (vanaf 2012);
- Ambtenaren belast met de grensbewaking;
- Ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen;
- Onze Minister van Buitenlandse Zaken.

De minister van Veiligheid en Justitie en die van Buitenlandse Zaken hebben hun bevoegdheid overgedragen aan andere bestuursorganen.

3.2.4 Processen

De bevoegde organen zetten biometrie in tijdens verschillende ketenprocessen. De belangrijkste ketenprocessen en de daarbij betrokken ketenpartners hebben wij hieronder schematisch weergegeven en lichten we hieronder kort toe.

Ketenproces	Bevoegde ketenpartner	Wijziging door Wet biometrie vreemdelingenketen
Grensbewaking	KMar Zeehavenpolitie	Geen gegronde reden meer nodig; gebruik gegevens in andere processen
Toezicht	AVIM (voorheen: VP) KMar COA (meldplicht namens AVIM)	Idem
Verblijfsvergunning asiel	AVIM KMar	Centrale opslag en gebruik in andere processen; ook platte vingerafdrukken
Type A en C visa (transit en kort verblijf)	Ambassades consulaten	Centrale opslag en gebruik in andere processen
MVV (zonder inburgeringsplicht)	Ambassades consulaten	Nieuw gebruik

⁴³ In het genoemde artikel wordt enkel de bevoegdheid om vingerafdrukken af te nemen en te verwerken uitgesloten bij bepaalde categorieën. Artikel 106a, vierde lid Vw 2000 sluit de gehele toepassing van het eerste lid uit, dus de afname van zowel vingerafdrukken als een gezichtsopname. Dit lijkt een inconsistentie. In de Vc 2000 (B1) wordt daarentegen wel een leeftijdsgrens van zes jaar geformuleerd voor de afname van zowel vingerafdrukken als een gezichtsopname bij de aanvraag van een verblijfsvergunning regulier (paragraaf 3.1) en mvv (paragraaf 3.3.2).

Verblijfsvergunning regulier	IND	Nieuw gebruik
Inburgeringsexamen	Ambassades en consulaten	Zie Type A en C visa
Inhuisregistratie	COA	Onduidelijk
Terugkeer/ vertrek; verstrekking reisdocumenten	DT&V	Verificatie mogelijk
Vreemdelingenbewaring	DJI	(Indirect) minder vaak afname nodig

Er dient een onderscheid gemaakt te worden tussen processen waarbij de vreemdeling voor de eerste keer contact heeft met de vreemdelingenketen en opeenvolgende contacten. Bij het eerste contact worden biometrische gegevens afgenomen en geregistreerd ten behoeve van identificatie (artikel 106a, eerste lid Vw 2000). Bij opeenvolgende contacten volstaat raadpleging in de centrale opslag om aan de hand daarvan de identiteit van de vreemdeling te verifiëren (artikel 106a, tweede lid Vw 2000).

Grensbewaking en toezicht

Bij grensbewaking en toezicht kan de vreemdeling voor de eerste keer in aanraking komen met de vreemdelingenketen. Bij herhaald contact kunnen de betrokken ketenpartners ook gegevens afnemen ten behoeve van verificatie.

De ambtenaren die belast zijn met de grensbewaking zijn met name de ambtenaren van de Koninklijke marechaussee (hierna: KMar) en de ambtenaren van de Zeehavenpolitie (artikel 46 Vw 2000). Met het toezicht op vreemdelingen zijn met name de ambtenaren van de Vreemdelingenpolitie (tegenwoordig: Afdeling Vreemdelingen Identificatie Mensenhandel) en van de KMar belast (artikel 47 Vw 2000). Wij verwijzen naar de genoemde artikelen voor een volledige opsomming.

Ingevolge artikel 4.45, aanhef en onder b Vb 2000, konden voor 1 maart 2014 al vingerafdrukken en een gezichtsofname van een vreemdeling afgenomen worden en opgeslagen in de BVV, indien hiertoe een gegronde reden bestond.

Bovendien kon reeds aan vreemdelingen die een asielaanvraag hebben ingediend een meldplicht opgelegd worden om zich periodiek te melden bij de Vreemdelingenpolitie/AVIM. Dit gebeurde in het kader van de toezichtbevoegdheden op grond van artikel 54 jo. 46 Vw 2000. Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: COA) voerde deze meldplicht uit namens de AVIM.

De uitbreiding ten gevolge van de Wet biometrie vreemdelingenketen ligt in het loslaten van het criterium dat er een gegronde reden moet zijn. Hierdoor wordt de groep vreemdelingen waarbij biometrische kenmerken kunnen worden afgenomen aanzienlijk vergroot. Bovendien kunnen de afgenomen kenmerken ook in alle andere ketenprocessen gebruikt worden.

Verblijfsprocedures

Bij de vaststelling van verschillende verblijfsrechten gaat het om verschillende procedures. Wanneer sprake blijkt te zijn van een eerste contact, dient de keten-partner met behulp van biometrische kenmerken de vreemdeling te identificeren. Bij een vervolcontact worden vingerafdrukken slechts afgenomen ten behoeve van verificatie.

Bij sommige procedures werden reeds voor 1 maart 2014 (gerolde) vingerafdrukken en gezichtsopnames afgenomen op grond van Europeesrechtelijke en andere wettelijke bepalingen, zoals ingeval van *de verblijfsvergunning asiel* (artikel 3.109, vijfde lid Vb 2000). Als gevolg van de Wet biometrie vreemdelingenketen worden naast gerolde vingerafdrukken (voor Eurodac) ook platte vingerafdrukken (voor de BVV) afgenomen. Daarnaast worden deze platte vingerafdrukken ook opgeslagen in de BVV, waardoor ze in de gehele vreemdelingenketen gebruikt kunnen worden. De Vreemdelingenpolitie (nu: Afdeling Vreemdelingen Identificatie en Mensenhandel) oefent deze bevoegdheid uit namens Onze Minister.

Bij de aanvraag van *het type A transitvisum* en *het type C visum kort verblijf voor maximaal 90 dagen (Schengenvisum)* gelden Europese regels wat betreft het gebruik van biometrie, met name de verordening inzake het VIS en de Visumcode. De Wet biometrie vreemdelingenketen heeft hierin dus geen wijziging gebracht. De door Nederlandse autoriteiten (lees: personeel van de ambassades en consulaten) afgenomen en in de BVV opgeslagen gegevens kunnen wel gebruikt worden in overige ketenprocessen. Op grond van artikel 30, tweede lid van de VIS-verordening was reeds bepaald dat een lidstaat in zijn nationale bestanden gegevens mag bewaren welke die lidstaat in het VIS heeft ingevoerd. In Nederland is dit nationale bestand de BVV.

De afname van biometrische kenmerken bij een niet-inburgeringsplichtige aanvrager van *een machtiging tot voorlopig verblijf* (hierna: mvv) is een verruiming ten opzichte van de situatie voor 1 maart 2014. Deze bevoegdheid wordt uitgeoefend namens Onze Minister door het personeel op de diplomatieke of consulaire post.⁴⁴

Bij niet-mvv-plichtige aanvragers van *een verblijfsvergunning regulier* worden eveneens op grond van artikel 106a, eerste lid Vw 2000 biometrische gegevens afgenomen. Bij mvv-plichtige aanvragers volstaat het verifiëren van de identiteit, aangezien zij bij de mvv-aanvraag hun biometrische gegevens reeds hebben afgegeven. De bevoegdheid tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier inclusief het afnemen en verwerken van vingerafdrukken komt toe aan de IND.

Overige ketenprocessen

In enkele andere ketenprocessen werd ook voor 1 maart 2014 reeds biometrie ingezet. Het gaat hierbij om het basisexamen inburgering in het buitenland, de inhuysregistratie, het verkrijgen van reisdocumenten en de vreemdelingenbewaring.

Op grond van artikel 3.98b, derde lid Vb 2000 is de vreemdeling die *een basisexamen inburgering in het buitenland* aflegt verplicht om digitaal vingerafdrukken te laten

⁴⁴ Ingevolge artikel 2i, tweede lid Vw 2000.

afnemen. De vingerafdrukken werden opgeslagen in een decentraal systeem. Na 1 maart 2014 gebeurt dit op grond van de Wet biometrie vreemdelingenketen in een centraal systeem en kunnen deze vingerafdrukken ook gebruikt worden ten behoeve van andere processen in de vreemdelingenketen. Dit examen wordt afgenomen onder de verantwoordelijkheid van een ambtenaar van de Nederlandse ambassade of consulaat.

De inhuisregistratie is de registratie van de bewoning van opvanglocaties, uitgevoerd door het COA.⁴⁵ Die vindt in de praktijk plaats door verificatie met behulp van vingerafdrukken, wat reeds gebeurde voor 1 maart 2014. Het is voor de onderzoekers onduidelijk op grond van welk wettelijk voorschrift het COA op deze wijze, dus met behulp van vingerafdrukken, de identiteit van vreemdelingen in die tijd kon verifiëren. Betrokkenen konden hierover geen helderheid verschaffen. Het is evenmin duidelijk of artikel 106a, tweede lid Vw 2000 hiertoe inmiddels de grondslag biedt. Volgens de wetgevingsjurist van het ministerie van VenJ is dit niet het geval.

De Dienst Terugkeer en Vertrek (hierna: DT&V) kan ten gevolge van de Wet biometrie vreemdelingenketen de identiteit van de vreemdeling verifiëren met behulp van biometrische gegevens in het kader van *de terugkeer- en vertrekprocessen* waar de dienst verantwoordelijk voor is. Bovendien kunnen biometrische gegevens beschikbaar gesteld worden voor *het verstrekken van een reisdocument* van een reisdocument door een diplomatieke vertegenwoordiging ten behoeve van terugkeer (artikel 107, vijfde lid, onder a Vw 2000).

Tot slot neemt de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI) op grond van artikel 28, derde lid Penitentiaire beginselenwet vingerafdrukken af bij gedetineerden in *vreemdelingenbewaring* voor verificatiedoeleinden. De Wet biometrie vreemdelingenketen brengt op dit punt slechts indirect een verandering met zich mee, doordat de DJI minder vaak over hoeft te gaan tot afname van vingerafdrukken, omdat deze vaker tijdens eerdere ketenprocessen worden afgenomen.

3.3 Wet bescherming persoonsgegevens

Biometrische gegevens zijn persoonsgegevens als bedoeld in de Wbp. Een goede bescherming van deze gegevens, zowel op technisch, organisatorisch als juridisch vlak, is vereist.

Juridische eisen in de Wbp

Persoonsgegevens mogen slechts verwerkt worden voor een gerechtvaardigd doel. Deze gerechtvaardigde doelen staan vermeld in artikel 8 Wbp. De verwerking van biometrische gegevens vindt plaats op grond van een wettelijke plicht, als genoemd in artikel 8, onder c Wbp. De doelen die uit deze wettelijke plicht voortvloeien voor de verwerking van biometrische gegevens staan vermeld in artikel 106a en 107 Vw 2000: in hoofdzaak gaat het om het identificeren en verifiëren van de identiteit van een vreemdeling met het oog op de uitvoering van de Vw 2000 en de Rijkswet op het

⁴⁵ De verplichting voor de vreemdeling tot wekelijkse COA-inhuisregistratie ligt vervat in artikel 19, eerste lid, onder e Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005.

Nederlandschap. Daarnaast bevat artikel 107, vijfde lid Vw 2000 nog een limitatieve opsomming van doelen waarvoor de biometrische gegevens eveneens beschikbaar gesteld mogen worden.

Voor de normen waaraan de verwerking van biometrische gegevens moet voldoen, moet daarom allereerst gekeken worden naar de normen uit de Vw 2000 en de daarop gebaseerde wetgeving. De Wbp is een algemene wet, deze normen gelden op de achtergrond van de Vw 2000. De eis van proportionaliteit speelt een grote rol bij de verwerking van persoonsgegevens.⁴⁶ Er moet gekeken worden of de verwerking van de gegevens van de betrokkene niet onevenredig is aan het te dienen doel waarvoor de gegevens worden verwerkt. Uit een aantal uitspraken⁴⁷ door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State met betrekking tot de Paspoortwet volgt dat niet meer gegevens moeten worden verzameld dan noodzakelijk is voor het opstellen van een reisdocument. In gedachten moet dus worden genomen dat van vreemdelingen ook niet meer gegevens moeten worden verzameld dan noodzakelijk is voor de identificatie van deze vreemdelingen.

Vanaf 25 mei 2018 heeft de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) rechtstreekse werking in alle lidstaten van de Europese Unie. De AVG zal de Wbp gaan vervangen. Voor de verwerking van persoonsgegevens die plaats vindt met het oog op het vervullen van een wettelijke verplichting, een taak van algemeen belang of de uitoefening van het openbaar gezag blijft ruimte voor de nationale wetgever om eigen bepalingen te handhaven of in te voeren. Deze ruimte volgt uit artikel 6, tweede lid, van de AVG. Nationale wetten met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens kunnen dus nog wel naast de verordening blijven bestaan.

Algemene of bijzondere persoonsgegevens?

De Wbp maakt onderscheid tussen algemene en bijzondere persoonsgegevens. Voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens geldt een strenger regime. Deze mogen alleen bij uitzondering verwerkt worden. Zoals blijkt uit de Vw 2000, worden er voor het vaststellen van de identiteit van een vreemdeling vingerafdrukken en gezichtsopnames afgenomen. Voor beide moet afzonderlijk bepaald worden of er sprake is van een algemeen persoonsgegeven of een bijzonder persoonsgegeven. Uit artikel 16 Wbp volgt wanneer een persoonsgegeven kwalificeert als een bijzonder persoonsgegeven. Dit zijn bijvoorbeeld gegevens met betrekking tot ras. Gegevens die niet genoemd staan in artikel 16 Wbp, zijn algemene persoonsgegevens.

De AVG maakt eveneens onderscheid tussen algemene of bijzondere persoonsgegevens. De AVG kwalificeert echter alle verwerkingen van biometrische gegevens als verwerkingen van bijzondere persoonsgegevens, zoals volgt uit artikel 9 AVG.

⁴⁶ HvJ EU 9 november 2010, C-92/09 en C-93/09, ECLI:EU:C:2010:662 (Volker und Markus Schecke en Eifert); HvJ EU 17 oktober 2013, C-291/12, ECLI:EU:C:2013:670 (Schwarz).

⁴⁷ Zie onder andere: ABRvS 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1410; ABRvS 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1416.

Gezichtsopnames en vingerafdrukken

De verwerking van vingerafdrukken kwalificeert volgens artikel 16 Wbp niet als een verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Voor een gezichtsopname is dit anders; uit een gezichtsopname kan immers het ras van een persoon afgeleid worden. Dit geldt dus in beginsel als een bijzonder persoonsgegeven. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft een beleidsregel opgesteld waarin dit nader wordt uitgelegd.⁴⁸ Deze beleidsregel heeft betrekking op cameratoezicht,⁴⁹ maar dat neemt volgens de Autoriteit Persoonsgegevens niet weg dat deze beleidsregel ook van toepassing kan zijn op verwerkingen van ander beeldmateriaal, zoals foto's. In het geval van deze evaluatie dus gezichtsopnames.

Gezichtsopnames zijn volgens de Autoriteit Persoonsgegevens geen bijzondere persoonsgegevens als:

- het doeleinde van de verwerking niet gericht is op het verwerken van bijzondere persoonsgegevens dan wel op het onderscheid maken op grond van een bijzonder persoonsgegeven,
- het voor de verantwoordelijke redelijkerwijs niet voorzienbaar is dat de verwerking zal leiden tot het maken van onderscheid op grond van een bijzonder persoonsgegeven, en
- de verwerking van die bijzondere persoonsgegevens onvermijdelijk is bij die verwerking.

De Autoriteit Persoonsgegevens voegt hier nog wel aan toe dat, als de verwerking van de gezichtsopnames tot doel heeft identificatie, deze opnamen wel als gegevens omtrent ras worden aangemerkt en dus bijzondere persoonsgegevens zijn. De verwerking van gezichtsopnames hebben identificatie ten doel en kwalificeren derhalve als bijzondere persoonsgegevens.

Verwerkingen van vingerafdrukken kwalificeren dus als verwerkingen van algemene persoonsgegevens en verwerkingen van gezichtsopnames kunnen, volgens de beleidsregel cameratoezicht, ook als verwerkingen van algemene persoonsgegevens worden gezien. Wanneer de AVG in de toekomst echter van toepassing is, kwalificeren alle verwerkingen van biometrische gegevens als verwerkingen van bijzondere persoonsgegevens.

Ras gegevens verwerken

Uit artikel 18, aanhef en onder a Wbp volgt dat gegevens betreffende iemands ras mogen worden verwerkt "met het oog op de identificatie van de betrokkene en slechts voor zover dit voor dit doel onvermijdelijk is".

Daarnaast volgt uit artikel 23 eerste lid onder f Wbp dat bijzondere persoonsgegevens mogen worden verwerkt indien "dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang...". Er dienen dan wel passende waarborgen geboden te worden die bij wet zijn voorzien. Deze waarborgen zijn vastgelegd in artikel 107a Vw 2000. Op grond

⁴⁸ Autoriteit Persoonsgegevens (2016), p. 25 en 26.

⁴⁹ Ibidem, p. 5.

van dit artikel kunnen bijzondere persoonsgegevens worden verwerkt “...voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de doelmatige en doeltreffende uitvoering van de visumverlening, de grensbewaking, de toelating, het verblijf en de uitzetting van vreemdelingen en het toezicht op vreemdelingen op grond van deze wet dan wel de Schengengrenscodex”. Het Voorschrift Vreemdelingen 2000 bepaalt in artikel 7.1a, eerste lid⁵⁰ wanneer de verwerking van bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in artikel 107a Vw 2000 noodzakelijk is. Deze processen zijn in de vorige paragraaf beschreven.

3.4 Afname van gegevens

3.4.1 Juridische eisen

Artikel 106a, vijfde lid Vw 2000 biedt de grondslag om bij of krachtens amvb nadere regels over de wijze van afnemen en verwerken van biometrische gegevens te stellen. In het Vb 2000 staan enkele bepalingen over de wijze waarop vingerafdrukken en gezichtsoptnames afgenomen dienen te worden en hoe gehandeld moet worden, wanneer geen vingerafdrukken afgenomen kunnen worden.

Aantal af te nemen vingerafdrukken

Artikel 106a, eerste lid Vw 2000 bepaalt dat ten behoeve van identificatie tien vingerafdrukken afgenomen kunnen worden. Voor verificatiedoelen mogen één of twee en indien dit geen resultaat oplevert, mogen ingevolge het tweede lid meer vingerafdrukken worden gebruikt. Hieruit volgt dat in beginsel zo min mogelijk vingerafdrukken gebruikt mogen worden voor verificatie. Dit is een uitdrukking van de proportionaliteits-eis in het kader van de bescherming van persoonsgegevens.

Soort en kwaliteit van de vingerafdrukken

Artikel 8.28 Vb 2000 bepaalt dat de vingerafdrukken digitaal en plat worden afgenomen. In de toelichting op dit artikel⁵¹ valt te lezen dat de afname van vingerafdrukken gebeurt op dezelfde manier en met gebruikmaking van dezelfde apparatuur als voor de visa kort verblijf op grond van de Visumcode en de VIS-verordening. Hiermee geschiedt afname volgens de technische specificaties van Beschikking 2006/648/EG en wordt voldaan aan de ISO- alsmede de ANSI/NIST-standaard. Deze eisen staan niet opgenomen in het Vb 2000 en zijn derhalve niet juridisch bindend. Deze technische specificaties worden in paragraaf 4.4 uitgewerkt.

Inschakeling dactyloscoop

Daarnaast bepaalt artikel 8.33 Vb 2000 dat onderzoek door een dactyloscopisch deskundige⁵² plaats dient te vinden indien bij de identiteitsvaststelling onduidelijkheid bestaat over de juistheid van de afgenomen vingerafdrukken. Niet gespecificeerd wordt wanneer sprake is van onduidelijkheid.

