



## Zicht op reisroutes van irreguliere migranten

Informatiebehoefte in de keten, dataoplossingen en ketensamenwerking

### - EINDRAPPORT-

#### Auteurs

Marina Lazëri  
Job Velseboer  
Noor Galesloot

Amsterdam, 30 april 2024  
Publicatienr. 22151

© 2024 Regioplan, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC)

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>1</b>
<b>Summary</b>	<b>7</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>13</b>
1.1 Aanleiding	13
1.2 Afbakening irreguliere migratie	13
1.3 Probleemstelling	14
1.4 Vraagstelling	15
1.5 Methodiek	16
1.6 Leeswijzer	18
<b>2 Migratieketen en datapraktijken</b>	<b>20</b>
2.1 Doelstellingen en aanwezigheid van data bij de ketenpartners	20
2.2 Beperkingen bij dataverzameling volgens ketenpartners	26
2.3 Beperkingen bij datadeling volgens ketenpartners	28
<b>3 Randvoorwaarden voor datagebruik in de keten</b>	<b>33</b>
3.1 Juridische randvoorwaarden	33
3.2 Organisatorische randvoorwaarden	37
3.3 Technische randvoorwaarden	41
<b>4 Bestendige oplossingen</b>	<b>43</b>
4.1 Verbeterde dataverzameling	43
4.2 Verbeterde datadeling	44
<b>5 Innovatieve databronnen</b>	<b>48</b>
5.1 CDR-data als innovatieve databron	48
5.2 Niet geschikte innovatieve databronnen	51
<b>6 Conclusies</b>	<b>57</b>
6.1 Naar beter zicht op de reisroutes van irreguliere migranten: oplossingsrichtingen	58
6.2 Ethische reflectie	60
6.3 Beantwoording onderzoeksvragen	61
6.4 Aanvullende aandachtspunten	63
<b>Bijlage 1 – Leden begeleidingscommissie</b>	<b>66</b>
<b>Bijlage 2 – Deelnemende organisaties onderzoek en functietype respondenten</b>	<b>67</b>
<b>Bijlage 3 – Deelnemende ketenpartners werksessie</b>	<b>68</b>



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Samenvatting

# S

# Samenvatting

## Inleiding

### *Aanleiding en probleemstelling*

Naar verwachting neemt het aantal mensen dat naar Nederland migreert de komende jaren toe.<sup>1</sup> Overheden zullen zich daarom steeds beter moeten voorbereiden op de komst van migranten, bijvoorbeeld door opvang te regelen. Toegenomen migratie houdt ook in dat de zogenoemde irreguliere migratie toeneemt, dat wil zeggen: het oversteken van een landgrens zonder de daarvoor benodigde toestemming of het verblijven in een land zonder de benodigde documenten. Deze vorm van migratie gaat gepaard met relatief grote risico's zoals smokkel en uitbuiting. Tegelijkertijd is er slechts beperkt zicht op zowel de aantallen als de reisroutes van irreguliere migranten. Dit leidt tot verhoogde risico's op smokkel en uitbuiting en tot beperkte beheersbaarheid van migratie vanuit overheden.

Meer zicht op de routes die mensen afleggen om irregulier Nederland binnen te komen is belangrijk om twee redenen:

- Ten eerste kan door beter zicht op reisroutes op deze manier leed van migranten worden voorkomen. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot gerichte communicatiecampagnes, aanpak van mensensmokkelaars of -uitbuiters en betere ondersteuning.
- Ten tweede kan meer zicht op reisroutes inzicht bieden in de beheersbaarheid van irreguliere migratie.

Verschillende ketenpartners in de Nederlandse migratieketen hebben te maken met verschillende aspecten van irreguliere migratie. Ze beschikken daardoor (slechts) over data met betrekking tot de eigen specifieke domeinen. Dit kan bijvoorbeeld informatie zijn over reisroutes van irreguliere migranten die over land Nederland binnenkomen, of juist via luchthavens. Ook de dataverzameling bij deze ketenpartners kan specifiek afgestemd zijn op de aspecten waarmee zij te maken hebben.