⁵⁰ Op grond van art. 107a, derde lid Vw 2000 zijn bij ministeriele regeling regels gesteld ter waarborging van de persoonlijke levenssfeer. Deze staan in het VV 2000.

⁵¹ Stbl. 2014, 44, p.18.

⁵² Dit is een ambtenaar van de politie die uit hoofde van zijn functie als dactyloscopisch expert werkzaam of aangesteld is (artikel 7.1I, derde lid VV 2000).

Maatregelen bij onmogelijkheid afname vingerafdrukken

Wanneer het niet mogelijk is om van bepaalde vingers vingerafdrukken af te nemen, dient hiervan met opgave van reden een aantekening gemaakt te worden in de vreemdelingenadministratie (artikel 8.30, eerste lid Vb 2000). Ingevolge het tweede lid wordt de vreemdeling van wie de vingers niet blijvend fysiek beschadigd zijn, uitgenodigd om op een later moment opnieuw zijn vingerafdrukken af te laten nemen. In artikel 7.1j VV 2000 wordt een termijn gehanteerd van maximaal een jaar na vaststelling dat de vingers niet blijvend fysiek beschadigd zijn.

Hernieuwde afname

In artikel 8.31 Vb 2000 worden nog twee situaties genoemd waarin hernieuwde afname van biometrische gegevens verplicht (eerste lid) dan wel mogelijk (tweede lid) is. Afname van biometrische gegevens geschiedt opnieuw bij vreemdelingen die de leeftijd van twaalf respectievelijk achttien jaar hebben bereikt. Bovendien is het opnieuw maken van een gezichtsopname mogelijk, indien deze onvoldoende gelijkenis toont. Tevens kunnen vingerafdrukken en een gezichtsopname opnieuw worden afgenomen respectievelijk gemaakt, indien deze van onvoldoende kwaliteit zijn.

3.4.2 Uitwerking in het PIL

In het PIL staat de werkwijze voorgeschreven met betrekking tot de afname van biometrische kenmerken tijdens het identificatie- en verificatieproces door de ketenpartners. Geconstateerd kan worden dat het PIL op de meeste punten overeenkomt met de eisen in wet- en regelgeving, zoals hierboven beschreven. Hieronder worden enkel aanvullende voorschriften toegelicht.

Afname ter identificatie

Het PIL onderscheidt in het identificatieproces verschillende stappen, waarbij met name stap 2 'Invoeren biometrische kenmerken en/of persoonsgegevens' relevant is in het kader van dit onderzoek. Daarnaast is Bijlage 2 van het PIL over bijzonderheden bij het afnemen van vingerafdrukken van belang.

Moment van afname

Identificatie geschiedt volgens het PIL enkel bij aanvang van de ketenprocessen waarbij een vreemdeling voor de eerste keer in contact komt te staan met de vreemdelingenketen.⁵³ In het PIL staat aangegeven dat de identificatie, in gevallen waar wet- en regelgeving dat toestaat, *altijd* plaatsvindt met behulp van biometrie.⁵⁴ In de wetstekst wordt echter een 'kan'-bepaling gehanteerd. Het PIL is dus op dit punt stringenter dan de wet.

Bovendien moeten bij vreemdelingen die voor 1 maart 2014 al in Nederland (langdurig) verblijven en van wie in de BVV geen biometrische kenmerken geregistreerd zijn, deze worden toegevoegd aan de eerdere registratie in de BVV.⁵⁵

⁵³ Protocol Identificatie en Labeling, p. 17.

⁵⁴ Ibidem, p.8.

⁵⁵ Ibidem, p.18.

Norm voor gezichtsopnames

Uit het PIL blijkt dat de afgenomen gezichtsopnames dienen te voldoen aan de Justitienorm voor gezichtsopnames. De geldende (technische) normen voor gezichtsopnames worden verder uitgewerkt in hoofdstuk 5.

Minimum aantal pogingen

Bijlage 2 van het PIL⁵⁶ stelt dat, als het na herhaalde pogingen onmogelijk blijkt alle tien vingerafdrukken met voldoende kwaliteit af te nemen, het beste resultaat opgestuurd wordt naar de BVV. Minimaal drie pogingen tot afname moeten hierbij worden ondernomen. Uit de interviews bleek dat het gaat om het beste totaalresultaat van de afgenomen vingerafdrukken.

Tijdelijk en permanent trauma

De vermelding “tijdelijk trauma” wordt aangetekend in de BVV, wanneer het te scannen deel van de vinger(s) verbonden is of het niet mogelijk is om de vinger(s) naar behoren op de scanner te plaatsen als gevolg van een tijdelijke lichamelijke afwijking. Bij blijvende fysieke onmogelijkheid om één of meerdere vingers op de scanner te plaatsen, wordt de vermelding “permanent trauma” gemaakt in de BVV. Hiervan is sprake, indien het te scannen deel van de vinger(s) er niet is of het niet mogelijk is om de vinger(s) naar behoren op de scanner te plaatsen als van een (permanente) lichamelijke afwijking.

Afname ter verificatie

Hoofdstuk 6 van het PIL heeft betrekking op verificatie van gegevens.

Moment van verificatie

Het PIL schrijft voor dat op de momenten in het ketenproces, waarop de identiteit van een persoon een rol speelt, de identiteit geverifieerd moet worden.⁵⁷ Dit is met name het geval wanneer er een relatie wordt gelegd tussen een fysiek aanwezige vreemdeling en zijn dossiers en in dat dossier wijzigingen worden aangebracht.

Wijze van verificatie

Verificatie vindt in beginsel plaats aan de hand van het verblijfsdocument dat vingerafdrukken bevat. Indien dit niet slaagt of mogelijk is, kan verificatie plaatsvinden door een vergelijking met de vingerafdrukken die in de BVV zijn opgeslagen.⁵⁸ Deze uitgangspunten suggereren dat in het PIL een voorkeur bestaat voor verificatie tegen het verblijfsdocument boven vergelijking in de BVV. We spreken hierbij over voorkeur, omdat de gehanteerde formuleringen in het PIL niet dwingend zijn, maar ruimte laten voor een andere keuze van de verschillende ketenpartners.⁵⁹

⁵⁶ Ibidem, p.43.

⁵⁷ Ibidem, p.27.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Bijlage 12 bevat de Leidraad Verificatie Biometrie Vreemdelingenketen dat dient ‘als startdocument [voor ketenpartners] bij de beoordeling of en hoe verificatie met behulp van biometrie wordt ingezet’. Hiertoe zijn onder andere verschillende indicatoren geformuleerd: behoud van unieke identiteit, risico, inbreuk op persoonlijke levenssfeer, economisch belang en efficiency. De toetsing en weging van deze indicatoren kunnen de inzet van biometrie bepalen.

Het PIL beschrijft de activiteiten in het verificatieproces.⁶⁰ Deze staan hieronder overgenomen:

1. V-nummer en zo mogelijk vingerscan invoeren
2. Verifiëren in de BVV
3. Identificeren na niet-geslaagde verificatie

Ad 2. Voorgeschreven wordt dat eerst geverifieerd dient te worden in de BVV en daarna pas, indien nodig, tegen het document. Bij de toelichting op activiteit 2 wordt aangegeven dat, als V-nummer en vingerscan in de BVV overeenkomen, de verificatie geslaagd is. Bovendien staat expliciet opgenomen dat verificatie met behulp van biometrie de voorkeur verdient boven verificatie op basis van een identiteitsdocument.⁶¹ Dit lijkt in tegenspraak met de hierboven geformuleerde uitgangspunten uit het PIL.

De ketenpartner dient bij een niet gelukte verificatie als volgt te handelen:

- Indien mogelijk, stel vast of er een technisch probleem is met de apparatuur.
- Indien er geen technisch probleem is, voer de controle met dezelfde vinger(s) nogmaals uit. Herhaal deze handeling maximaal drie keer.
- Probeer met behulp van andere vingers de verificatie opnieuw uit te voeren.
- Voer de verificatie uit met behulp van het identiteitsdocument, controleer hierbij het document op EEGG (echt, eigen, geldig, gekwalificeerd).

Ad 3. Indien een verificatie niet slaagt en niet is uitgevoerd door de Nationale Politie of KMar, dan dient de ketenpartner de Nationale Politie te verzoeken om identiteitsonderzoek te verrichten.

3.5 Opslag en verwijdering van gegevens

3.5.1 Juridische eisen

Opslag en verwijdering van gegevens zijn vormen van het verwerken van biometrische gegevens, zoals bedoeld in artikel 106a, eerste lid Vw 2000. De Vw 2000, het Vb 2000⁶² en het VV 2000⁶³ bevat enkele eisen ten aanzien van deze activiteiten.

Gegevens en bestand

De afgenomen vingerafdrukken en gezichtsopnames worden opgeslagen in de vreemdelingenadministratie die beheerd wordt door de minister van Veiligheid en Justitie. Deze opslag bevat enkel de vingerafdrukken en gezichtsopnames die zijn

⁶⁰ Ibidem, p.27.

⁶¹ Ibidem, p.28.

⁶² Artikel 107, negende lid Vw 2000 biedt de mogelijkheid tot het stellen van nadere regels bij of krachtens amvb.

⁶³ Artikel 8.36 Vb 2000 biedt de grondslag voor het stellen van regels inzake een aantal onderwerpen bij ministeriële regeling.

afgenomen ter identificatie.⁶⁴ Hiertoe wordt door de minister een bestand aangewezen: dit is ingevolge artikel 7.1i VV 2000 de BVV. Het wijzigen en vernietigen van deze vingerafdrukken vindt ook plaats vanuit het bestand. In andere bestanden mogen slechts kopieën worden opgenomen.⁶⁵

Artikel 8.29, derde lid Vb 2000 bepaalt dat vingerafdrukken afgenomen ter verificatie slechts (decentraal) mogen worden opgeslagen voor de duur van de verificatie.

Bewaartermijnen

Onder artikel 107, negende lid, onder b Vw 2000 staat opgenomen dat gezichtsopnames en vingerafdrukken nooit langer worden bewaard dan tien jaar na afloop van bepaalde procedures. Ingevolge artikel 8.35 Vb 2000 is deze bewaartermijn vervolgens gemaximeerd op vijf jaar. Dit artikel specificeert ook drie gevallen. Biometrische gegevens mogen niet langer dan vijf jaren bewaard worden, nadat de aanvraag tot het verlenen van een mvv is afgewezen, nadat de betrokken vreemdeling, wiens rechtmatig verblijf is geëindigd, Nederland aantoonbaar heeft verlaten, of nadat de geldigheidsduur van het inreisverbod of de ongewenstverklaring is afgelopen.

Bovendien worden de gegevens in ieder geval vernietigd, zodra Onze Minister bekend is dat de betrokkene niet langer behoort tot de categorie vreemdelingen waarvan deze kunnen worden afgenomen. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer iemand de Nederlandse nationaliteit heeft verkregen. Ingeval iemand gemeenschapsonderdaan geworden is anders dan door verkrijging van het Nederlanderschap, kan hij/zij een verzoek tot vernietiging van de gegevens doen.⁶⁶

Toegang tot gegevens

Artikel 8.34 Vb 2000 handelt met name over de vraag wie toegang heeft tot de gegevens. Hiertoe worden drie categorieën onderscheiden.

1. De ambtenaren die het beheer voeren over de vreemdelingenadministratie, hebben rechtstreekse toegang tot de gezichtsopnames en vingerafdrukken in de vreemdelingenadministratie, voor zover zij die toegang nodig hebben voor een goede vervulling van hun taak en Onze Minister hen daartoe heeft gemachtigd.
2. Van de beschikbaarstelling van gezichtsopnames en vingerafdrukken aan derden wordt een aantekening gemaakt van de datum waarop en de organisatie waaraan de gegevens zijn verstrekt. Deze aantekening wordt bewaard voor de duur van vijf jaar.
3. De ambtenaren die met de uitvoering van de Wet zijn belast, kunnen de gezichtsopnames en vingerafdrukken rechtstreeks langs geautomatiseerde weg raadplegen, voor zover zij die gegevens nodig hebben voor een goede vervulling van hun taak en Onze Minister hen daartoe heeft gemachtigd.

⁶⁴ Artikel 107, eerste lid, onder a Vw 2000.

⁶⁵ Artikel 8.29 Vb 2000.

⁶⁶ Artikel 8.36, aanhef en onder e Vb 2000.

De ambtenaren bedoeld onder het derde lid zijn de ambtenaren werkzaam bij de ketenpartners die genoemd staan in paragraaf 3.2.3. en 3.2.4. De beschikbaarstelling aan derden betreft de gevallen als bedoeld onder het vijfde lid van artikel 107 Vw 2000. De daarbij betrokken actoren hebben geen rechtstreekse toegang tot de BVV.

Beheerders van de BVV zijn de personen of instanties die daartoe aangesteld zijn door de directeur-generaal Vreemdelingenzaken. Voor rechtstreekse toegang ten behoeve van technische werkzaamheden zijn dit personen die daartoe schriftelijk zijn aangewezen door de Dienst ICT Politie.⁶⁷

3.5.2 Uitwerking in het PIL

Artikel 7.1d, tweede lid VV 2000 bepaalt dat vernietiging en verwijdering van de biometrische gegevens geschiedt op de wijze als voorgeschreven in artikel 8 van de Wbp-regeling Basisvoorziening vreemdelingen (hierna: Wbp-regeling) en paragraaf 8.2 van het PIL. Alleen op dit punt bevat het PIL een aanvullende instructie.

Wijze van verwijderen

In paragraaf 8.2 van het PIL staat het proces van vernietiging beschreven. Dit proces valt, gelet op het PIL, uiteen in verschillende stappen:

1. De beheerder selecteert de v-nummers waarbij biometrie is opgeslagen die in aanmerking komt om 3 maanden later vernietigd te worden.
2. De lijst met deze v-nummers wordt maandelijks naar de identificerende ketenpartners gestuurd.
3. De ketenpartners beoordelen door te controleren in hun eigen administratie binnen een maand of de wettelijke criteria voor vernietiging vervuld zijn en laten weten aan de beheerder bij welke v-nummers dit wel en niet het geval is.
4. De beheerder verwijdert de biometrie.

Onderzoekers merken op dat verwijdering in de gevallen omschreven in artikel 8.35 Vb zich nog niet heeft kunnen voordoen. Dit is pas op zijn vroegst het geval per 1 maart 2019, vijf jaar na inwerkingtreding van de wet.

De Wbp-regeling bevat overigens geen aanvullende bepalingen.

3.6 Dossieranalyse

88 dossiers, zoals opgenomen in de BVV, zijn door de onderzoekers onderworpen aan een nader, beperkt onderzoek. De conclusies zijn de volgende. In alle gevallen blijken de vingerafdrukken afgenomen door een bevoegde instantie. Wat betreft het naleven van het leeftijds criterium komt het volgende beeld naar voren. In tien van de onderzochte dossiers was geen geboortedatum vermeld. Van deze personen is niet bekend of ze zes jaren of ouder waren op het moment van afname. In 78 gevallen betrof het personen

⁶⁷ Artikel 7.1l VV 2000 verwijst naar artikel 9 Wbp-regeling Basisvoorziening vreemdelingen. De thans geldende Wbp-regeling dateert van 4 september 2008 (versie 1.3). De Wbp-regeling versie 2.0 is een actualisatie, maar is nog niet in werking getreden. Voor de aangewezen personen zijn wij uitgegaan van deze laatste versie 2.0.

die ouder dan zes jaar waren. Voor zover wij kunnen vaststellen, wordt deze wettelijke vereiste dus gevolgd.

De wettelijke vereisten die gelden ten aanzien van de nationaliteit van de vreemdeling geven een ander beeld. In 85 gevallen bleek dit punt in orde, in drie niet. In maart 2014 zijn echter biometrische gegevens afgenomen van twee personen met een Roemeense nationaliteit, in de periode december 2015-maart 2016 gebeurde dit éénmaal bij iemand met een Litouwse nationaliteit. Personen met een Litouwse en Roemeense nationaliteit zijn gemeenschapsonderdanen en vallen derhalve niet onder de reikwijdte van de Wet biometrie vreemdelingenketen. Door de beheerder van de BVV werd bij navraag hierover verklaard dat de desbetreffende personen mogelijk ten tijde van de afname geen documenten bij zich droegen aan de hand waarvan hun nationaliteit vastgesteld kon worden. Echter, deze verklaring schiet in de optiek van de onderzoekers tekort. Uiteindelijk is de nationaliteit van deze personen kennelijk wel vast komen te staan en op dat moment hadden de gegevens verwijderd moeten worden. Dit geeft de onderzoekers aanleiding tot enige twijfel of de vereisten ten aanzien van nationaliteit in alle gevallen nageleefd worden.

3.7 Conclusie

In dit hoofdstuk 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 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, 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. De onderzoekers hebben enkel ten aanzien van de nationaliteit enige twijfel of de wettelijke vereisten juist toegepast worden. In drie van de 88 bestudeerde gevallen werden gegevens afgenomen van vreemdelingen met een nationaliteit waarbij dit wettelijk gezien niet toegestaan is.

Overigens heeft de Inspectie Veiligheid en Justitie in de zomer van 2016 een onderzoek uitgevoerd naar de identificatie van asielzoekers door de politie en KMar, als vervolg op drie eerdere onderzoeken hiernaar. Deze doelgroep en dit ketenproces vallen grotendeels buiten de reikwijdte van de wet: voor 1 maart 2014 konden reeds biometrische

gegevens afgenomen worden bij asielzoekers, zoals bleek uit paragraaf 3.2. Bovendien richt het onderzoek zich op de gehele identificatie van asielzoekers en is dus breder dan enkel het gebruik van biometrie. Toch bevat dit onderzoek enkele bevindingen en conclusies die nauw aansluiten bij de bevindingen van ons onderzoek. De Inspectie constateert na onder meer onderzoek ter plaatse dat de kwaliteit van het identificatieproces geborgd is en dat het proces verloopt volgens de procesbeschrijvingen en instructies, zoals onder andere neergelegd in het PIL.⁶⁸ Naar het oordeel van de Inspectie verloopt het afnemen van de afname van digitale en natte vingerafdrukken binnen dit asielproces zorgvuldig.⁶⁹ Zo nodig wordt een meldplicht opgelegd. Dit bevestigt ons beeld dat de geldende eisen in de praktijk voldoende nageleefd worden.

⁶⁸ Inspectie Veiligheid en Justitie (2016), p.5.

⁶⁹ Idem, p.31.

4 Betrouwbaarheid en kwaliteit van gegevens

4.1 Inleiding

Bij het beoordelen van de effectiviteit van de inzet van biometrie, is het van belang wat de kwaliteit en betrouwbaarheid van die biometrische gegevens zijn. Deze gegevens dienen om de betrouwbaarheid van identiteitsvaststelling en –registratie te verhogen, maar de mate waarin dat succesvol kan gebeuren hangt af van de kwaliteit en betrouwbaarheid. We beoordelen dit op basis van twee invalshoeken. Ten eerste analyseren we de ervaringen vanuit de praktijk in de vreemdelingenketen zelf. Op basis van interviews en documentatie wordt gekeken wat de ervaringen tot nu toe zijn. De tweede invalshoek betreft een technische analyse van een steekproef van de gegevens zoals die in de BVV zijn opgeslagen.

4.2 Ervaringen vanuit ketenpartners

We beschrijven de ervaringen vanuit de ketenpartners in drie onderdelen. Ten eerste gaan we kort in op centrale afspraken en handelwijzen, om vervolgens de borging van kwaliteit van biometrische gegevens bij de ketenpartners te behandelen. Het derde onderdeel betreft de ervaringen vanuit de praktijk met de betrouwbaarheid van gegevens.

4.2.1 Centrale afspraken

Onder regie van de Directie Regie Vreemdelingen (hierna: DRV) is vastgelegd dat in het biometrieregister van de BVV minimaal vier vingerafdrukken van voldoende kwaliteit opgeslagen dienen te worden. Het is dus niet vereist dat er van tien vingers goede afdrukken zijn opgenomen. De kwaliteit van vingerafdrukken wordt beoordeeld op basis van de NFIQ-score,⁷⁰ waarbij centraal wordt gecontroleerd of de kwaliteit van de vingerafdrukken binnen bovenste vier van de vijf niveaus valt. Hier zullen we nader op ingaan in paragraaf 4.3. Deze keuring van vingerafdrukken voor opname in het biometrieregister is een automatisch proces. De BVV vraagt standaard wel om 10 vingers, maar indien het niet mogelijk is deze in te voeren dan kan in plaats van een vingerafdruk een aantekening worden gegeven waarin wordt vermeld of er sprake is van tijdelijk of permanent trauma.

In het PIL is als een van de uitgangspunten genomen dat “de organisatie die de persoonsgegevens registreert of wijzigt, verantwoordelijk [is] voor de kwaliteit van de set persoonsgegevens van de betreffende vreemdeling, die hij op dat moment registreert.” In aansluiting op dat uitgangspunt zijn de ketenpartners ook zelf verantwoordelijk voor het selecteren en beheren van de registratieapparatuur. Ketenpartners gebruiken dus allemaal wel dezelfde kwaliteitsnormen, maar in de praktijk zijn er verschillende systemen in gebruik van verschillende leveranciers. De IND heeft zelfs twee leveranciers omdat er op twee verschillende momenten systemen zijn ingekocht waarbij afwijkende eisen (op het gebied van mobiliteit van de afname-apparatuur) zijn gehanteerd. De

⁷⁰ NIST Finger Image Quality

vingerafdrukken moeten door het gebruik van centrale uniforme normen bij aflevering in de BVV volledig uitwisselbaar zijn.

4.2.2 Borging van kwaliteit bij registratie door de ketenpartners

Zoals gezegd zijn de ketenpartners zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de geregistreerde gegevens. In de praktijk is daarbij sprake van onderling verschillende werkwijzen.

Buitenlandse Zaken

Bij de diplomatieke posten van Buitenlandse Zaken werden al voor invoering van de Wet biometrie vreemdelingenketen tien vingerafdrukken afgenomen in het kader van EU-VIS. De systemen en ervaring waren dus al aanwezig. Om de kwaliteit van vingerafdrukken te borgen worden, op advies van de systeemleverancier, drie keer opnames gemaakt van alle vingerafdrukken. De software bepaalt vervolgens welke afdruk de beste kwaliteit heeft en wordt gebruikt. De operator krijgt bij afname alleen maar te zien of een afdruk goed of niet goed is. Bij onvoldoende kwaliteit na drie afnamepogingen wordt in het dossier per ontbrekende vingerafdruk een aantekening gemaakt.

IND

De invoering van de wet heeft voor IND in de praktijk volgens eigen zeggen wel enige voeten in de aarde gehad. Er was binnen de organisatie nog weinig expertise aanwezig en binnen de processen was er sprake van “kinderziektes, maar die zijn er inmiddels grotendeels uit.” Er is advies ingewonnen bij een consultancybureau over hoe de techniek en de processen goed geïmplementeerd konden worden en intern is een projectgroep opgezet die de invoering in goede banen moest leiden.

Bij afname van vingerafdrukken geeft de afnamezuil zelf direct een indicatie van de kwaliteit in drie gradaties. Als werknorm wordt gehanteerd dat minimaal zes vingerafdrukken van voldoende of goed niveau zijn. De focus ligt daarbij omwille van de opslag van biometrie op het vreemdelingendocument op de duim en wijsvinger: die moeten in elk geval goed zijn. Met betrekking tot andere vingers is men minder kritisch: de afdruk van de beste kwaliteit wordt gebruikt, maar “het kan wel eens voorkomen dat er 'een slecht pinkje' wordt opgeslagen”, aldus de geïnterviewde.

De afname van vingerafdrukken binnen de IND is operationeel gezien heel uniform. Dit is geborgd in de afname-apparatuur zelf: die zou het niet toestaan wanneer de afname van vingerafdrukken niet op de juiste manier gebeurt. Hierbij helpt dat het aantal locaties waar de IND vingerafdrukken afneemt beperkt is tot acht.

Met betrekking tot gezichtsopnames is de apparatuur zodanig ingesteld dat aan normen voor beeldopnames⁷¹ wordt voldaan, hoewel de foto's bij latere verificatie enkel 'op het zicht' worden gebruikt.

⁷¹ Volgens het PIL is dit de justitienorm.

Nationale Politie en KMar

De KMar maakt gebruik van systemen die voor de Nationale Politie (de AVIM en Zeehavenpolitie in dit geval) worden ontwikkeld en beheerd. In 2015, betrekkelijk kort na de invoering van de wet zijn bij deze partijen de BVID-zuilen⁷² in gebruik genomen. Door deze zuilen worden vier kwaliteitsniveaus voor vingerafdrukken onderscheiden, waarvan de beste drie geaccepteerd worden. In samenspraak met de DRV is geregeld dat deze vingerafdrukken binnen de bovenste vier van de vijf NFIQ-kwaliteitsniveaus vallen, zodat alle vingerafdrukken die op de zuilen geaccepteerd worden, ook bruikbaar zijn voor de BVV. Met deze kwaliteit kan men voldoende uit de voeten.

Binnen de eenheid Den Haag van de AVIM wordt bij de afname van vingerafdrukken gewerkt met gelpads. Dit is een afnamesysteem dat zorgt voor betere kwaliteit vingerafdrukken, doordat de papillaire lijnen beter zichtbaar en minder vervormd zijn dan op een glasplaat. Doordat de kosten aanzienlijk hoger zijn dan bij andere apparatuur en bovendien de andere vingerafdrukken over het algemeen wel van voldoende kwaliteit worden geacht, is deze technologie niet breed uitgerold binnen de Nationale Politie. Toch zijn hier volgens de geïnterviewde namens de AVIM wel mogelijkheden om vooral bij van nature slecht geschikte vingers nog een redelijke afdruk te verkrijgen.

4.2.3 Ervaringen in de praktijk bij verificatie

Bij verificaties gaat het om zoekacties in een gesloten systeem: wanneer is aangegeven dat biometrische gegevens van de vreemdeling in kwestie aanwezig zijn in de BVV, moet bij een combinatie van een perfect systeem, perfecte processen en perfecte vingerafdrukken 100 procent van de verificaties succesvol kunnen zijn. Wanneer een poging tot verificatie op basis van gegevens in de BVV wordt gedaan, wordt de uitkomst van deze poging geregistreerd. Deze registraties zijn voor de periode van januari 2014 tot en met februari 2016 ter beschikking gesteld vanuit de Directie Regie Vreemdelingenketen en worden samengevat weergegeven in tabel 4.1. Alleen pogingen tot verificatie waarbij biometrie in de BVV aanwezig was zijn meegenomen.

Tabel 4.1 Percentage hits bij verificatie in de BVV.

Ketenpartner	Systeem	2014		2015		2016 ⁴	
		Pogingen	%	Pogingen	%	Pogingen	%
DJI				4.461	95,90%	396	90,91%
IND		44.129	90,52%	21.357	86,44%	1.168	81,85%
KMar	Webfit	229	86,03%	142 ¹	78,87%		
NP	Webfit	192	85,94%	45 ²	84,44%		
KMar/NP	BVID			40.413 ³	87,94%	6.169	84,28%
Totaal		44.550	90,48%	66.418	87,97%	7.733	84,25%

¹ Applicatie in gebruik t/m 19 juli 2015.

² Applicatie in gebruik t/m 12 juli 2015.

³ Applicatie in gebruik vanaf 2 maart 2015.

⁴ Cijfers zijn voor 2016 weergegeven t/m 6 maart 2016.

Naar aanleiding van de cijfers in tabel 4.1 is het goed een drietal opmerkingen te maken. Bij de cijfers in 2015 valt op dat het aantal pogingen tot verificatie sterk is afgenomen, terwijl het aantal pogingen tot verificatie bij Kmar/NP sterk is gestegen. Dit is vermoedelijk een datafout, waarbij verificatiepogingen aan de verkeerde ketenpartner zijn toegeschreven. Ten tweede valt te concluderen dat een aanzienlijk aantal pogingen tot verificatie bij vreemdelingen waarvan de vingerafdrukken zijn opgenomen in de BVV deze poging niet succesvol is kon worden uitgevoerd. In het 'beste' jaar is 90% van de verificatiepogingen geslaagd, bij 10% dient een nieuwe poging gedaan te worden of dient toch op een andere manier een verificatie uitgevoerd te worden. Een derde constatering is dat deze succesratio in de opvolgende een dalende trend laat zien. Er is een negatieve trend waar te nemen, waarbij het gering aantal waarnemingen in 2016 (door de korte periode waarover gegevens zijn bestudeerd) tot voorzichtigheid noopt.

In een aantal interviews is een inschatting van de betrouwbaarheid bij verificatie gegeven, waarbij opvalt dat die wordt overschat wanneer men naar de cijfers vanuit de BVV kijkt. De IND geeft aan in te schatten dat in ongeveer 95% van de gevallen een match werd gevonden, waarbij men verklaart dat in de overige 5% van de gevallen sprake moet zijn van een procesfout, een menselijke fout bij afname of toch mogelijke identiteitsfraude. Men spreekt wel uit dat die laatste categorie slechts incidenteel aan de orde is, zonder dat daar exacte cijfers over te geven zijn.

Overigens zijn vanuit de IND de ervaringen met de door de diplomatieke posten afgenomen en geregistreerde vingerafdrukken minder goed dan de ervaringen met de zelf geregistreerde vingerafdrukken. Men vermoedt dat dit te maken heeft met de veel grotere diversiteit in locaties en betrokken functionarissen. Hierdoor zou het moeilijker kunnen zijn om personeel eenduidig te laten werken volgens standaard procedures (ten opzichte van de eigen situatie met acht afnamelocaties) en zouden menselijke fouten, onzorgvuldigheden en technische aspecten (het goed functioneren van de apparatuur) relatief wellicht vaker voor kunnen komen. Omdat de ter beschikking gestelde cijfers geen informatie bevatten over de ketenpartner die de voor verificatie gebruikte vingerafdrukken heeft geregistreerd in de BVV, is deze bevinding niet te toetsen.

Bij de DJI wordt biometrie gebruikt voor verificatie van vreemdelingen. Afgezien van de soms trage werking van het systeem is men wel tevreden over de kwaliteit van de vingerafdrukken. Het komt naar eigen zeggen nooit voor dat er geen match is, terwijl de cijfers dus geen optimaal beeld laten zien.

Evaluatie Pilot Meldplicht Biometrie

Het COA voert namens de AVIM de meldplicht uit voor asielzoekers. Sinds 2006 is hierbij biometrie ingezet, maar de ervaringen daarmee waren teleurstellend. Dit heeft ertoe geleid dat in 2014 een nieuw systeem in gebruik is genomen. Omdat de ervaringen hiermee ook nog niet optimaal waren zijn er in 2015 en in 2016 pilots gestart om verbeterpunten voor het gebruik biometrische gegevens te achterhalen.

Bij de pilot in 2015 is als een van de belangrijke leerpunten geconstateerd dat de kwaliteit van vingerafdrukken in de BVV soms onvoldoende was, en dat er problemen ontstonden omdat er verschillende kwaliteitscriteria werden gehanteerd binnen het

COA enerzijds en de BVV anderzijds.

De pilot van 2016 levert ook een aantal lessen op ten aanzien van de kwaliteit van biometrie. Ten eerste wordt geconstateerd dat op de pilotlocaties (3 van de 83 die het COA in totaal heeft) lang niet in alle gevallen op basis van vingerafdrukken geverifieerd kon worden:

Gedurende de acht melddagen hebben 1239 personen zich gemeld en zijn er 7937 meldpogingen gedaan. Daarvan zijn er 5374 geslaagd (68%), 1373 niet-geslaagd (17%), 903 van onvoldoende kwaliteit voor het AFIS (11%) [om aan te bieden aan de BVV], 57 zonder rechterwijsvinger geregistreerd (1%), 216 zonder vingerafdrukken [in de BVV] (3%) en 14 (0%) met verschillende problemen.

Daarmee zijn er aanwijzingen dat zelfs wanneer een vreemdeling in de BVV staat, niet in alle gevallen een match wordt gevonden. Een tweede constatering is dat de kans dat een vingerafdruk herkend werd, toenam met het aantal keren dat de vreemdeling zich meldde en dus met de opgebouwde gebruikservaring, wat wijst op het belang van een goed gebruik van de systemen. Ten slotte wordt in de evaluatie ook verslag gedaan van een proef waarbij vingerafdrukken in de BVV werden vervangen wanneer meerdere verificatiepogingen mislukten bij een vreemdeling van wie de biometrie al wel was opgeslagen. De voorzichtig positieve ervaringen hiermee (op basis van een zeer kleine groep) wijzen erop dat de kwaliteit van vingerafdrukken in de BVV kennelijk soms voor verbetering vatbaar is.

4.3 Kwaliteitsmanagement in de vreemdelingenketen

Uit gesprekken met medewerkers van de Directie Regie Vreemdelingenketen, die verantwoordelijkheid draagt voor centraal belegde taken in de vreemdelingenketen waaronder de inrichting van de BVV, is gebleken dat er centraal amper eisen worden gesteld aan de kwaliteit van ingevoerde biometrische gegevens. Het borgen van de kwaliteit is een verantwoordelijkheid van de ketenpartners die de gegevens afnemen. Het is de vraag in hoeverre dit tot een borging van de kwaliteit van gegevens in de keten als geheel leidt.

Voor de gezichtsopnames (pasfoto's) wordt gebruik gemaakt van de fotomatrix van het ministerie van BZK. Met deze norm is veel ervaring opgebouwd door de jaren heen voor allerlei andere processen waarbij gezichtsopnames worden gebruikt (zoals identiteitsbewijzen in Nederland). Gezichtsopnames worden niet bij geautomatiseerde processen voor identificatie en verificatie gebruikt, maar enkel bij processen waarbij een functionaris visueel moet controleren of de gezichtsopname eerder afgenomen is bij de persoon die voor hem staat. De combinatie van deze twee factoren maakt het zeer onwaarschijnlijk dat er op belangwekkende schaal kwaliteitsproblemen (zijn) ontstaan met gezichtsopnames. Uit geen van de interviews met ketenpartners is dit ook gebleken.

Bij vingerafdrukken luistert het zorgen voor gegevens van voldoende kwaliteit nauwer en liggen problemen eerder voor de hand. De ervaring met deze technologie is, zowel nationaal als internationaal, veel minder aanwezig. Omdat deze vingerafdrukken

bovendien in geautomatiseerde systemen worden gebruikt voor verificatie van vreemdelingen kunnen eventuele kwaliteitsproblemen niet eenvoudig opgevangen worden door menselijke beoordeling: anders dan bij gezichtsopnames vereist het vergelijken van vingerafdrukken kennis en vaardigheden die niet eenvoudig aangeleerd kunnen worden. Wanneer de kwaliteit van vingerafdrukken onvoldoende is kan dit dus grote gevolgen hebben voor de doeltreffendheid en de doelmatigheid van processen in de vreemdelingenketen.

Desalniettemin is het aan de ketenpartners overgelaten om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van vingerafdrukken 'zo goed mogelijk' is. Op centraal niveau worden enkel vingerafdrukken geweigerd die onbruikbaar slecht zijn.⁷³ Bij de verschillende ketenpartners gelden verschillende procedures die geënt zijn op het maximaliseren van de kwaliteit van vingerafdrukken, waarbij die verschillen mede ingegeven zijn door het feit dat de keuze van apparatuur voor afname van vingerafdrukken ook aan de ketenpartners is geweest. Hoewel er standaarden bestaan voor de kwaliteit van vingerafdrukken (zie de volgende paragraaf), worden in de praktijk van de vreemdelingenketen vooral de standaarden van de fabrikanten van deze apparatuur gehanteerd. Deze standaarden zijn niet open: de criteria waarop wordt beoordeeld en de normen die gehanteerd worden voor bepaalde kwaliteitsniveaus zijn niet openbaar bekend. Het is daardoor praktisch onmogelijk om de gehanteerde kwaliteitsnormen naast elkaar te zetten of naar een uniforme norm te vertalen.

Er is (afgezien van het afwijzen van onbruikbare vingerafdrukken) geen sprake van centrale meting of monitoring van de kwaliteit van aangeleverde vingerafdrukken. Gevraagd naar het beeld dat bij de DRV bestaat van de kwaliteit van vingerafdrukken verwijst men naar de in tabel 4.1 gepresenteerde 'hitpercentages' bij verificatie. Het feit dat deze zich hierin een neerwaartse ontwikkeling aftekent, is nog geen aanleiding geweest voor ingrijpen in de processen bij de ketenpartners. Onder andere wordt hierbij aangegeven dat er vanwege privacy-overwegingen bezwaren leven tegen het steekproefsgewijs bestuderen van individuele vingerafdrukken teneinde onderzoek te kunnen doen naar de oorzaak van kwaliteitsveranderingen of –verschillen. Er is wel een aantal acties centraal ondernomen om de kwaliteit in de keten als geheel te verbeteren. Zo is een aanpassing van de procesgang rond registratie en documentuitreiking voor asielzoekers doorgevoerd en zijn systeemaanpassingen gedaan. Hierdoor zou matching betrouwbaarder moeten worden en wordt meer directe ondersteuning door dactyloscopen mogelijk. Deze acties zijn echter blijkbaar niet gericht op observaties van kwaliteit van geregistreerde vingerafdrukken bij de ketenpartners.

In de onderzoeksopzet voor deze evaluatie hebben de onderzoekers beoogd tot een objectieve beoordeling van de kwaliteit van in de BVV opgeslagen biometrische gegevens te komen. De faciliteiten zijn echter technisch en logistiek ongeschikt gebleken om dit deel van het onderzoek uit te kunnen voeren. Inzage van biometrische gegevens is alleen mogelijk op systemen van de beherende instantie van de BVV. Op deze systemen is het geautomatiseerd beoordelen van biometrische dossiers met behulp van software die vingerafdrukken toetst aan de hand van een algemene, open standaard

⁷³ Het gaat dan om vingerafdrukken die volgens de NIST Fingerprint Image Quality (NFIQ) standaard de laagste score halen.

(NFIQ, zie de volgende paragraaf) vooralsnog onmogelijk vanwege beveiligingsbeleid. Een handmatige beoordeling zou wel mogelijk zijn maar dit is, gezien de benodigde expertise en tijdsinvestering per dossier, geen doelmatig alternatief. Bovendien zou een dergelijke beoordeling alleen op met het blote oog zichtbare eigenschappen van de vingerafdrukken af kunnen gaan en zou een toetsing aan kwaliteitsstandaarden niet mogelijk zijn.

Een bijkomende belemmering bij eventueel dossieronderzoek is het feit dat het ter beschikking stellen van gegevens voor onderzoek mogelijk op juridische bezwaren stuit. Het ministerie van V&J heeft aangegeven artikel 107, vijfde lid van de Vw 2000 (zie paragraaf 2.3.1) zodanig te interpreteren dat het ter beschikking stellen van vingerafdrukken voor onderzoek niet toegestaan is.

4.4 Normen voor betrouwbaarheid en kwaliteit van biometrie

Hoewel een technische beoordeling van de kwaliteit van biometrische gegevens die in het kader van de Wet biometrie vreemdelingenketen zijn opgeslagen op dit moment niet mogelijk is gebleken, vervalt niet de wenselijkheid om dit in de toekomst alsnog te doen. Voor een volledige beoordeling van de gevolgen van verzameling van biometrie voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van processen in de vreemdelingenketen, is het wel degelijk van belang om een goed beeld te krijgen van de kwaliteit van deze gegevens. Wanneer de kwaliteit wél objectief beoordeeld kan worden, kan antwoord gegeven worden op een aantal belangwekkende vragen, zoals:

- Zijn er significante kwaliteitsverschillen tussen biometrie afgenomen door verschillende ketenpartners?
- Zijn er significante kwaliteitsverschillen tussen biometrie afgenomen in verschillende periodes, met andere woorden is er sprake van een positieve of negatieve ontwikkeling van de kwaliteit?
- In hoeverre is de kwaliteit van invloed op de doeltreffendheid en doelmatigheid van verschillende processen in de vreemdelingenketen?