### *Het voorliggende onderzoek*

Het gebrek aan zicht op irreguliere migratie naar Nederland was de aanleiding voor dit onderzoek. In opdracht van het WODC voerden we een onderzoek uit naar of en hoe bestaande en nieuwe databronnen meer zicht op de reisroutes van irreguliere migranten kunnen genereren. Dit onderzoek heeft als doel om te verkennen hoe er gebruik wordt gemaakt van de bestaande data over migratieroutes, welke inzichten uit deze data worden gegenereerd en wat nog onderbenut blijft. Daarnaast verkennen we in dit onderzoek wat de huidige stand van zaken is rondom samenwerking binnen de migratieketen om de versnipperde data goed bijeen te brengen en welke mogelijkheden voor verbeterde samenwerking er zijn. Tot slot kan de inzet van innovatieve databronnen een mogelijke oplossing zijn voor de huidige beperkte inzichten. Dit betreft bronnen die nog niet worden ingezet door de ketenpartners en die via een nieuwe weg inzichten in reisroutes kunnen ophalen, of die op een andere manier inzicht kunnen bieden in bestaande data.

### *Vraagstelling*

In het onderzoek hanteren we vier onderzoeksvragen:

1. Op welke wijze kunnen bestaande databronnen inzicht bieden in de reisroutes van migranten?
  - a. Welke ketenpartners beschikken over data op individueel niveau over reisroutes van migranten?
  - b. Wat zijn de kenmerken van die data?
  - c. In welke mate wisselen de ketenpartners die data op dit moment al uit?
2. Op welke wijze kunnen innovatieve technieken nieuwe databronnen genereren of bestaande data analyseren die het inzicht in de reisroutes van migranten vergroten?
3. Welke organisatorische, juridische en technische randvoorwaarden gelden bij het ontsluiten, delen en analyseren van de onder vraag 1 en 2 genoemde bestaande en nieuwe databronnen?
4. Kan een beter inzicht in de reisroutes van migranten bijdragen aan de beheersbaarheid van migratiestromen en het tegengaan van het leed waar irreguliere migratie mee gepaard gaat? Zo ja, op welke wijze?
  - a. Wat zijn de informatiebehoeften van ketenpartners?

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2023/bevolkingsprognose-2023-2070-minder-geboorten-meer-migratie?onepage=true#c-1--Inleiding>.

- b. In hoeverre kunnen die informatiebehoefte al met bestaande informatie worden beantwoord?
- c. In hoeverre zijn er voor de beantwoording van die informatiebehoefte nieuwe vormen van dataverzameling, -bewerking of -analyse nodig?

### Onderzoeksfasen

We hebben het onderzoek in vijf fasen uitgevoerd:

1. Deskresearch
2. (Groeps)interviews met ketenpartners, n = 9
3. Uitwerken mogelijkheden voor innovatieve databronnen
4. Interviews met juridisch experts, n = 3
5. Werksessie met vijf ketenpartners.

### Resultaten

#### De migratieketen

Het onderzoek is gestart met een verkenning van de partners in de migratieketen. We hebben ons hierbij gericht op de ketenpartners die in aanraking komen met irreguliere reisroutes, hier zicht op hebben en voor wie het van belang is om deze routes in kaart te brengen. In deze verkenning identificeerden we met welk doel de partners reisroutes in beeld willen hebben, hoe ze dat momenteel doen en welke beperkingen ze hierbij ervaren. Deze inzichten hebben we verkregen tijdens interviews met de ketenpartners. We identificeerden op basis van de gesprekken drie hoofdketenpartners: de IND, het NIVK en de KMar. In tabel S.1 zijn de doelen, datatypen en belemmeringen van deze drie partners te zien.