Deze vragen kunnen momenteel (nog) niet beantwoord worden. Wel kan al aangegeven worden welke normen mogelijk van belang zijn bij de beoordeling van biometrische gegevens.

4.4.1 Vingerafdrukken

De Wet biometrie vreemdelingenketen sluit zoals gezegd aan op een aantal Europese ontwikkelingen op het gebied van het gebruik van biometrie in de vreemdelingenketen. Aangezien dezelfde ketenpartners betrokken zijn bij registratie van biometrische gegevens voor die Europese regelingen, en dus dezelfde operationele systemen en processen worden gebruikt respectievelijk gevolgd, ligt het voor de hand de daarbij van toepassing zijnde normen in ogenschouw te nemen. Het gaat dan om normen die zijn vastgelegd in de volgende verordeningen:

- Eurodac
- Visa Informatie Systeem (VIS)

- Verordening (EG) Nr. 1030/2002 en Verordening (EG) Nr. 380/2008 (verblijfsdocumenten voor onderdanen van derde landen)

Voor vingerafdrukken afgenomen ten behoeve van Eurodac is bij Verordening (EU) Nr. 603/2013 vastgesteld dat de norm ANSI/NIST-ITL 1a-1997, Ver.3, juni 2001 (INT-1) en alle toekomstige aanpassingen daarvan als gegevensformaat wordt toegepast.

Voor het VIS is in besluit (EG) Nr. 756/2009 vastgelegd welke eisen gelden ten aanzien van de resolutie en kleurstelling van vingerafdrukken, het gebruik van tien vingerafdrukken voor biometrische identificatie en opzoeking, en het gebruik van één, twee of vier vingerafdrukken voor biometrische verificatie.

Verordening (EG) Nr. 1030/2002 betreft de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen. Deze verordening is met Verordening (EG) Nr. 380/2008 gewijzigd, onder andere door het invoeren van biometrische gegevens op deze verblijfstitels. Artikel 2, eerste lid, sub e specificeert dat er aanvullende regels worden gesteld aan “de kwaliteitsnormen en gemeenschappelijke normen inzake gezichtsofname en vingerafdrukbeelden”. Op 20 mei 2009 heeft de Europese Commissie deze technische specificaties vastgesteld in de bijlage bij beschikking C(2009) 3770. Een vingerafdruk opgeslagen op een verblijfstitel moet volgens deze verordeningen in ieder geval in overeenstemming zijn met de volgende normen:

1. International Civil Aviation Organization (ICAO), Machine Readable Travel Documents, Doc 9303, Part 3: Official Travel Documents (Cards Third Edition, 2008)
2. ISO/IEC 19794-4:2005, Biometric Data Interchange Formats – Part 4: Finger Image Data
3. ANSI/NIST-ITL 1-2000 Standard „Data Format for the Interchange of Fingerprint, Facial, Scarmark & Tattoo (SMT) Information”; FBI: Wavelet Scalar Quantization (WSQ)

De eerste twee normen betreffen primair een beschrijving van de manier waarop vingerafdrukken worden gebruikt, opgeslagen, weergegeven en uitgewisseld. Het gaat daarbij niet direct om normen voor de zogenaamde ‘inhoudelijke kwaliteit’ van vingerafdrukken, maar om zaken als oriëntatie, schaal en kleurgebruik. De derde norm gaat wel in op de inhoudelijke kwaliteit. Dit is een latere versie van de norm die ook voor Eurodac is aangehaald.

In het document *Ketenafspraken vastlegging papillairlijnbelden Veiligheid en Justitie*⁷⁴ is vastgelegd “wat de afgesproken normen zijn die worden gehanteerd voor eenduidige registratie en hergebruik van digitaal afgenomen papillairlijnbelden ten behoeve van een correcte koppeling tussen de personalia en de biometrische papillairlijndata van een persoon.” Hierin wordt ingegaan op de inhoudelijke kwaliteitsnormen die van belang worden geacht:

—

⁷⁴ Document vastgesteld op 8 oktober 2014 door de Coördinatiegroep Informatievoorziening Strafrechtketen en het Topberaad Vreemdelingen.

De inhoudelijke kwaliteit van de digitale afbeeldingen wordt vastgesteld met het laatst gepubliceerde kwaliteitsalgoritme NFIQ (NISTIR 7151) waarbij op een schaal van 1 tot 5 de kans is aangegeven dat de afbeelding kan worden teruggevonden (1= hoogste tot 5= laagste terugvindkans). In de afspraak wordt de hoogste terugvindkans nagestreefd.

Het genoemde kwaliteitsalgoritme NFIQ⁷⁵ is een open standaard van het National Institute of Standards and Technology (NIST). Voor verschillende afnamevormen (plat voor registratie, plat en gerold voor verificatie) is in Bijlage 3 van dit document te lezen welke afspraken zijn gemaakt ten aanzien van het scannen (scanner, resolutie, afmetingen scanoppervlak, te volgen handelingen), segmentatie, compressie, kleurdiepte, het bestandsformaat en kwaliteitsnormen voor de afbeelding. Deze laatste normen zijn gebaseerd op een document van het Amerikaanse Criminal Justice Information Services (CJIS)⁷⁶, waarbij gestreefd wordt naar een NFIQ-score van 1 of 2.

Daarmee zijn er voor zowel de technische eigenschappen als de inhoudelijke kwaliteit van vingerafdrukken een aantal normen voorhanden waaraan vingerafdrukken getoetst kunnen worden. De NFIQ-standaard lijkt een goed startpunt voor kwaliteitsbeoordeling van de afdrucken, gezien het open karakter van deze standaard (i.t.t. een aantal in de vreemdelingenketen gebruikte fabrikantennormen) en gezien het feit dat deze standaard ook al in de vreemdelingenketen gebruikt wordt voor het formuleren van een ambitie ten aanzien van kwaliteit. Toch zijn ervaringen met deze standaard nog niet optimaal. In het rapport *Het biometrisch paspoort in Nederland, Crash of zachte landing*⁷⁷ wordt hierover gezegd:

[NFIQ] is op dit moment het belangrijkste kwaliteitstool, maar nog niet voldoende om in een systeem met biometrische apparatuur van meerdere leveranciers uniforme kwaliteit te waarborgen.

Ook vanuit de DRV is aangegeven dat aan de hand van de NFIQ-standaard geen goede voorspellingen kan worden gedaan van de bruikbaarheid van vingerafdrukken in de systemen (van fabrikant Cogent) die centraal bij de BVV worden gebruikt.⁷⁸

Inmiddels is ook de tweede versie van deze standaard in ontwikkeling, NFIQ 2, die mogelijk meer bruikbaar wordt voor het objectief beoordelen van vingerafdrukken.

4.4.2 Gezichtsopnames

Vanuit de eerdergenoemde Verordeningen (EG) nr. 1030/2002 en (EG) nr. 380/2008 zijn ook voor gezichtsopnames kwaliteitsnormen vastgelegd, te weten:

1. ICAO Machine Readable Travel Documents, Doc 9303, Part 3: Official Travel Documents

⁷⁵ NIST Interagency/ Internal Report (NISTIR) (2004).

⁷⁶ Central Justice Information Systems (1999).

⁷⁷ Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2010).

⁷⁸ Ko & Krishan (2007) presenteren een uitgebreide analyse van resultaten van NFIQ en de IDENT-standaard die door Cogent wordt gebruikt.

2. ISO/IEC 19794-5: 2005, Biometric Data Interchange Formats – Part 5: Face Image Data

Qua inhoudelijke kwaliteit is de tweede norm relevant. Deze is dan ook in de vreemdelingenketen in gebruik in de vorm van een vertaling van de norm naar de fotomatrix van BZK. Hierin zijn eisen voor de maatvoering, de fotokwaliteit, de achtergrond van de foto, de weergave ervan, de houding van de persoon op de foto, de uitdrukking van de persoon, eisen met betrekking tot een bril, eisen voor de belichting van de foto en de positionering van de persoon binnen de fotokaders vastgelegd. Het ligt voor de hand deze norm te gebruiken voor beoordeling van gezichtsopnames in de BVV.

4.5 Conclusie

Aan de hand van bevindingen uit interviews met ketenpartners, uit cijfermateriaal over de resultaten van verificaties met gegevens uit de BVV en uit interviews met medewerkers van de DRV is het een en ander te zeggen over de kwaliteit van biometrische gegevens in de BVV. Hierbij richten we ons voornamelijk op vingerafdrukken, gezien het feit dat deze technologie van groot belang is voor de doelen van de Wet biometrie vreemdelingenketen en bovendien de ervaring ermee relatief beperkt is ten opzichte van die met gezichtsopnames.

Ten eerste valt op dat bij verificatiepogingen, waarbij de vingerafdrukken aanwezig moeten zijn, minimaal 10% niet succesvol is. Dit percentage lijkt in de laatste jaren licht te zijn toegenomen. Opgemerkt moet worden dat bij niet-succesvolle verificatiepogingen niet persé sprake is van onregelmatigheden t.a.v. identiteit. Het kan zijn dat de afname van de vingerafdruk op het moment van verificatie niet goed is verlopen (waardoor een tweede of derde poging alsnog succesvol kan zijn), of dat er andere procesmatige of technische problemen zijn die een succesvolle verificatie verhinderen. We geven enkel aan dat er ruimte voor verbetering is, zeker omdat in het verleden de succespercentages hoger zijn geweest.

Er is geen sprake van gestructureerde centrale sturing op kwaliteitsverbetering van de biometrie die in de vreemdelingenketen wordt geregistreerd. Ketenpartners zijn zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de door hen geregistreerde vingerafdrukken. Hierbij ontstaat een groot risico op een ondermaatse inspanning voor kwaliteitsverbetering doordat er sprake is van externaliteiten (of overloopeffecten). Dit economische fenomeen kan als volgt worden uitgelegd. Wanneer een ketenpartner investeert in kwaliteitsverbetering, dan plukt die niet als enige de vruchten van die investering. Ook andere ketenpartners hebben profijt bij die kwaliteitsverbetering. Het risico bestaat dat het profijt dat de andere ketenpartners hebben niet of niet volledig wordt meegenomen in de beslissing om te investeren door de eerste ketenpartner. Het gevolg is dat veel investeringen op dit vlak voor de ketenpartner niet uit kunnen, terwijl zij vanuit het integrale perspectief van de vreemdelingenketen wel gedaan zouden moeten worden. Vanuit dat oogpunt zou centrale aansturing van het kwaliteitsmanagement meer aandacht verdienen.

Voor een goede beoordeling van de kwaliteit en betrouwbaarheid van de biometrische gegevens die in de vreemdelingenketen gebruikt worden, zou een geautomatiseerde analyse van een steekproef uitgevoerd moeten worden. Dit is niet mogelijk gebleken. De faciliteiten die de onderzoekers ter beschikking konden worden gesteld door de DRV waren ongeschikt voor het uitvoeren van deze analyse, vanwege veiligheidsbeleid en gerelateerde voorschriften. Het strekt zeker aanbeveling om deze faciliteiten wel zodanig in te richten dat in de toekomst meer centrale monitoring van kwaliteit mogelijk is. Zo kunnen verschillen tussen ketenpartners en registratieperiodes beter opgemerkt worden en zou beter gesignaleerd kunnen worden waar en wanneer de kwaliteit onder druk staat of komt te staan.

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.

Voor de beoordeling van de kwaliteit van biometrie zijn diverse normen voorhanden, die ook al bekend zijn in de vreemdelingenketen en zelfs zijn gehanteerd bij het vaststellen van een ondergrens voor opname van vingerafdrukken in de BVV. Deze NFIQ-standaard is wellicht niet perfect, aangezien de voorspellende werking ten aanzien van de bruikbaarheid van vingerafdrukken in verschillende systemen niet optimaal is. Toch heeft het hanteren van een dergelijke open standaard wel als belangrijk voordeel dat deze transparant is en relatief eenvoudig gebruikt kan worden voor analyse van vingerafdrukken uit verschillende systemen.

5 Gebruik van biometrie in de vreemdelingenketen

5.1 Inleiding

Biometrie wordt binnen de vreemdelingenketen al langer gebruikt dan sinds de invoering van de Wet biometrie vreemdelingenketen. Dit hoofdstuk beschrijft en analyseert het gebruik van biometrie in het kader van deze wet. Paragraaf 5.2 behandelt de registraties door verschillende ketenpartners, voor en na de invoering van de wet. In paragraaf 5.3 gaan we in op gebruik van biometrische gegevens voor doeleinden die niet direct de vreemdelingenketen dienen. Paragraaf 5.4 beschrijft de detectie van onregelmatigheden ten aanzien van identiteit op basis van de ons verstrekte gegevens. In paragraaf 5.5 volgt een conclusie.

5.2 Registraties van gezichtsopnames en vingerafdrukken

Om een beeld te krijgen van de ontwikkeling in het aantal registraties van gezichtsopnames en sets vingerafdrukken, zijn de gegevens van aan de BVV aangeleverde biometrische gegevens op een rij gezet in tabellen met gegevens per kwartaal. Hierbij is voor zover mogelijk onderscheid gemaakt tussen de ketenpartners die de gegevens hebben aangeleverd bij de BVV. Omdat de Wet biometrie vreemdelingenketen in werking is getreden op 1 maart 2014 sluit de kwartaalindeling aan op dit markteerpunt.

Tabel 5.1 Geregistreeerde gezichtsopnames BVV per ketenpartner

Periode	Totaal	IND	(Niet-IND) ¹	BuZa ²	KMar	KMar en NP ³	NP ⁴
Mar 12 - Mei 12	159.588	5.847	153.738				
Jun 12 - Aug 12	157.171	8.453	148.715				
Sep 12 - Nov 12	118.538	21.269	27.961	67.251	830		1.227
Dec 12 - Feb 13	89.448	20.924		65.987	1.017		1.520
Mar 13 - Mei 13	133.610	22.973		106.631	1.244		2.761
Jun 13 - Aug 13	144.851	29.978		110.182	1.247		3.444
Sep 13 - Nov 13	123.059	24.274		93.497	1.313		3.975
Dec 13 - Feb 14	112.025	29.659		76.699	1.157		4.510
Mar 14 - Mei 14	167.080	27.341		129.976	1.526		8.237
Jun 14 - Aug 14	177.607	29.951		138.507	1.202		7.947
Sep 14 - Nov 14	154.473	31.761		112.389	1.300		9.023
Dec 14 - Feb 15	124.416	23.573		94.420	911	5	5.507
Mar 15 - Mei 15	178.550	22.684		147.727	1.006	518	6.615
Jun 15 - Aug 15	235.763	32.250		184.199	850	7.790	10.674
Sep 15 - Nov 15	214.624	42.559		137.541	189	22.417	11.918
Dec 15 - Feb 16	159.991	29.292		117.256	171	8.534	4.738

¹ Dit gaat om de gezamenlijke registraties van alle ketenpartners behalve IND.

² Zowel door BuZa geregistreerd, als door BuZa afgenomen en door IND geregistreerd.

³ Registraties op een systeem (BVID) dat zowel door KMar als NP gebruikt wordt.

⁴ Registraties in zowel het systeem PSHV als in het systeem Webfit.

In tabel 5.1 is te zien dat het totaal aantal geregistreerde gezichtsopnames vanaf het in werking treden van de Wet biometrie vreemdelingenketen op een hoger niveau ligt. In de twee jaar voorafgaand aan 1 maart 2014 is het gemiddeld aantal registraties per kwartaal 129.786, in de twee jaar erna ligt dit gemiddelde op 176.563. Deze stijging wordt voornamelijk veroorzaakt door een toename in het aantal registraties door de diplomatieke posten (van 86.708 gemiddeld naar 132.752). Dit is in lijn met de verwachting, gezien het feit dat ingevolge de Wet biometrie vreemdelingenketen diplomatieke posten de bevoegdheid kregen om vingerafdrukken af te nemen bij nieuwe doelgroepen.

Tabel 5.2 Geregistreerde sets vingerafdrukken BVV, per ketenpartner

Periode	Totaal	IND	BuZa ¹	KMar	KMar en NP ²	NP ³	COA ⁴
Mar 12 - Mei 12	5.492			627		2.804	2.061
Jun 12 - Aug 12	6.628			534		4.275	1.819
Sep 12 - Nov 12	6.494			711		4.180	1.603
Dec 12 - Feb 13	5.443			686		3.368	1.389
Mar 13 - Mei 13	4.411			698		3.239	474
Jun 13 - Aug 13	4.077			632		2.928	517
Sep 13 - Nov 13	4.310			864		3.446	
Dec 13 - Feb 14	3.080			734		2.346	
Mar 14 - Mei 14	26.092	15.710	4.110	1.011		5.261	
Jun 14 - Aug 14	34.810	18.195	11.167	814		4.634	
Sep 14 - Nov 14	32.363	19.883	6.509	907		5.064	
Dec 14 - Feb 15	25.239	15.089	6.876	622		2.652	
Mar 15 - Mei 15	23.312	12.698	6.085	758	500	3.271	
Jun 15 - Aug 15	43.490	14.905	17.566	620	7.208	3.191	
Sep 15 - Nov 15	47.260	17.220	8.661		21.379		
Dec 15 - Feb 16	31.408	15.777	8.067		7.564		

¹ Zowel door BuZa geregistreerd, als door BuZa afgenomen en door IND geregistreerd.

² Registraties op een systeem (BVID) dat zowel door KMar als NP gebruikt wordt.

³ Dit betreft zowel KLPD (en 'na-ijleffecten' van gebruik van oude systemen), als NP.

⁴ Levering van vingerafdrukken in het kader van enkele pilots voor meldplicht (namens de AVIM).

In tabel 5.2 zien we zoals verwacht een grote toename in het aantal geregistreerde vingerafdrukken, die wordt veroorzaakt door de start van de registratie van vingerafdrukken door de IND en de diplomatieke posten. Het gemiddelde aantal registraties per kwartaal is na invoering van de Wet biometrie vreemdelingenketen met ruim 28.000 toegenomen.

Deze toename blijft achter bij de toename van het aantal geregistreerde gezichtsopnames (46.777). Dit is door de DRV op een aantal manieren verklaard: allereerst zijn gezichten veranderlijker dan vingerafdrukken. Dit wordt ondervangen doordat ketenpartners een nieuwe gezichtsopname kunnen plaatsen in de BVV, naast de al opgeslagen gezichtsopnames, zonder dat daarbij opnieuw vingerafdrukken

geregistreerd hoeven te worden. Daarnaast worden van kinderen jonger dan zes jaar geen vingerafdrucken opgeslagen terwijl dat wel met gezichtsopnames gebeurt.

Tabel 5.3 biedt inzicht in de manier waarop deze cijfers zijn opgebouwd wanneer we een onderscheid maken naar het proces in het kader waarvan vingerafdrucken zijn geregistreerd. Deze alternatieve indeling kent in patronen overeenkomsten, omdat bepaalde ketenpartners de uitvoering van bepaalde processen op zich nemen. Zo registreren KMar en de Nationale Politie vingerafdrucken in het kader van grensbewaking, asiel en binnenlands vreemdelingtoezicht, terwijl de IND en de diplomatieke posten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken dit doen in het kader van aanvragen voor MVV en VVR en het asielproces.

Tabel 5.3 Geregisteerde sets vingerafdrucken BVV, per proces

Periode	Totaal ¹	Grens- bewaking ^{1,2}	Toezicht ¹	Asiel ¹	Aanvraag MVV	Aanvraag VVR
Mar 12 - Mei 12	1.339	0	1.181	158		
Jun 12 - Aug 12	1.330	0	1.206	124		
Sep 12 - Nov 12	1.905	4	1.280	621		
Dec 12 - Feb 13	2.014	1	1.274	739		
Mar 13 - Mei 13	3.017	2	1.609	1.406		
Jun 13 - Aug 13	3.615	3	1.704	1.908		
Sep 13 - Nov 13	4.177	2	1.835	2.340		
Dec 13 - Feb 14	3.051	19	1.403	1.629		
Mar 14 - Mei 14	25.823	39	2.776	5.372	4.046	13.590
Jun 14 - Aug 14	34.230	10	2.608	5.325	10.804	15.483
Sep 14 - Nov 14	32.025	20	2.737	6.312	6.399	16.557
Dec 14 - Feb 15	25.002	32	1.509	4.098	6.809	12.554
Mar 15 - Mei 15	23.113	32	2.151	4.537	6.097	10.296
Jun 15 - Aug 15	43.024	47	2.599	11.054	17.298	12.026
Sep 15 - Nov 15	46.838		2.473	21.490	8.775	14.100
Dec 15 - Feb 16	31.194		1.854	8.080	7.986	13.274
Totaal	281.697	211	30.199	75.193	68.214	107.880

¹ Registraties door KLPD zijn niet uitgesplitst naar proces. Hierdoor zijn 11.475 registraties in de periode tot mei 2013 (licht gearceerde velden) niet opgenomen in dit overzicht.

² Vanaf september 2015 is een nieuw systeem in gebruik waardoor gegevens over deze registraties niet beschikbaar konden worden gesteld.

Sinds de invoering van de wet ligt het gemiddelde aantal registraties voor reguliere vreemdelingen (aanvraag MVV en aanvraag VRR) op ruim 22.000 per kwartaal. Daarmee is het leeuwendeel van de toename in het aantal registraties verklaard. De resterende toename lijkt vooral te zitten in de toename van het aantal asielzoekers in de tweede helft van 2015.

Op 1 maart 2016, twee jaar na het in werking treden van de Wet biometrie vreemdelingenketen, zijn er in totaal 3.268.486 gezichtsopnames in de vreemdelingenadministratie opgeslagen. Het biometrieregister telt op dat moment 558.845 sets

vingerafdrukken. Navraag bij de Directie Regie Vreemdelingenketen leert dat momenteel geen overzicht bestaat van het aantal unieke personen dat hiermee gemoeid is. Dit komt omdat het voor een belangrijk deel gegevens betreft die voor 2012 in oudere systemen zijn opgeslagen, waarbij dubbele registraties niet uitgesloten zijn. Met het verstrijken van de bewaartermijn van deze gegevens (vijf jaar) zou dit probleem op termijn niet meer relevant worden. Op basis van tabel 5.3 is in elk geval te zien dat het aantal reguliere vreemdelingen (MVV en VRR) waarvan momenteel vingerafdrukken zijn opgeslagen maximaal 176.094 bedraagt.

5.3 Overig gebruik van biometrie

Zoals in de beleidsreconstructie besproken, kent de Wet biometrie vreemdelingenketen met artikel 107, lid 2 Vw 2000 vijf doeleinden waarvoor de biometrische gegevens mogen worden gebruikt terwijl deze daar niet primair voor bedoeld zijn, te weten:

- de uitgifte van een vervangend reisdocument door een diplomatieke vertegenwoordiging ten behoeve van terugkeer;
- de identificatie van slachtoffers bij rampen en ongevallen;
- de opsporing en vervolging van strafbare feiten (onder voorwaarden);
- als toepassing van artikel 55c van het Wetboek van strafvordering;
- de uitvoering van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002.

Navraag bij de DRV heeft alleen cijfers opgeleverd van BVV-zoekingen in dit kader voor de periode januari 2015-maart 2016. In deze periode zijn er 12 zoekingen gedaan:

- 1 geval ten behoeve van de bestrijding van een fraudegeval;
- 2 maal ten behoeve van een identificatie van een overledene;
- 2 maal ten behoeve van het oplossen van een moord/doodslag/dood door schuld;
- 4 maal ten behoeve van een zaak in verband met terrorisme/politiek activisme;
- 3 maal voor overige, niet nader bepaalde delicten.

In 3 gevallen was er sprake van een verzoek van de officier van justitie, 9 maal van een vordering-machtiging door een rechter-commissaris. Alleen bij het fraudegeval was er sprake van een succesvolle identificatie.

Ten aanzien van het gebruik van gegevens buiten de wettelijke doeleinden, is te constateren dat geen van de ketenpartners noch de functionele beheerders dit mogelijk achten. Daar is het systeem ook specifiek op ingericht: ketenpartners kunnen slechts via hun applicaties toegang krijgen tot bepaalde gegevens, op basis van procedures die worden vormgegeven op basis van wettelijke voorschriften.

5.4 Biometrie bij tegengaan van onregelmatigheden

Bij de beleidsreconstructie is vastgesteld dat het tegengaan van onregelmatigheden ten aanzien van identiteit een belangrijk doel was van de verbrede inzet van biometrie in de vreemdelingenketen. Tegelijk is geconstateerd dat het aan een exact beeld van de omvang van dit verschijnsel ontbrak, deels vanwege het feit dat dit nooit volledig in kaart is te brengen ('dark number', oftewel: men kan niet meten wat men niet weet)

maar ook deels omdat er geen uniforme, consistente registratie binnen de vreemdelingenketen als geheel beschikbaar was. In de is ook te lezen dat men met de invoering van de wet onder andere ook deze registratie had willen verbeteren.

Tijdens interviews in het kader van de procesevaluatie is bij alle ketenpartners gevraagd in hoeverre de registratie van onregelmatigheden ten aanzien van identiteit is veranderd sinds de invoering van de Wet biometrie vreemdelingenketen. De reacties daarop wijzen niet erop dat er sprake is van aanzienlijke verbetering op dit vlak, althans niet direct vanaf dat moment.

Bij de KMar zijn (de resultaten van) identiteitsonderzoeken lange tijd wel geregistreerd, maar pas sinds juli 2016 gebeurt dit gescheiden van de registraties van valse of vervalste documenten. Van de periode daarvoor is dus geen duidelijk beeld van de aard van bepaalde onregelmatigheden, of ontwikkelingen daarin. Ook breder binnen de KMar wordt (nog) niet (goed) geregistreerd wanneer onregelmatigheden ten aanzien van identiteit worden geconstateerd of vermoed.

Er zijn [dus] wel cijfers van de registraties [van geconstateerde onregelmatigheden], maar die geven geen accuraat beeld van de daadwerkelijke ontwikkelingen omdat niet bekend is in hoeverre de registratie in de afgelopen jaren verbeterd is. Eventuele trends kunnen dus door een toe- of afname van de onregelmatigheden worden veroorzaakt, maar ook door betere of slechtere registratie door medewerkers.

Bij de AVIM komt men regelmatig in aanraking met mensen waarbij onregelmatigheden ten aanzien van identiteit worden vermoed. Gelijkwaardige gevallen worden echter in dossiers vaak onder verschillende labels geregistreerd, afhankelijk van de omstandigheden waaronder het eerste contact met een vreemdeling tot stand komt. Hoewel op dossierniveau wel te achterhalen zou zijn wat precies geconstateerd is, is deze informatie niet op managementniveau geaggregeerd beschikbaar en dus niet op ketenniveau te verzamelen.

Bij de IND is ook niet direct een goed beeld van onregelmatigheden ten aanzien van identiteit te achterhalen. Er is een aantal complicerende factoren: bij een niet-match bij verificatie kan sprake zijn van een onregelmatigheid, maar ook van menselijke of procesmatige fouten. Bovendien is niet altijd duidelijk welke persoon dader of slachtoffer is in verdachte situaties. Bij vermoedens van gebruik van valse papieren wordt een melding gedaan bij het Bureau Documenten, die aangifte *kunnen* doen en dat dan registreren, maar daarin is sinds de invoering van de wet niets veranderd.

Ook bij de diplomatieke posten is de registratie niet verbeterd:

Bij het mvv-proces worden geen onregelmatigheden ten aanzien van identiteit geconstateerd. Daar is dus ook niks in veranderd. [...] Als er iets niet in orde is en een aanvraag geweigerd wordt, wordt dat niet geregistreerd. Het is niet duidelijk of er sprake is van opzet, of dat het bijvoorbeeld een vergissing of problemen met de autoriteiten in het land van afkomst betreft.

Bij het COA is tijdens de pilots voor verbetering van het meldplicht-proces met behulp van biometrie geconstateerd dat de kwaliteit van biometrische gegevens onvoldoende is om te constateren in welke mate er bij een niet-match sprake is van onregelmatigheden ten aanzien van de identiteit.

Tijdens de interviews is de wens uitgesproken om een beter beeld te krijgen van de omvang van onregelmatigheden ten aanzien van identiteit. Dit lijkt echter nog niet goed vertaald te zijn naar concrete acties bij de ketenpartners. Bij de afdeling ketenvoorzieningen van de DRV is men wel begonnen met het opzetten van verbeterde monitoring. Op basis van informatie die in principe al wel beschikbaar was, is begonnen met het opstellen van een verbeterde rapportage.

De DRV heeft aan de onderzoekers de beschikbare informatie verstrekt betreffende de respons die ketenpartners hebben gekregen bij het registreren van een vreemdeling met biometrische gegevens en het toevoegen van biometrische gegevens aan een dossier. In tabel 5.4 is te zien bij hoeveel procent van deze acties een *hit* werd gevonden in de BVV bij verschillende ketenpartners, oftewel bij welk percentage van de registraties en toevoegingen bleek dat de vingerafdrukken van de vreemdeling al geregistreerd stonden in de BVV.

Tabel 5.4 Percentage hits bij registratie of toevoeging van biometrie

Ketenpartner	Systeem	Proces	2014	2015	2016
BuZa		Toevoegingen	0,05%	0,04%	0,07%
IND		Toevoegingen	0,68%	0,73%	0,64%
KMar	Webfit	Registraties	10,09%	8,99%	
KMar/NP	BVID	Registraties		2,45%	0,99%
NP	Webfit/PSVH	Registraties	33,62%	39,05%	

Wat opvalt bij een blik op deze cijfers, is dat er grote verschillen bestaan tussen de ketenpartners, maar ook tussen de systemen die binnen bepaalde ketenpartners worden gebruikt. In een schriftelijke toelichting bij het cijfermateriaal geven medewerkers van de DRV aan dat de mate waarin hits kunnen worden geïnterpreteerd als onregelmatigheden ten aanzien van identiteit verschilt per ketenpartner en per systeem. Daarmee kan worden geconstateerd dat ook deze cijfers nog niet een goed beeld kunnen geven van de omvang van het probleem dat met de Wet biometrie vreemdelingenketen zou moeten worden bestreden.

5.5 Doelmatigheid

In hoofdstuk 2 is geconstateerd dat een van de einddoelen van de Wet biometrie vreemdelingenketen het vergroten van de doelmatigheid van de uitvoering van het vreemdelingenbeleid is. Dit doel is verder niet geoperationaliseerd, hoewel suggesties zijn gedaan om te kijken naar doorlooptijden van vreemdelingen bij bepaalde processen in de keten of de personele inzet die bij de processen gemoeid is geweest.

Beide benaderingen zijn in de praktijk weerbarstig gebleken. Voor doorlooptijden zijn geen concrete, ketenbrede metingen beschikbaar. Alleen bij het COA is in het kader van

de pilots bijgehouden hoe snel vreemdelingen geholpen konden worden bij het uitvoeren van de meldplicht. Daarmee is een integraal beeld van verschillende doorlooptijden dus niet op te stellen. Hoe vaak tweede- of derdelijns hulp ingeschakeld moet worden bij de verschillende processen en in welke mate dit veranderd is met de invoering van de wet is niet bekend. Daarmee is ook de personele inzet niet goed in te schatten, zeker door de jaren heen.

Zonder integraal overzicht van ontwikkeling van deze factoren is een inschatting van doelmatigheid (nog) niet mogelijk, zeker gezien de eerdere constatering dat er geen eenduidig beeld gevormd kan worden van de geconstateerde onregelmatigheden ten aanzien van identiteit. Er is, kortom, te weinig goede informatie beschikbaar over zowel output (doorlooptijden) en input (personeel) als kwaliteit (onregelmatigheden) van de processen.

5.6 Conclusie

De invoering van de Wet biometrie vreemdelingenketen heeft zoals verwacht geleid tot een sterke toename van het aantal geregistreerde vingerafdrukken en gezichtsopnames, vooral bij de reguliere vreemdelingenstroom. 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. In een latere evaluatie zou het monitoren van deze kerncijfers een goed instrument kunnen vormen voor het beoordelen van de doelmatigheid van de inzet van biometrie.

Met betrekking tot het tegengaan van onregelmatigheden ten aanzien van identiteit moeten we echter constateren dat er nauwelijks iets is veranderd ten opzichte van de situatie in 2009 toen de ACVZ onderzoek deed naar dit probleem. 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. Omdat zelfs gegevens over hits bij registraties per ketenpartner en per systeem verschillend geïnterpreteerd moeten worden is het op centraal niveau beschikbare cijfermateriaal vanuit de BVV hoe dan ook niet bruikbaar voor analyses in dit kader.

Voor wat betreft raadpleging van biometrische gegevens voor overige doeleinden zien we dat het aantal gevallen waarbij hiervan sprake is niet groot is. Voor alle gevallen is geregistreerd wat is opgevraagd en in welk kader. Daarmee lijkt de limitatieve opsomming van doeleinden (artikel 107, lid 2 Vw 2000) het gewenste effect te hebben ten aanzien van het voorkomen van *function creep*.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

Dit onderzoek heeft tot doel de Wet biometrie vreemdelingenketen te evalueren. Het evaluatieonderzoek dient ertoe om vast te stellen of de wet op een juiste wijze geïmplementeerd en nageleefd wordt en of de wet de beoogde effecten teweeg heeft gebracht. De Wet biometrie vreemdelingenketen trad op 1 maart 2014 in werking en dient binnen drie jaar na inwerkingtreding geëvalueerd te worden. Mede op basis van de resultaten van evaluatie kan de minister van Veiligheid en Justitie voorstellen om de Wet biometrie in de vreemdelingenketen na 2021 voor te zetten. Hiertoe moet hij een nieuw wetvoorstel bij de Staten-Generaal indienen.

Bij dit onderzoek waren de volgende onderzoeksvragen richtinggevend:

- 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 afdruk- 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?

Deze onderzoeksvragen en de uitwerking daarvan in deelvragen vinden in belangrijke mate hun oorsprong in de motie-Strik c.s. In deze motie komt een aantal onderzoeksthema's naar voren waaraan de wetsevaluatie in ieder geval aandacht aan dient te besteden. Het onderzoek moet de vraag beantwoorden 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.

Op basis van de in voorgaande hoofdstukken gepresenteerde resultaten geven wij in dit hoofdstuk een antwoord op deze hoofdvragen. In dit slothoofdstuk zullen wij van elk deelonderzoek presenteren wat het onderzoek daarover aan inzichten heeft opgeleverd. Hierbij dient opgemerkt worden dat, gelet op onder meer de korte termijn van evalueren na inwerkingtreding, het gebrek aan (eenduidige) registraties en het ontbreken van eerdere metingen, deze evaluatie meer het karakter heeft gekregen van een nulmeting dan van een volledige evaluatie.

De volgende vragen konden niet beantwoord worden:

12.	In hoeverre blijken de gegevens in de centrale databank volgens deze criteria betrouwbaar?
13.	In hoeverre blijken de gegevens in de centrale databank volgens deze criteria van voldoende kwaliteit?
16.	Wat was het resultaat van deze poging tot identiteitsvaststelling? Hoe vaak is daarbij een onregelmatigheid geconstateerd? En kon met behulp van de registratie in de BVV een onregelmatigheid worden voorkomen en/of gerepareerd?
19.	In hoeverre zijn de door de wetgever beoogde doelen en effecten daadwerkelijk gerealiseerd/ opgetreden? En in welke mate zijn deze toe te schrijven aan de Wet biometrie vreemdelingenketen?
21.	In welke mate en in welke opzichten is de wet in de praktijk doeltreffend en op welke punten kan de doeltreffendheid van de wet (nog) worden verbeterd?

Hierdoor kon een deel van onderzoeksvraag II niet beantwoord worden. Het is onduidelijk of de afgenomen gegevens voldoen aan de criteria kwaliteit en betrouwbaarheid. Onderzoeksvraag III kon bijna in zijn geheel niet beantwoord worden. Door het ontbreken van gegevens is er geen inzicht in het optreden van effecten en kan niet beoordeeld worden of de wet doeltreffend is. Hierbij dient opgemerkt worden dat deze vragen met name betrekking hebben op de onderzoeksthema's die in de motie-Strik c.s. geformuleerd worden.

Dit hoofdstuk sluit af met enkele aanbevelingen voor vervolgonderzoek, zodat op bovenstaande vragen wel een antwoord verkregen kan worden.

6.2 Reconstructie van de beleidstheorie

Hoofdstuk 2 bevat de reconstructie van de beleidstheorie. Door de beleidstheorie te reconstrueren wordt onderzoeksvraag I beantwoord. Daarin komt naar voren dat de Wet biometrie vreemdelingenketen drie, nauw met elkaar verbonden, beleidsinstrumenten heeft geïntroduceerd:

- de afname van tien vingerafdrukken en een gezichtsofname bij vreemdelingen, waarbij dit nog niet mogelijk was op grond van eerder geldende Europeesrechtelijke of nationale wet- en regelgeving;
- de centrale opslag van biometrische gegevens;
- en de koppeling van deze gegevens aan één identiteit/ het V-nummer.

Met de inzet van deze instrumenten beoogde de wetgever de volgende doelstellingen te realiseren:

- de betrouwbaarheid van identiteitsvaststelling en -registratie van vreemdelingen te verhogen (doel);
- waardoor onregelmatigheden/fraude omtrent identiteit tegengegaan zou worden (achterliggend doel);

- wat zou moeten resulteren in een verhoogde doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van het vreemdelingenbeleid, onder meer door een verkorting van de doorlooptijden (einddoel).

Deze doelstellingen zijn door de onderzoekers aan een nadere beoordeling onderworpen. Ze blijken niet geoperationaliseerd en bovendien slecht te scoren, wanneer getoetst aan de SMART-criteria. Dit maakt dat het oordeel of de wet heeft geleid tot de beoogde effecten moeilijk te geven is, aangezien deze effecten niet duidelijk op voorhand geëxpliciteerd zijn.

Uit onze analyse blijkt dat achter de keuze van deze middelen en instrumenten enkele (impliciete en expliciete) veronderstellingen schuilgingen, opgesomd in paragraaf 2.6.3. Ten eerste zou er sprake zijn een aanzienlijke hoeveelheid onregelmatigheden ten aanzien van identiteit in de vreemdelingenketen (veronderstelling 1). Het is echter onduidelijk en niet hard te maken wat de precieze omvang is. Deels is dit verklaarbaar vanuit de 'dark number'-problematiek. Bij het overgrote deel van de ketenpartners is wel een groot enthousiasme te bespeuren voor de invoering van de verruimde mogelijkheden om biometrie in te voeren, omdat zij menen dat daarmee het aantal gevallen van onregelmatigheden teruggedrongen kan worden.

Onderzoekers constateren dat een dergelijke, zwak en niet met cijfers onderbouwde aanname de belangrijkste aanleiding vormde voor de introductie van de genoemde middelen. De Wet biometrie vreemdelingenketen zou overigens moeten leiden tot een beter beeld van deze onregelmatigheden volgens de verwachting van de wetgever (veronderstelling 3). Hoewel de onderzoekers constateren dat een centrale registratie met – binnen de vreemdelingenketen – unieke identiteiten kansen biedt voor betere registratie van onregelmatigheden, is een belangrijke bevinding dat voor zover er sprake is van registratie van onregelmatigheden, deze niet uniform is en dat er geen integraal beeld bestaat van het optreden van onregelmatigheden in de vreemdelingenketen als geheel.

Een andere belangrijke contextfactor voor de bredere inzet van biometrie waren de Europese ontwikkelingen op dit terrein. Veronderstelling 2 was dat vanuit de ervaring Eurodac en VIS empirische onderbouwing bestond voor de Wet biometrie vreemdelingenketen. Onderzoekers hebben echter gevonden dat in de officiële evaluatie en rapportages geen conclusies over de effectiviteit van de inzet van biometrie worden getrokken.