**Tabel S.1 Doelen, datatypen en belemmeringen uitvoerende hoofdketenpartners**

	IND (organisatiebreed)	Koninklijke Marechaussee (KMar)	NIVK (Nationale Politie) <sup>2</sup>
Publieke taak	Beslissingen immigratie- en naturalisatieprocedures van vreemdelingen in Nederland	Grensoverschrijdende criminaliteit tegengaan en nationale veiligheid verhogen door grenstoezicht	Intelligence ophalen om een landelijk beeld van trends, ontwikkelingen en fenomenen te vormen die van belang zijn voor politietaken
Doel voor het verzamelen van data over reisroutes	Vooruitkijken naar trends in de instroom, ketenpartners (bijv. KMar) helpen 'verantwoordelijkheden te nemen in keten' en mensensmokkel tegengaan	Het tegengaan van mensensmokkel door meer gedetailleerde informatie te hebben over waar grensoverschrijding door mensensmokkelaars en mensensmokkelaars plaatsvindt	Trends ontwikkelen om (asiel)fraude tegen te gaan; inzichten genereren t.b.v. (individuele) beslissingen over uitzetting
Type en verzamelde data	Informatie over reisroutes van asielzoekers in gehoorverslagen, in tekstvorm; anekdotische informatie	Processen-verbaal van aangetroffen irreguliere migranten bij de Nederlandse grenzen (zowel luchthavens als wegen), in tekstvorm; gestructureerde informatie over waar en wanneer een irreguliere migrant aan de grenzen wordt aangetroffen	Processen-verbaal van overige irreguliere migranten (die momenteel niet een asielprocedure aan het doorlopen zijn) die de politie in Nederland aantreft
Datagebruik	Trends migratiestroom (bijv. voor Migratieradar)	Analyses situatie aan de grens om informatiegestuurd op te treden bij grensbewaking	Informatie vooral ingezet voor individuele beslissingen over uitzetting; er worden momenteel geen analyses uitgevoerd op trendniveau
Belemmeringen bij verzamelen data	Betrouwbaarheid data; ongestructureerde data; alleen zicht op globale reisroutes	Alleen zeer beperkt zicht op wie binnenkomt; deels <sup>3</sup> ongestructureerde data	Beperkt zicht op de irreguliere migranten die niet in zicht van de IND zijn; ongestructureerde data in tekstvelden; capaciteitsgebrek

<sup>2</sup> Nationaal Vreemdelingen Informatieknoppunt, onderdeel van de Nationale Politie.

<sup>3</sup> Er is wel gestructureerde data over de tijd, plaats en land voor aankomst in Nederland van aangetroffen irreguliere migranten. Informatie over reisroute wordt echter opgeslagen als vrije tekst en is dus ongestructureerde data.

In het uiteenzetten van de belemmeringen die de ketenpartners ervaren bij het verzamelen en delen van data over reisroutes van irreguliere migranten is er één prominente uitdaging die het vraagstuk kenmerkt. Dit is dat er überhaupt een beperkt zicht is op het fenomeen. Irreguliere migratie gebeurt bewust zo min mogelijk in het zicht van de staat. Dit beschrijven ketenpartners ook in de interviews. Wanneer de ketenpartners irreguliere migranten aantreffen gaat het meestal niet om grote groepen mensen maar om enkele individuen, bijvoorbeeld migranten die bij grenscontroles door de KMar worden aangehouden of om migranten die in het zicht van de IND komen als ze asiel aanvragen.