De ex ante onderbouwing van de beleidstheorie is derhalve naar het onderdeel van de onderzoekers onvoldoende op empirisch bewijs gestoeld, met name op het punt van de omvang van het op te lossen probleem en de keuze voor de middelen.

6.3 Randvoorwaarden

Het tweede deelonderzoek ging in op de kwaliteit en betrouwbaarheid van de gegevens en de (naleving van de) wettelijke vereisten (onderzoeksvraag II). Deze twee thema's hebben de onderzoekers opgevat als randvoorwaarden waarbinnen de doelstellingen

van de wet behaald dienen te worden en de gewenste effecten zouden moeten optreden.

Wanneer de kwaliteit en betrouwbaarheid van de gegevens onder de maat zijn, leidt dit ertoe dat, ondanks een verruimd gebruik van biometrische gegevens, dit alsnog niet leidt tot verbeterde identiteitsvaststelling en het opsporen van onregelmatigheden. Bovendien dient de inzet van de biometrische middelen te gebeuren binnen de wettelijke kaders die hierbij gelden, anders is een eventueel effect alsnog niet toe te schrijven aan de wet zelf (maar aan een niet-wettelijk toegestaan gebruik).

Wettelijke vereisten

In hoofdstuk 3 is het juridisch kader uitgewerkt en is bezien in hoeverre deze eisen in de praktijk nageleefd werden. Aangezien veldonderzoek, bijvoorbeeld met directe observaties, geen onderdeel uitmaakte van de onderzoekaankpak, hebben de onderzoekers zich bij de vraag of de eisen in de praktijk nageleefd worden met name gebaseerd op de uitwerking van die eisen in het PIL, de werkinstructie voor de ketenpartners. De Wet biometrie vreemdelingenketen heeft ertoe geleid dat voor verschillende procedures (met name: de mvv-aanvraag en verblijfsvergunning regulier) de afname van biometrische gegevens toegestaan werd. Ook binnen andere processen in de vreemdelingenketen bracht de wet een verandering teweeg, doordat eerder biometrische gegevens afgenomen mogen worden en deze ook in andere ketenprocessen gebruikt mogen worden.

De bevoegde ketenpartner mag tien vingerafdrukken en een gezichtsopname afnemen, mits iemand tot de doelgroep behoort. Dit dient te gebeuren tijdens het eerste contact met de keten met het oog op de identificatie van de vreemdeling. Bij verificatie moeten in beginsel zo min mogelijk vingerafdrukken afgenomen worden. Daarnaast gelden nog enkele meer gedetailleerde eisen. In het PIL worden deze eisen correct verder uitgewerkt, zoals ten aanzien van het aantal af te nemen vingerafdrukken of het treffen van maatregelen wanneer afname van vingerafdrukken onmogelijk blijkt. Er zijn geen aanwijzingen dat de ketenpartners bij afname niet handelen volgens de wettelijke vereisten, behalve ten aanzien van nationaliteit waarbij tijdens de dossieranalyse een drietal gevallen (op 88 dossiers) naar voren kwamen waarbij biometrische gegevens werden aangetroffen van een vreemdeling met een nationaliteit die buiten de wettelijke regeling valt.

Wat betreft de opslag van gegevens in de BVV geldt een maximale bewaartermijn van vijf jaar of tot het moment dat iemand niet meer tot de doelgroep behoort. Aangezien de bewaartermijn van de vanaf 2014 verzamelde gegevens pas op zijn vroegst afloopt op 1 maart 2019, is op dit moment niet te beoordelen of deze bewaartermijnen gerespecteerd worden.

De rechtstreekse toegang tot gegevens is beperkt tot de aangewezen ketenpartners. Daarnaast kunnen derden ook op verzoek, in de gevallen omschreven in artikel 107, vijfde lid, toegang krijgen tot de gegevens. In de evaluatieperiode hebben twaalf zoekingen plaatsgevonden: driemaal op verzoek van een officier van justitie en negen keer op grond van een vordering-machtiging van een rechter-commissaris. Er zijn geen

indicaties dat hiermee getreden is buiten de wettelijk toegestane raadplegingen en dat function creep is opgetreden.

In algemene zin kan dus gesteld worden dat de onderzoekers binnen de gehanteerde onderzoekaankpak nauwelijks indicaties hebben aangetroffen dat ketenpartners niet gehandeld hebben conform de wettelijke vereisten.

Kwaliteit en betrouwbaarheid

Hoofdstuk 4 beschrijft hoe er binnen de vreemdelingenketen wordt omgegaan met kwaliteit en betrouwbaarheid van biometrische gegevens, zowel centraal als decentraal bij de ketenpartners. De ervaringen van de ketenpartners bij het gebruik van biometrie zijn wisselend en bovendien is een lichte neerwaartse trend te ontwaren in de periode 2014-2016: steeds minder verificatiepogingen op basis van biometrie zijn succesvol gebleken. Bij het COA zijn ook verschillende pilotprojecten uitgevoerd om het succes van de verificatiepogingen die daar werden uitgevoerd te verhogen. Hierdoor is het aantal hits/matches (geslaagde verificaties) bij deze ketenpartner toegenomen.

De kwaliteit van vingerafdrukken in de BVV lijkt daarmee voor verbetering vatbaar te zijn. Hierdoor kan eventueel het aantal hits/matches verder omhoog gebracht worden, waardoor mogelijk een groter percentage van de groep niet-matches daadwerkelijk gevallen van onregelmatigheden zou gaan betreffen. Om de kwaliteit te borgen zijn vrijwillige afspraken gemaakt door de ketenpartners. Zij zijn zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de geregistreerde gegevens en ze hanteren hiervoor ook verschillende werkwijzen. Hoewel de BVV een minimumniveau hanteert voor ingevoerde vingerafdrukken, hanteren verschillende systemen verschillende kwaliteitsnormen.

Het ontbreekt echter aan structurele, centraal gecoördineerde aansturing van processen ter verbetering van de kwaliteit van vingerafdrukken. Systematisch onderzoek van dossiers om de kwaliteit op microniveau te analyseren wordt bezwaarlijk geacht in verband met privacyoverwegingen. Het blijft dus een kwestie van ketenpartners die, zonder opgelegde harde eisen, zelf moeten bepalen hoeveel zij investeren in het 'zo goed mogelijk' krijgen van de geregistreerde vingerafdrukken. Onze analyse is dat deze situatie door het bestaan van externaliteiten (overloopeffecten) een ondoelmatig lage inspanning ten aanzien van kwaliteitsverbetering kan veroorzaken.

De onderzoekers hebben geen toegang kunnen verkrijgen tot technische faciliteiten waarmee voldoende vingerafdrukken binnen een werkbaar tijdsbestek gecontroleerd konden worden op basis van de beschikbare open standaard NFIQ. Hierdoor kon op die wijze geen oordeel geveld kan worden over de kwaliteit van de gegevens. Wel is in dit rapport een overzicht gegeven van de normen die gebruikt kunnen worden bij beoordeling van biometrische dossiers, mochten faciliteiten in de toekomst wel geschikt worden gemaakt voor een dossierstudie van voldoende omvang.

6.4 Effecten

Het onderzoek moest, mede gelet op de motie-Strik c.s., inzicht verschaffen in de mate waarop de beoogde effecten, zoals gereconstrueerd in hoofdstuk 2, daadwerkelijk

optraden. Ten aanzien van de gevolgen van de inzet van biometrie zijn drie veronderstellingen onderscheiden: de betrouwbaarheid van identiteitsvaststelling en –registratie zou vergroot moeten worden door de inzet van biometrie (veronderstelling 4), hierdoor zouden onregelmatigheden t.a.v. identiteit aanzienlijk kunnen worden teruggebracht (veronderstelling 5) en dit zou de doeltreffendheid en doelmatigheid in de vreemdelingenketen in belangrijke mate bevorderen (veronderstelling 6).

Bij het onderzoeken van de effecten van de wet in de praktijk hebben de onderzoekers enkele complicaties ondervonden bij het verkrijgen van de benodigde gegevens. Dit, samen met de omstandigheid dat de reconstructie van de beleidstheorie niet leidde tot SMART-geformuleerde doelstellingen en dat de kwaliteit van de gegevens niet optimaal is, maakt dat het niet mogelijk is een definitief antwoord te geven of ruim twee jaar na de inwerkingtreding van de wet daadwerkelijk de beoogde outcome-effecten al optreden.

Wel valt te zeggen dat de Wet biometrie vreemdelingenketen als direct effect heeft gehad dat aanzienlijk meer gegevens van vreemdelingen afgenomen en opgeslagen zijn. Dit bleek uit de cijfermatige gegevens die zijn gepresenteerd in hoofdstuk 5. 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 gemiddeld van 129.786 naar 176.563 gezichtsopnames per kwartaal.

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 regelmatigheden 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.

6.5 Aanbevelingen

Het bovenstaande leidt tot enkele aanbevelingen:

1. *Registreer onregelmatigheden/ fraudegevallen op uniforme wijze*

De effecten van de wet zijn moeilijk in kaart te brengen als gevolg van het ontbreken van een eenduidige, geoperationaliseerde definitie van identiteitsfraude en -onregelmatigheden en een uniforme wijze van registreren van onregelmatigheden. Dit impliceert dat niet beoordeeld kan worden in hoeverre de wet de beoogde effecten teweeg heeft gebracht. Dat geldt evenzeer voor de afweging of de afname van tien vingerafdrukken en een gezichtsopname proportioneel is ten opzichte van de beoogde en daadwerkelijk opgetreden effecten.

2. *Bezie of een verdere verbetering van de kwaliteit van vingerafdrukken nodig is en welke verbeteropties hiertoe op een effectieve en efficiënte manier aan bijdragen. Blijf de kwaliteit van biometrische gegevens daarna monitoren.*

In paragraaf 6.3 werd geconcludeerd dat de indruk bestaat dat de kwaliteit van de vingerafdrukken verder verbeterd kan worden. Daarvoor zijn tijdens de interviews verschillende verbeteropties aangedragen: gebruik van gelpads, verhoging van de kwaliteitsniveaus, trainingsmodules en inkoop van systemen die elke vinger herkennen. Het is tevens aan te bevelen na te gaan bij welke ketenpartner of tijdens welk proces de meeste knelpunten optreden, zodat hierop gericht geïntervenieerd kan worden en geleerd kan worden van ketenpartners die goed scoren. Bovendien werd gesuggereerd dat er een eindverantwoordelijke/doorzettingsmacht dient te komen met betrekking tot de implementatie van (toekomstige) kwaliteitseisen en -verbeteringen.

3. *Onderzoek in hoeverre de eventueel in te zetten kwaliteitsverbeteringen leiden tot het gewenste resultaat alsmede in hoeverre de wet daadwerkelijk bijdraagt aan de beoogde doelen*

Dit onderzoek heeft niet op alle onderzoeksvragen heldere conclusies kunnen trekken, waardoor deze evaluatie niet alle onderzoeksvragen in de motie-Strik c.s beantwoordt. In aanbeveling 1 en 2 hebben wij suggesties gedaan, op basis waarvan vervolgonderzoek inzicht kan geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de wet en dus beter tegemoet gekomen kan worden aan de geformuleerde wensen in de motie-Strik c.s. De reeds verkregen inzichten in dit

onderzoek kunnen hierbij gebruikt worden als nulmeting. Voor het vervolgonderzoek is een aantal aanbevelingen te geven:

- Spreek definities af die ketenbreed worden gehanteerd voor onregelmatigheden ten aanzien van identiteit, en de categorieën die daarin te onderscheiden zijn. Betrek hierbij ook de vraag in hoeverre vermoedens van onregelmatigheden geregistreerd moeten worden.
- Spreek af hoe de onregelmatigheden geregistreerd moeten worden en hoe moeten deze registraties centraal worden samengepakt en gemonitord.
- Zet een centrale monitor op voor de kwaliteit van vingerafdrukken in de BVV. Vorm op basis van steekproeven periodiek een beeld van de kwaliteit van vingerafdrukken afkomstig van verschillende ketenpartners en eventueel locaties en systemen.
- Eventueel kan bij een goed beeld van bovenstaande indicatoren overwogen worden een monitor van personele inzet per deelproces in de keten op te zetten. Hetzelfde geldt voor een monitor van doorlooptijden van verschillende groepen vreemdelingen.

Bijlage 1: Deelvragen

Onderzoeksvragen

Deelonderzoek I: reconstructie beleidstheorie

1. Welke doelstellingen heeft de wetgever met de invoering van de Wet biometrie vreemdelingenketen willen verwezenlijken?
2. Wat zijn de impliciete en expliciete veronderstellingen die aan de het beleid als geheel en aan de verschillende doel-middel relaties in dat beleid ten grondslag liggen?
3. In hoeverre zijn de doelstellingen en tussendoelen SMART geformuleerd en kennen deze empirische onderbouwing?
4. Welke mogelijke neveneffecten van het beleid zijn denkbaar?
5. Welke criteria kunnen het beste worden gebruikt voor de beoordeling van de doeltreffendheid van de wet?

Deelonderzoek II: procesevaluatie

6. Hoe vaak werden biometrische kenmerken in de vorm van twee vingerafdrukken en een gezichtsopname afgenomen door de verschillende ketenpartners vóór 1 maart 2014 (waar mogelijk uitgesplitst per maand)?
7. Hoe vaak zijn biometrische kenmerken in de vorm van tien vingerafdrukken en een gezichtsopname van vreemdelingen afgenomen door de verschillende ketenpartners ná 1 maart 2014 (waar mogelijk uitgesplitst per maand)?
8. Voor hoeveel vreemdelingen zijn op 1 maart 2016 tien vingerafdrukken en een gezichtsopname centraal vastgelegd in de BVV?
9. Welke wettelijke vereisten gelden voor de afname en opslag van biometrische gegevens bij vreemdelingen?
10. Op welke wijze kunnen de verkregen biometrische gegevens beoordeeld worden getet op de criteria betrouwbaarheid en kwaliteit?
11. In hoeverre worden de wettelijke vereisten nageleefd bij de afname en opslag van biometrische gegevens?
12. In hoeverre blijken de gegevens in de centrale databank volgens deze criteria betrouwbaar?
13. In hoeverre blijken de gegevens in de centrale databank volgens deze criteria van voldoende kwaliteit?
14. Hoe vaak werden na 1 maart 2014 de biometrische kenmerken geregistreerd in de BVV door de verschillende ketenpartners gebruikt voor de in artikel 106a, lid 1 en artikel 107, lid 5 van de Vreemdelingenwet genoemde doeleinden?
15. Gebruiken de verschillende ketenpartners de biometrische kenmerken die zijn geregistreerd in de BVV voor andere, niet in de Vreemdelingenwet vastgelegde doeleinden? Welke doeleinden zijn dit en hoe vaak gebeurt dat?
16. Wat was het resultaat van deze poging tot identiteitsvaststelling? Hoe vaak is daarbij een onregelmatigheid geconstateerd? En kon met behulp van de registratie in de BVV een onregelmatigheid worden voorkomen en/of gerepareerd?
17. Welke andere wettelijke vereisten naast doelbinding gelden bij het gebruik van biometrische kenmerken in de BVV (waaronder raadpleging op verzoek van derden)?

18. In hoeverre zijn deze wettelijke vereisten nageleefd bij het gebruik van biometrische gegevens?

Deelonderzoek III: doeltreffendheidsonderzoek

19. In hoeverre zijn de doelen en effecten die de wetgever beoogde daadwerkelijk opgetreden? En in welke mate zijn deze toe te schrijven aan de Wet biometrie vreemdelingenketen?

20. Welke andere (neven)effecten zijn opgetreden ten gevolge van de inwerkingtreding van de Wet biometrie vreemdelingenketen?

21. In welke mate en in welke opzichten is de wet in de praktijk doeltreffend en op welke punten kan de doeltreffendheid van de wet (nog) worden verbeterd?

Bijlage 2: Bestudeerde documenten

Literatuur

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

Brouwer, E. en L. Middelkoop (2013), *Identiteitsmanagement in de vreemdelingenketen. WODC onderzoek naar de grondslag en de praktijk van identiteitsvaststelling en vastlegging in de burger- en in de vreemdelingenketen*, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.

Central Justice Information Services (1999), *Electronic Fingerprint Transmission Specification*, CJIS-RS-0010 (V7).

Inspectie Veiligheid en Justitie (2016), *De identificatie van asielzoekers in Nederland. Vervolgonderzoek naar de registratie en identificatie van asielzoekers door politie en Koninklijke Marechaussee*.

Kautto, P. & J. Similä (2005), 'Recently Introduced Policy Instruments and Intervention Theories', *Evaluation*, 11, p. 55-68.

Ko, T. & Krishan, R. (2007) *Challenges of Integrating NFIQ into an Existing Biometric Application*, presentatie tijdens de NIST Biometric Quality Workshop, 7 en 8 november 2007.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013) *Basis Start Architectuur, Architectuur van de Vreemdelingenketen; Kennis delen, Informatie gebruiken, Samen doen*, februari 2013.

NIST Interagency/ Internal Report (NISTIR) (2004), *Finger Image Quality*, nr. 7151.

Snijder, M. (2010) *Het biometrische paspoort in Nederland: Crash of zachte landing*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Vries, U.R.M.Th. de, H. Tigchelaar, M. van der Linden, A.M. Hol (2007), *Identiteitsfraude: een afbakening. Een internationale begripsvergelijking en analyse van nationale strafbepalingen*, Utrecht: Universiteit Utrecht.

Wet- en regelgeving

Wetten

Vreemdelingenwet 2000

Wet bescherming persoonsgegevens

Wet COA

Wet inburgering

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 (*Stb. 2014, nr. 2*)

Regelgeving

Besluit van 21 januari 2014 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 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 en tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van 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 (*Stb. 2014, 2*) (*Stb. 2014, nr. 44*)

Protocol Identificatie en Labeling (versie 6.1)

Regelingen verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005

Voorschrift Vreemdelingen 2000

Vreemdelingenbesluit 2000

Vreemdelingencirculaire 2000 (A)

Vreemdelingencirculaire 2000 (B1)

Europese regelgeving en overige documenten

Beschikking 2004/512/EG (*PbEU 2004 L 213*)

COM (2011) 549

COM (2012) 533

COM (2013) 485

SEC (2007) 742

Verordening (EG) 2725/2000 (*PbEU 2000 L316*)

Verordening (EG) 810/2009 (*PbEU 2009 L243/1*)

Verordening (EG) 1987/2006 (*PbEU* 2006 L381/4)

Jurisprudentie

HvJ EU 9 november 2010, C-92/09 en C-93/09, ECLI:EU:C:2010:662 (Volker und Markus Schecke en Eifert).

HvJ EU 17 oktober 2013, C-291/12, ECLI:EU:C:2013:670 (Schwarz).

ABRvS 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1410.

ABRvS 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1416.

Overig

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2009) *Advies inzake de concept-Wetsvoorstellen tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met biometrie*, brief d.d. 18 mei 2009.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2013) *Ontwerpbesluit i.v.m. de uitbreiding van het gebruik van biometrische kenmerken in de vreemdelingenketen*, brief d.d. 25 februari 2013.

Autoriteit Persoonsgegevens (2016), *Beleidsregels Cameratoezicht*, 28 januari 2016.

Autoriteit Persoonsgegevens (College Bescherming Persoonsgegevens) (2009) *concept-Wetsvoorstellen tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met biometrie*, brief d.d. 21 april 2009.

Autoriteit Persoonsgegevens (College Bescherming Persoonsgegevens) (2013) *Advies ontwerpbesluit ivm de uitbreiding van het gebruik van biometrische gegevens in de vreemdelingenketen*, brief d.d. 7 maart 2013

Centraal Orgaan opvang asielzoekers (2015) *Pilot Meldplicht met biometrie; bevindingen en advies*, versie 1.0, 24 augustus 2015.

Centraal Orgaan opvang asielzoekers (2015) *Tweede pilot Meldplicht met Biometrie; Adviesrapport 2016*, versie 1.0, 22 augustus 2016.

Dienst Terugkeer & Vertrek (2016) *Procesprotocol L1 Dienst Terugkeer & Vertrek, Persoonsgegevens op de BVV*, versie 2.1, 25 april 2016.

Immigratie- en Naturalisatiedienst (2013) *Gebruikershandleiding Biometrie Enrollment*, versie 1.1, 22 januari 2013.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Handleiding Aanvraagstelsel*.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2015) *BVV; Basisvoorziening Vreemdelingen*, presentatie, 9 oktober 2015.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2016) *De Basisvoorziening Vreemdelingen*, factsheet, 25 november 2016.

Bijlage 3: Geïnterviewde personen

Reconstructie van de beleidstheorie

<i>Gesprekspartner(s)</i>	<i>Organisatie</i>
Mevr. Busch Dhr. Bullens	Dienst Terugkeer en Vertrek
Mevr. De Bruijn	Immigratie- en Naturalisatiedienst
Mevr. Konijn	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Dhr. Lucas	Nationale Politie
Dhr. Ram	Koninklijke Marechaussee
Mevr. Bool-Houwen Dhr. Commandeur	Autoriteit Persoonsgegevens
Dhr. Leppers Dhr. Brijder	Ministerie van Veiligheid en Justitie (Wetgeving)
Dhr. Vrolijk	Ministerie van Veiligheid en Justitie (Directie Migratiebeleid)
Dhr. De Groot	Ministerie van Veiligheid en Justitie (functionaris voor gegevensbescherming)

Procesevaluatie

<i>Gesprekspartner(s)</i>	<i>Organisatie</i>
Dhr. Matulewic Dhr. Berrevoets	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Dhr. Prins Dhr. De Groot	Dienst Justitiële Inrichtingen
Mevr. Lenders	Dienst Terugkeer en Vertrek
Dhr. Zwart Dhr. Van Blankenstein	Ministerie van Veiligheid en Justitie (Directie Regie Vreemdelingenketen)
Dhr. Riemen	Nationale Politie
Mevr. Kars	Immigratie- en Naturalisatiedienst
Dhr. Terpstra Dhr. Schotman	Koninklijke Marechaussee
Dhr. Vermeulen	Nationale Politie
Mevr. Vlot Dhr. Sas	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
Dhr. Riks	Inspectie Veiligheid en Justitie

Bijlage 4: Wettelijke eisen

In deze bijlage wordt uitgebreid een antwoord gegeven op de volgende vraag:

Indien een ketenpartner bevoegd is tot afname en/of verwerking en indien deze tijdens een bepaald ketenproces in aanraking komt met een vreemdeling die valt onder de werking van artikel 106a Vw 2000, *hoe* deze bevoegdheid uitgeoefend moet worden?

Paragraaf 3.4 en 3.5 bevat een korte beschrijving van deze wettelijke eisen.

De afname en verwerking van biometrische gegevens geschiedt ten behoeve van: a) identificatie en b) verificatie. Eerst belichten wij de wettelijke vereisten die gelden voor de afname en de verwerking ter identificatie. Vervolgens worden de geldende wettelijke vereisten ten aanzien van de afname ter verificatie in kaart.

Bij het inventariseren van deze criteria zijn de relevante bepalingen uit de Vw 2000 en onderliggende regelgeving zoals Vb 2000 en het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (hierna: VV 2000), de Vreemdelingscirculaires (hierna: Vc 2000) en het PIL bestudeerd.

Afname en verwerking ter identificatie

Vw 2000

Artikel 106a Vw 2000 bevat zelf geen wettelijke voorschriften ten aanzien van de wijze van afnemen en verwerken van biometrische gegevens. Artikel 106a, vijfde lid Vw2000 biedt wel de grondslag om bij of krachtens amvb nadere regels hierover te stellen:

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over:

- de wijze van het afnemen en verwerken van de gezichtsopnames en de vingerafdrukken, bedoeld in het eerste en tweede lid, en
- de maatregelen die kunnen worden getroffen in het geval geen vingerafdrukken van de vreemdeling kunnen worden verkregen.

Vb 2000

Het Vb 2000 is de bedoelde amvb. Deze is gewijzigd met het *Besluit van 21 januari 2014 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 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 en tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 11 december 2013 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de uitbreiding van het gebruik van biometrische kenmerken in de vreemdelingenketen in verband met het verbeteren van de identiteitsvaststelling van de vreemdeling* (hierna: Wijzigingsbesluit Vb 2000). Met dit besluit zijn in het Vb 2000 enkele bepalingen gewijzigd en enkele bepalingen toegevoegd naar aanleiding van de beoogde inwerkingtreding van de Wbvk. In het Vb 2000 staan

dientengevolge bepalingen opgenomen over de wijze waarop vingerafdrukken en gezichtsoptnames afgenomen dienen te worden en hoe gehandeld moet worden, wanneer geen vingerafdrukken afgenomen kunnen worden.

Doelgroepen

In paragraaf 3.2.2 werd reeds opgemerkt dat bepaalde categorieën vreemdelingen bij amvb zijn uitgezonderd van afname van vingerafdrukken. Wij verwijzen naar deze paragraaf voor de kritische kanttekeningen die in dat kader zijn gemaakt.

Soort en kwaliteit van de vingerafdrukken

Artikel 8.28 Vb 2000 bepaalt dat de vingerafdrukken digitaal en plat worden afgenomen.

In de nota van toelichting bij het besluit van 21 januari 2014 tot wijziging van het Vb 2000 wordt hieraan toegevoegd dat de afname van vingerafdrukken gebeurt op dezelfde manier en met gebruikmaking van dezelfde apparatuur als voor de visa kort verblijf op grond van de Visumcode en de VIS-verordening. Hiermee geschiedt afname volgens de technische specificaties van Beschikking 2006/648/EG en wordt voldaan aan de ISO- alsmede de ANSI/NIST-standaard.⁷⁹

Daarnaast bepaalt artikel 8.33 Vb 2000 dat onderzoek door een dactyloscopisch deskundige plaats dient te vinden indien bij de identiteitsvaststelling onduidelijkheid bestaat over de juistheid van vingerafdrukken. Dit artikel luidt als volgt:

In het geval dat bij de identiteitsvaststelling, het verifiëren van de authenticiteit van het document of de verificatie van de identiteit onduidelijkheid bestaat over de juistheid van vingerafdrukken wordt, indien dat noodzakelijk is voor de identiteitsvaststelling, het verifiëren van de authenticiteit van het document of de verificatie van de identiteit, een onderzoek door een dactyloscopisch deskundige uitgevoerd.

Maatregelen bij onmogelijkheid afname vingerafdrukken

De nadere regels ten aanzien van de maatregelen die getroffen moeten worden wanneer afname van vingerafdrukken onmogelijk is (artikel 106a, vijfde lid Vw 2000) zijn neergelegd in artikel 8.30, eerste lid Vb 2000, dat als volgt luidt:

Indien naar het oordeel van de ambtenaar die de vingerafdrukken afneemt, het fysiek dan wel als gevolg van een tijdelijke verhindering onmogelijk is om van de vreemdeling te verlangen dat bij hem vingerafdrukken worden afgenomen, worden in ieder geval de vingerafdrukken afgenomen en opgeslagen van de vingers waarbij dit volgens de ambtenaar wel mogelijk is. Van de vingers waarvan geen vingerafdrukken zijn afgenomen, wordt met opgave van reden een aantekening gemaakt in de vreemdelingenadministratie.

⁷⁹ Stbl. 2014, 44, p. 18.

Artikel 8.30, tweede lid Vb 2000 bepaalt dat de vreemdeling van wie de vingers niet blijvend fysiek beschadigd zijn, wordt uitgenodigd om op een bij ministeriële regeling bepaald moment opnieuw zijn vingerafdrukken af te laten nemen.⁸⁰ In artikel 7.1j VV 2000 wordt een termijn gehanteerd van maximaal een jaar na vaststelling dat de vingers niet blijvend fysiek beschadigd zijn. Hierbij wordt, waar mogelijk, aangesloten bij een bestaande procedure, zoals de aanvraag voor een verblijfsvergunning.

Uit de aangehaalde artikelen en de toelichting hierop wordt niet duidelijk van welke vingers nieuwe afdrukken genomen moeten worden. Bedoeld kan zijn dat a) er afdrukken van de vingers waarbij dat eerder niet lukte worden afgenomen of dat b) opnieuw afdrukken worden genomen van alle vingers.

Hernieuwde afname

In artikel 8.31 Vb 2000 worden twee situaties genoemd waarin hernieuwde afname van biometrische gegevens verplicht (eerste lid) dan wel mogelijk (tweede lid) is.

Artikel 8.31, eerste lid Vb 2000 schrijft voor dat afname (en opslag) van de in artikel 106a, eerste lid Vw 2000 bedoelde biometrische gegevens opnieuw geschiedt bij vreemdelingen die de leeftijd van twaalf respectievelijk achttien jaar hebben bereikt.

Artikel 8.31, tweede lid Vb 2000 maakt het opnieuw maken van een gezichtsopname mogelijk, indien deze onvoldoende gelijkens toont. Tevens kunnen vingerafdrukken en een gezichtsopname op grond van dit tweede lid opnieuw worden afgenomen, indien deze van onvoldoende kwaliteit zijn.

Vc 2000 en PIL

De Vreemdelingencirculaires en het PIL bevatten eveneens regels omtrent de afname van biometrische gegevens ter identificatie. De regels in de Vreemdelingencirculaires gelden als beleidsregels. De Vc 2000 (A) bestempelt het PIL als een instructie voor de ketenpartners. Paragraaf 6.1 Vc 2000 (A) bepaalt namelijk dat de identificatie en registratie van de vreemdeling met behulp van biometrische gegevens plaatsvindt door de ketenpartners, op de wijze als voorgeschreven in het PIL. Beide documenten dienen minimaal de vastgelegde vereisten in bovengenoemde regelgeving te respecteren. Waar deze regelgeving nog ruimte laat aan de bevoegde ketenpartners, kunnen deze documenten gezien worden als een invulling van deze beleidsvrijheid, waardoor alle bevoegde ketenpartners op dezelfde wijze met hun bevoegdheid omgaan.

Doelgroepen

Paragraaf 3.1 Vc 2000 (B1) betreffende de aanvraag van een verblijfsvergunning regulier en paragraaf 3.3.2 Vc 2000 (B1) betreffende de aanvraag van een mvv schrijven voor dat een vreemdeling van zes jaar en ouder vingerafdrukken moet afgeven en dat een pasfoto ingeleverd moet worden. Zie hieronder een overgenomen passage uit paragraaf 3.3.2:

⁸⁰ Stbl. 2014, 44, p. 19.

De vreemdeling van zes jaar en ouder moet tien digitale vingerafdrukken af laten nemen en een pasfoto inleveren bij de Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging voor het vaststellen van zijn identiteit (artikel 106a, eerste lid, Vw junctis artikel 54 Vw en artikel 1.31 Vb).

Hierin staat wel een leeftijdsgrens opgenomen voor zowel de vingerafdrukken als de pasfoto, wat in lijn lijkt met de bepalingen uit de Vw 2000 en dus niet met die uit het Vb 2000. In tegenstelling tot artikel 8.27 Vb 2000 wordt hier dus wel – zoals voorgeschreven door artikel 106a, vierde lid Vw 2000 – gekozen voor het uitsluiten van de afname van zowel vingerafdrukken als een gezichtsopname (zie ook paragraaf 3.2). In de Vc 2000 staat niets opgenomen over de afname van vingerafdrukken bij personen bij wie dit fysiek onmogelijk is.

Overigens is het onduidelijk waarom hier gesproken wordt over het inleveren van een pasfoto in plaats van het afnemen van een gezichtsopname. Dit laatste is namelijk wettelijk voorgeschreven.

Werkwijze

In het PIL staat de werkwijze voorgeschreven met betrekking tot de afname van biometrische kenmerken ter identificatie. In paragraaf 5.2 worden de activiteiten in het identificatieproces opgesomd. Paragraaf 5.3 licht deze activiteiten vervolgens toe. Deze activiteiten staan hieronder weergegeven:

1. Controleren reis- en brondocumenten
2. Invoeren biometrische kenmerken en/of persoonsgegevens
3. Raadplegen systeem
4. Koppelen vingerafdrukken en persoonsgegevens aan uniek V-nummer
5. Registreren van bronpersoonsgegevens
6. Registreren van documentgegevens
7. Raadplegen externe systemen
8. V-nummer ter hand stellen aan de vreemdeling
9. Vastleggen van de identiteit in de BRP

De activiteit onder 2 en zijdelings die onder 4 hebben betrekking op de afname van biometrische kenmerken ter identificatie. Daarnaast is Bijlage 2 over bijzonderheden bij het afnemen van vingerafdrukken van belang. Bij bestudering van de toelichting op deze activiteiten komen de onderstaande voorschriften naar voren. Voorschriften die reeds hierboven in kaart gebracht zijn en in gelijke bewoordingen in het PIL opgenomen staan, worden niet nogmaals toegelicht. Dit geldt voor het overgrote deel van de voorschriften in het PIL.

Moment van identificatie

Identificatie geschiedt volgens het PIL enkel bij aanvang van de ketenprocessen waarbij een vreemdeling voor de eerste keer in contact komt te staan met de vreemdelingenketen.⁸¹ Wij verwijzen naar het vorige hoofdstuk waarin uitgewerkt is tijdens welke ketenprocessen en bij welke ketenpartners dit eerste contact kan plaatsvinden.

In het PIL staat aangegeven dat de identificatie, in gevallen waar wet- en regelgeving dat toestaat, *altijd* plaatsvindt met behulp van biometrie.⁸² In de wetstekst wordt echter een ‘kan’-bepaling gehanteerd. Het PIL is dus op dit punt stringenter dan de wet.

Eerste contact voor inwerkingtreding Wet biometrie vreemdelingenketen

Bij activiteit 4 wordt toegelicht dat van vreemdelingen die al voor lang verblijf in Nederland aanwezig zijn en in de BVV geregistreerd zijn zonder biometrische kenmerken, de vingerafdrukken en een gezichtsopname worden toegevoegd aan de eerdere registratie in de BVV.⁸³ De onderzoekers nemen aan dat met deze categorie vreemdelingen die voor inwerkingtreding van de Wet biometrie vreemdelingenketen reeds rechtsgeldig in Nederland verbleven bedoeld worden. Onduidelijk is op welk moment deze biometrische kenmerken worden afgenomen en opgenomen in de BVV.

Norm voor gezichtsopnames

In de toelichting op activiteit 2 wordt gesteld dat afgenomen gezichtsopnamen dienen te voldoen aan de Justitienorm voor gezichtsopnames. De hierbij in het PIL opgenomen noot verwijst overigens naar een niet-bestaande pagina op de website van de Rijksoverheid. De geldende normen voor gezichtsopnames worden verder uitgewerkt in hoofdstuk 5.

Minimum aantal pogingen

Bijlage 2 van het PIL⁸⁴ stelt dat, als het na herhaalde pogingen onmogelijk blijkt alle tien vingerafdrukken met voldoende kwaliteit af te nemen, het beste resultaat opgestuurd wordt (en dus opgeslagen in de BVV). Daarbij wordt aangegeven dat minimaal drie pogingen tot afname moeten worden gedaan. Niet wordt aangegeven of per vinger het beste resultaat wordt geregistreerd of dat het beste resultaat van groepen vingers wordt bedoeld. Evenmin is duidelijk hoe veel pogingen maximaal gedaan mogen worden of dat dit onbeperkt is.

Tijdelijk en permanent trauma

Bijlage 2 staat ook stil bij de werkwijze ten aanzien van personen bij wie het onmogelijk is om vingerafdrukken af te nemen, de categorie van artikel 8.30, eerste lid Vb. Het PIL geeft aan dat indien het tijdelijk onmogelijk is een of meerdere vingerafdrukken af te nemen, er een vermelding “tijdelijk trauma” wordt gemaakt in de BVV. Daarvan is volgens het PIL sprake wanneer:

- het te scannen deel van de vinger(s) verbonden is;

⁸¹ Protocol Identificatie en Labeling, p. 17.

⁸² Ibidem, p.8.

⁸³ Ibidem, p.18.

⁸⁴ Ibidem, p.43.

- het voor betrokkenen niet mogelijk is om de vinger(s) naar behoren op de scanner te plaatsen als gevolg van een tijdelijke lichamelijke afwijking.

Het PIL stelt vervolgens dat wanneer sprake is van tijdelijke onmogelijkheid van afname van een vingerafdruk, de vreemdeling zich opnieuw zal moeten melden om een vingerafdruk van de desbetreffende vinger(s) af te laten nemen. Het PIL is hier specifiek dan het Vb 2000, waaruit niet duidelijk blijkt of in dat geval opnieuw alle vingerafdrukken worden afgenomen of slechts de vingerafdrukken waarbij dit eerder nog niet mogelijk was.

Bij blijvende fysieke onmogelijkheid om één of meerdere vingers op de scanner te plaatsen, wordt er een vermelding “permanent trauma” gemaakt. Hiervan is sprake, indien:

- het te scannen deel van de vinger(s) er niet is;
- het voor betrokkenen niet mogelijk is om de vinger(s) naar behoren op de scanner te plaatsen als gevolg van een lichamelijke afwijking.

Tussenconclusie

De vereisten die gelden ten aanzien van de afname en verwerking van biometrische gegevens ter identificatie zijn hierboven in kaart gebracht. Deze eisen zijn afkomstig uit verschillende regelingen en documenten en zijn als volgt samen te vatten:

- Afname ter identificatie geschiedt in beginsel bij het eerste contact met de vreemdelingenketen.
- Afname van vingerafdrukken (en mogelijk ook gezichtsopname)⁸⁵ is niet toegestaan bij kinderen tot 6 jaar en bij personen bij wie dit fysiek onmogelijk is.
- Wanneer afname permanent of tijdelijk onmogelijk is, wordt hiervan een aantekening gemaakt.
- Wanneer afname tijdelijk onmogelijk is, worden op een later moment alsnog de betreffende vingerafdrukken afgenomen.
- Bij vreemdelingen die twaalf jaren of achttien jaar zijn geworden, worden opnieuw de biometrische gegevens afgenomen.
- Vingerafdrukken worden digitaal en plat afgenomen.
- Afname van vingerafdrukken voldoet aan de ISO- en ANSI/NIST-standaard.
- Afname van gezichtsopname voldoet aan de Justitienorm van gezichtsopnamen.
- Wanneer de afgenomen vingerafdrukken van onvoldoende kwaliteit zijn, worden minimaal drie pogingen tot afname gedaan.
- Indien onduidelijkheid bestaat over de juistheid van vingerafdrukken, verricht een dactyloscopisch deskundige onderzoek.

Afname ter verificatie

In deze paragraaf worden de eisen die gelden bij de afname van vingerafdrukken ter verificatie in kaart gebracht. Hierbij geldt dat veel eisen die beschreven zijn in de vorige

⁸⁵ Geconstateerd is dat de regelgeving niet eenduidig is ten aanzien van het al dan niet afnemen van gezichtsopnamen bij de uitgezonderde categorieën vreemdelingen.

paragraaf in het kader van identificatie, ook van toepassing zijn op de afname ter verificatie. Waar dit het geval is, wordt korthedshalve daarnaar verwezen.

Vw 2000

In artikel 106a, tweede lid Vw 2000 zijn nauwelijks specifieke wettelijke vereisten neergelegd ten aanzien van de wijze van afname van biometrische gegevens ter verificatie. Wel wordt voorgeschreven dat ten behoeve van verificatie één of twee en indien dit geen resultaat oplevert meer vingerafdrukken worden gebruikt. Hieruit volgt dat in beginsel zo min mogelijk vingerafdrukken gebruikt mogen worden.

Artikel 106a, vijfde lid Vw 2000 biedt de grondslag om nadere regels te stellen bij of krachtens amvb over de wijze waarop de vingerafdrukken zoals bedoeld in het tweede lid moeten worden afgenomen.

Vb 2000

Doelgroepen

Artikel 8.27 Vb 2000 geldt ook voor de afname van vingerafdrukken ten behoeve van verificatie. Bepaalde, eerder omschreven, doelgroepen zijn uitgesloten van deze verplichting.

Soort en kwaliteit van de vingerafdrukken

Net als bij het vaststellen van de identiteit worden bij verificatie digitaal platte vingerafdrukken afgenomen, op grond van artikel 8.28 Vb 2000. Eveneens gelden dezelfde technische kwaliteitseisen. Tot slot ziet artikel 8.33 Vb 2000 ten aanzien van inschakeling van een dactyloscopisch deskundige ook op het verifiëren van de authenticiteit van het document en de verificatie van de identiteit.

Opslag

Artikel 8.29, derde lid Vb 2000 vereist dat vingerafdrukken die afgenomen zijn in het kader van verificatie slechts mogen worden opgeslagen en verwerkt voor de duur van de verificatie. Dit lid luidt als volgt:

Bij het verifiëren van de authenticiteit van het document, bedoeld in artikel 9 van de Wet, of de verificatie van de identiteit van de vreemdeling worden de vingerafdrukken slechts opgeslagen en verwerkt voor de duur van de verificatie.

Vc 2000 en PIL

In de Vreemdelingencirculaires staan geen nadere regels opgenomen over de afname van vingerafdrukken ten behoeve van verificatie. In het PIL daarentegen staat uitgebreid de werkwijze van de ketenpartners voorgeschreven met betrekking tot dit onderwerp. Hoofdstuk 6 van het PIL heeft betrekking op verificatie van gegevens.

Inzet van biometrie

Het PIL schrijft voor dat op de momenten in het ketenproces, waarop de identiteit van een persoon een rol speelt, de identiteit geverifieerd moet worden.⁸⁶ Bij verificatie gelden de volgende twee uitgangspunten:

- De identiteit van vreemdelingen wordt met name gecontroleerd op ieder moment dat er een relatie wordt gelegd tussen een (fysiek aanwezige) vreemdeling en zijn dossier en er tevens wijzigingen in dat dossier worden aangebracht.
- De verificatie geschiedt in beginsel door het V-nummer en één of twee vingerafdrukken van de vreemdeling te vergelijken met de vingerafdrukken van de desbetreffende persoon die in de BVV zijn opgeslagen. In het geval de vreemdeling over een document met vingerafdrukken beschikt, kan de verificatie tegen het document plaatsvinden. In het geval deze verificatie tegen het document niet slaagt, zal een vergelijking met de vingerafdrukken in de BVV plaatsvinden.

Deze uitgangspunten maken duidelijk dat in het PIL een voorkeur bestaat voor verificatie tegen het document boven vergelijking in de BVV. We spreken hierbij over voorkeur, omdat de gehanteerde formuleringen in het PIL niet dwingend zijn, maar ruimte laten voor een andere keuze van de verschillende ketenpartners.

Daarnaast is in Bijlage 12 de Leidraad Verificatie Biometrie Vreemdelingenketen opgenomen die dient 'als startdocument bij de beoordeling *of* en *hoe* verificatie met behulp van biometrie wordt ingezet'.⁸⁷ De leidraad beoogt eveneens de beoordelingsruimte in te vullen, wanneer er sprake is van een bevoegdheid tot verificatie met biometrie. Hier toe zijn, kort samengevat, de volgende indicatoren geformuleerd om te bepalen *of* biometrie ingezet wordt:⁸⁸

- Behoud van unieke identiteit: belang dat bestaat in de koppeling van de administratieve gegevens en de fysieke aanwezigheid van de vreemdeling
- Risico: mate van risico voor de minister, de organisatie of vreemdeling, wanneer verificatie wordt nagelaten
- Inbreuk op persoonlijke levenssfeer: mate waarin de organisatie beschikt over een (grote) hoeveelheid aan persoonsgevoelige informatie
- Economisch belang: impact die verificatie met biometrie heeft op economische belangen
- Efficiency: impact op de efficiëntie binnen of tussen (processen in) organisaties of op de 'goodwill' van de vreemdeling

Aan de hand van de toetsing aan de indicatoren en de reden en het taakgebied bepaalt de ketenpartner de inzet van biometrie. Vervolgens is het van belang *hoe* biometrie ingezet wordt. Hierbij is volgens het PIL zowel de omvang van de gegevens als het beoogde

⁸⁶ Het pntificatie en Labeling, p.27.

⁸⁷ Ibidem.

⁸⁸ Ibidem, p.75.

verificatieantwoord van belang. Het onderstaande schema brengt in kaart welke gegevens geverifieerd zouden moeten worden om een bepaalde gewenste juistheid van de verificatie, variërend van zeer hoog tot zeer laag, te bereiken:

Zeer hoog	Digitale verificatie van gelaat Verificatie van vingerafdrukken tegen de vreemdelingenadministratie
Hoog	Digitale verificatie van foto Verificatie van vingerafdrukken tegen de vreemdelingenadministratie
Midden	Digitale verificatie van foto Verificatie van vingerafdrukken tegen een document
Laag	Of: digitale verificatie van foto Of: verificatie van vingerafdrukken tegen een document
Zeer laag	Visueel fotovergelijk met document

Twee zaken vallen hierbij op. In de eerste plaats spreekt hieruit geen duidelijke voorkeur voor verificatie aan de hand van een document, zoals dat wel het geval was op grond van de eerder aangehaalde uitgangspunten. Deze Leidraad gaat er juist van uit dat verificatie tegen de BVV nodig is, indien een hoge juistheid gewenst is. Het is ons onduidelijk hoe deze Leidraad zich verhoudt tot de eerder genoemde uitgangspunten. Gelet op deze constatering kunnen wij geen vereiste (of: aanwijzing) formuleren hoe verificatie van vingerafdrukken plaats dient te vinden: tegen de BVV of tegen het document.

Ten tweede gaat men in de Leidraad ook uit van de mogelijkheid om te verifiëren aan de hand van het gelaat. In artikel 106a, tweede lid Vw 2000 wordt echter alleen de bevoegdheid gecreëerd over de afname van vingerafdrukken en niet over de afname van een gezichtsopname. Indien bij de digitale verificatie van het gelaat een gezichtsopname wordt afgenomen, lijkt dit in tegenspraak te zijn met de wettelijke voorschriften.

Werkwijze

Het PIL beschrijft de activiteiten in het verificatieproces.⁸⁹ Deze staan hieronder overgenomen:

4. V-nummer en zo mogelijk vingerscan invoeren
5. Verifiëren in de BVV
6. Identificeren na niet-geslaagde verificatie

Ad 2. Uit deze werkwijze komt naar voren dat eerst geverifieerd dient te worden in de BVV en daarna pas, indien nodig, tegen het document. Bij de toelichting op activiteit 2 wordt aangegeven dat als V-nummer en vingerscan in de BVV overeenkomen de verificatie geslaagd is. Bovendien staat expliciet opgenomen dat verificatie met behulp van biometrie de voorkeur verdient boven verificatie op basis van een identiteitsdocument.⁹⁰

⁸⁹ Ibidem, p.27.

⁹⁰ Ibidem, p.28.

De ketenpartner dient bij een niet gelukte verificatie als volgt te handelen:

- Indien mogelijk, stel vast of er een technisch probleem is met de apparatuur.
- Indien er geen technisch probleem is, voer de controle met dezelfde vinger(s) nogmaals uit. Herhaal deze handeling maximaal drie keer.
- Probeer met behulp van andere vingers de verificatie opnieuw uit te voeren.
- Voer de verificatie uit met behulp van het identiteitsdocument, controleer hierbij het document op EEGG (echt, eigen, geldig, gekwalificeerd).

Ad 3. Indien een verificatie niet slaagt en niet is uitgevoerd door de Nationale Politie of KMar, dan dient de ketenpartner de Nationale Politie te verzoeken om identiteitsonderzoek te verrichten.

Tussenconclusie

In deze paragraaf zijn de vereisten in kaart gebracht die in wet- en regelgeving en in het PIL gesteld zijn ten aanzien van de afname van vingerafdrukken ter verificatie. Geconstateerd werd dat enkele eisen die gelden ten aanzien van identificatie ook van toepassing zijn wanneer vingerafdrukken afgenomen worden ter verificatie: dit betreft de doelgroepen en het soort en de kwaliteit van de vingerafdrukken. Daarnaast bleek dat in beginsel zo weinig mogelijk vingerafdrukken afgenomen mogen worden en dat vingerafdrukken slechts voor de duur van de verificatie opgeslagen mogen worden.

Alhoewel niet alle bestudeerde instructies hierover eenduidig zijn, lijkt verificatie met biometrie de voorkeur te hebben boven verificatie op basis van een identiteitsdocument. De volgende werkwijze is hierbij voorgeschreven. Wanneer verificatie in de BVV in eerste instantie niet lukt, vindt de controle maximaal drie keer met dezelfde vinger plaats en vervolgens eventueel met behulp van een andere vinger. Indien dit nog steeds niet succesvol blijkt, kan verificatie plaatsvinden aan de hand van het identiteitsdocument.

Bijlage 5: Summary

This report presents the findings of the evaluation of the Dutch Act on Biometrics in the Immigration Process (Wet biometrie vreemdelingenketen). The research was conducted by the department of Constitutional Law, Administrative Law and Public Administration at the Faculty of Law at Groningen University in collaboration with Pro Facto, a research institution in Groningen. This act, the full title of which is the *Act of 11 December 2013 amending the Immigration Act 2000 in connection with the increased use of biometrics in the immigration process in connection with improvements in establishing immigrants' identity*, amended the Immigration Act 2000 on 1 March 2014 making it possible to increase the use of biometrics in the immigration process.

Background

The Dutch Act on Biometrics in the Immigration Process contains an evaluation clause in Article II. On grounds of this clause the Minister of Security and Justice is required to report to the States General, within five years after the act enters into force, on the effectiveness and the effects of the act in practice and to communicate the ministry's position regarding the desirability of full or partial continuation of the act. At the request of the Upper House of the Netherlands Parliament the State Secretary of Security and Justice has confirmed that this evaluation can take place within three years. The evaluation is also being conducted pursuant to the sunset clause included in the act: specifically, the clause stating that the legal provisions introduced by the Act on Biometrics in the Immigration Process will be automatically repealed.

In addition, when the act was debated in the Upper House of the Netherlands Parliament the motion submitted by Strik et al was adopted.⁹¹ This motion requested that the extent to which the legislative amendment was in fact needed for and actually resulted in the prevention of identity fraud, the extent to which the legislative amendment has resulted in the use of biometric data in other criminal proceedings and the extent to which the data in the central databank are indeed reliable and of sufficiently high quality, should at the very least be investigated during the evaluation.

Main research questions

The aim of the evaluation research is essentially to obtain insight into the extent to which the Act on Biometrics in the Immigration Process has achieved the objectives formulated by the legislator, inasmuch as it is possible to make any statements about this now (see section 1.4 and 1.5). This research is intended to enable the minister to adopt a position on the desirability of extending the act.

The problem reads as follows:

For what purposes are biometric identifiers of immigrants used, are the statutory requirements met when processing biometric data and do these data satisfy the criteria of quality and reliability and to what extent are the objectives envisaged by the legislator in the Act on biometrics in the Immigration Process achieved?

⁹¹ EK 2013/14, 33.192, G.

The research question has three components:

- I. What objectives did the legislator intend to achieve with the introduction of the Act on Biometrics in the Immigration Process, what policy theory are these objectives based on and to what extent is the policy theory justified ex ante?
- II. Do the different actors in the process act in accordance with the legal requirements when they take and register biometric data on the one hand and when they use these data on the other hand? Do the data taken satisfy the quality and reliability criteria?
- III. To what extent, since 1 March 2014, have the envisaged effects and any secondary effects been achieved and to what extent can this be attributed to the possibility offered by the act to take biometric data?

Structure of the research and accounting

The research is thus based on three separate investigations: a policy reconstruction (question I), a process evaluation (question II) and an effectiveness analysis (question III). The evaluation clause in the act is the basis of the first and third research question. The second question is mainly based on the elements in the motion submitted by Strik et al. Several research activities were undertaken to collect and analyse data. During a document study, among other documents, the act and accompanying texts, parliamentary papers, related (European) legislation and regulations and diverse reports and articles were studied as well as documents (protocols, reports etc.) that could provide a picture of the act's implementation in practice. Secondly, twenty interviews were held with respondents who were involved in the formation of the act, or in the detailing or implementation of the act. The third activity was an analysis of numerical data on the use of the databank in which immigrants' data are stored. As a fourth research activity a file study was conducted based on anonymised biographic data.

During the research it became apparent that the original intention to make a full evaluation is currently not possible. Because the evaluation started shortly after the act came into force, the consequences within the immigration process cannot yet be properly observed. In addition it has emerged that many actors in the process do not yet register the data needed for this research at the required level, nor according to a uniform method. Thirdly, a file study during which a small selection of fingerprints would be assessed in terms of quality has proved to be impossible because of legal objections at the Ministry of Security and Justice and because of technical complications. The result of this is that insufficient information could be collected with regard to the implementation of the motion submitted by Strik et al.

Policy reconstruction

The reconstruction of the policy theory serves as the basis for the evaluation. To be able to make a judgement about the extent to which the objectives of the act have been achieved we need to know exactly what practical objectives were envisaged. In addition

we need to obtain insight into the (implicit and explicit) assumptions underpinning the choice of the envisaged objectives and the methods deployed. This policy reconstruction is described in Chapter 2.

It is established that the act provides for three methods (taking ten fingerprints and facial images, central data storage and linking these data to a single identity) for achieving the ultimate objective, increasing the effectiveness and efficiency of the immigration policy in practice. Intermediate objectives are to increase the reliability of establishing a person's identity and of identity registration and to remove irregularities during the establishment of a person's identity.⁹² The researchers observe that these objectives are not formulated in a SMART way. In response to the question how well the selected instruments were founded empirically, we conclude that there is hardly any evidence that these are founded on research data.

The decision to use the fingerprints and facial images as biometric data seems to be primarily based on the argument that current registers at both national and European level are also built on the basis of these data. This track-dependence is understandable from the point of view of effectiveness and efficiency, especially given the context of the act as a national measure to supplement European legislation.

Legal requirements

In Chapter 3 the legal framework relating to the use of biometrics in the immigration process is described, as amended by the Act on Biometrics in the Immigration Process. This defines which actors in the process are allowed to use biometrics pursuant to the Act on Biometrics in the Immigration Process when they identify and verify the identity of an immigrant. For applications for provisional residence permits and residence permits there is an entirely new procedure for the use of biometrics. In several other processes the use has simply been expanded, as a result of which, for instance, data that have been taken can also be stored in the Basic Facility for Immigrants (BVV) and can be used in other processes.

It is also apparent that the act and the underpinning regulations contain more requirements regarding the taking and processing (including storage and removal) of data. The processing of these requirements in the PIL⁹³, that applies as work instructions for the actors in the process and provides a good picture of the practical working methods, is also assessed. From this it has not emerged that these requirements are not taken into account in practice by the process actors involved. The work instructions set out in the PIL are in line with the legal requirements set out in legislation and regulations. The file analysis largely confirms this picture, although in three of the 88 cases studies it appears that data have been taken from immigrants with a nationality in cases in which this is not legally permitted.

⁹² Although the parliamentary papers refer to identity and document fraud, because in many cases it cannot be proved that there is any question of intent, during this research the term 'irregularities (in relation to identity)' is used.

⁹³ The Protocol on Identification and Labelling (PIL) describes a standardised working method for identifying, registering, changing and verifying personal data and the destruction of biometric data in the immigration process.

Reliability and quality of data

Chapter 4 looks at the reliability and quality of biometric data and more specifically at the finger prints that are stored in the Basic Facility for Immigrants (BVV). Based on the fact that the success rate of verification efforts has fallen slightly in the period since 2014, the first conclusion is that there is room for improvement with regard to the quality of this. The second conclusion is that there is not a systematic, central system of quality control with the result that there is not a complete picture of any quality differences between prints that have been taken by the different actors in the process and/or in different periods. The third conclusion is that the fact that responsibility for (improvements in) the quality of fingerprints lies with the different, individual actors in the process can result in ineffectively low investment in this area due to the spill-over effects (externalities).

Although a file study of biometric data did not go ahead because of legal and technical complications, in the report several recommendations are made for later quality studies and controls based on standards applied in the Netherlands and abroad.

The use of biometrics in the immigration process

Chapter 5 examines the use of biometrics in the immigration process mainly based on an analysis of data on the number of registrations of biometric data. The implementation of the Act on Biometrics in the Immigration Process has, as expected, led to a sharp increase in the number of fingerprints and facial images registered, particularly during the regular immigration flow. Before the act entered into force between 3,000 and 6,000 sets of fingerprints were stored each quarter in the BVV (on average: 4,992). After the act came into force this varied between 23,000 and 47,000 sets of fingerprints (on average: 32,997). A less sharp rise was observed with regard to facial images, specifically, on average an increase from 129,786 to 176,563 facial images each quarter. It is quite conceivable that as a result immigrants can be verified on the basis of fingerprints and thus helped more quickly, but there is currently no clear, integrated picture of the deployment of staff and lead-times.

As regards preventing irregularities with respect to identity the report observes that hardly anything has changed compared with the situation as it was before the act entered into force. At the majority of actors in the process there is still no structured and complete registration of suspected or detected irregularities. There is therefore no uniform registration of such situations in the process as a whole. Consequently the scope of this problem remains difficult, if not impossible to estimate and neither can anything be said about developments in this area. It can therefore be firmly stated that at the very least the expectation that the implementation of the act would produce a better picture of the scope of the problem has not been met.

The research did not find any irregular consultation of data.

Conclusions and recommendations

It is concluded that several assumptions deriving from policy theory cannot be realised or substantiated. For example, the extent to which the implementation of the act has contributed to reducing irregularities with regard to identity has not become clear. The Act on Biometrics in the Immigration Process ought to have led to a better picture of the irregularities with regard to identity in the immigration process. This objective has not been achieved. The registration of irregularities is still largely fragmented and non-uniform. What is, however, clear is that in line with the objective of the act, more biometric data of more immigrants is being stored in the BVV. This ought to mean that more irregularities with regard to identity come to light. But there is no system for recording this numerically.

This is striking because when the act was debated it was noted that there was no data on the scope of irregularities. At that time the minister assumed that the scope was probably significant and that the implementation of the act would provide more insight into this. However, since then nothing or very little has been invested in adjusting registers and procedures in order to measure the scope of regularities and fraud and the extent to which there are any improvements in effectiveness.

Neither can the actors in the process provide any clearly substantiated estimations about the (increase or drop in) irregularities since the act entered into force. Based on the data acquired it is unclear what effect this act has had on improving the reliability of establishing and verifying a person's identity and preventing irregularities, never mind on the envisaged objectives. In other words, the effectiveness of the act is (still) unclear. To make a proper estimation of the efficiency of the immigration process good information about the scope of irregularities during the process is needed. The scope of irregularities in the immigration process is decisive for the deployment of second and third-line help and thus for staffing (input), but the scope of irregularities is also an indicator of the (quality of) the output during the process.

In general it can be stated that there were hardly any indications found that actors in the process have not acted in conformity with the legal requirements. Processes are properly safeguarded in a widely supported protocol (the PIL) that follows these requirements. The file studies do, however, show that in three of 88 cases biometric data are stored with a nationality that falls outside the scope of the statutory regulation. The combination of the two observations that on the one hand the primary responsibility for the quality of fingerprints lies with the actors in the process and not centrally, while on the other hand there is no central and comparative study of the quality, is, at the very least, a concern. When the effectiveness and efficiency of the immigration process is considered to be a major objective, the quality system should be improved in relation to both points.

To conclude, three recommendations are formulated:

1. Irregularities/fraud cases should be registered according to a uniform system, so that the effects of the use of biometrics become clear and it can be assessed whether this use is proportional.

2. The quality of fingerprints should be monitored, so that the need and desirability of improvements processes based on a complete and integrated picture can be rationalized.
3. Additional research is needed to clarify the extent to which any quality improvements to be introduced produce the desired result and the extent to which the act actually contributes to the envisaged objectives.