#### *Beperkingen bij dataverzameling volgens ketenpartners*

De ervaren beperkingen door ketenpartners bij dataverzameling zijn hieronder opgesomd:

1. Ten eerste zijn er vraagtekens over de **betrouwbaarheid van de data**. De data die momenteel over irreguliere reisroutes worden verzameld, kennen voornamelijk twee vormen: de KMar brengt in beeld bij welke grensovergang irreguliere migranten zijn aangetroffen (dit laat echter alleen zien waar de laatste fase van de reis heeft plaatsgevonden) en verschillende instanties, zoals de IND en de NVIK, houden in gehoorverslagen of processen-verbaal bij wat de migranten die wel in zicht van de staat zijn aangeven als reisroute. Deze laatste methode bevat meer details, maar is tegelijkertijd minder betrouwbaar omdat ze leunt op de verhalen van mensen zelf. Daarnaast speelt volgens sommige ketenpartners het probleem van tijdigheid omdat migranten soms al langere tijd in Nederland zijn voordat de gehoren plaatsvinden en de informatie die ze doorgeven verouderd kan zijn.
2. De tweede beperking is dat de meeste data worden bijgehouden **in ongestructureerde en in vrije tekstvorm**. Data uit gehoren en processen-verbaal van de verschillende instanties komen terecht in datasystemen van deze instanties en specifieke informatie over reisroutes wordt opgenomen in vrije tekstvelden. Dat betekent volgens de ketenpartners dat de uitdaging bij het genereren van meer inzichten over irreguliere reisroutes zich niet alleen beperkt tot het verzamelen van data, maar ook tot het verwerken van de verzamelde data. Er is wel wat data beschikbaar, maar er ontbreken duidelijke manieren om met deze data om te gaan. Bij sommige ketenpartners lopen er wel pilots (zoals tekstmining) waarin wordt verkend welke mogelijkheden er zijn tot structurering van data.
3. Tot slot spelen **organisatiestructuren** ook een rol bij de mogelijkheden tot dataverzameling. Dit geldt met name voor de formele publieke taak van de verschillende ketenpartners. Met uitzondering van de Immigration Liaison Office (ILO) hoort bij geen van de ketenpartners het verkrijgen van inzicht in irreguliere reisroutes tot hun formele publieke taak. Zonder deze duidelijke publieke taak kan het uitdagend zijn om te werken aan de verbetering van de huidige dataverzameling. Zo hebben organisaties in de keten volgens de ketenpartners te maken met capaciteitstekorten en prioriteren ze daarom activiteiten die een directer onderdeel van hun publieke taak vormen.

#### *Beperkingen bij datadeling volgens ketenpartners*

De beperkingen die ketenpartners bij datadeling ervaren, worden hieronder opgesomd.

1. Ten eerste is er voornamelijk sprake van **ongestructureerde data** over irreguliere reisroutes. De feitelijke afwezigheid van gestructureerde data over irreguliere reisroutes heeft een negatieve invloed op de mogelijkheden die ketenpartners hebben om de data te delen. Wanneer dit bijvoorbeeld gaat om informatie uit tekstvakken, dan dient deze data eerst verwerkt te worden tot gestructureerde data voordat ketenpartners hier effectief gebruik van kunnen maken. Om data te verwerken van ongestructureerde informatie uit tekstvakken op persoonsniveau naar gestructureerde en geanonimiseerde data op geaggregeerd niveau is voldoende capaciteit bij de ketenpartners nodig. De ketenpartners stellen dat capaciteitsproblemen hen in de weg kunnen zitten bij deze opgave.
2. Ten tweede, en wellicht nog invloedrijker, noemen de ketenpartners de **juridische beperkingen** die ze tegenkomen bij het delen van data over irreguliere reisroutes. Ketenpartners dienen zich voor het delen van persoonsgegevens te houden aan juridische bepalingen die specifiek voor hen gelden. Dit maakt datadeling van persoonsgegevens tussen ketenpartners zonder een duidelijke publieke taak en juridische grondslag ontoelaatbaar vanwege schending van het grondrecht op privacy- en gegevensbescherming en de AVG. In de gesprekken met ketenpartners blijft het relatief abstract welke exacte juridische grondslag de partners missen en welke juridische onmogelijkheden hen belemmeren bij het delen van de data. Vaak wordt de AVG genoemd als obstakel, zonder exact te specificeren welke grondslag zij missen of welk aspect van de AVG hen belemmert bij het delen van data. De juridische experts met wie gesproken is, stellen echter dat bij volledig anonimiseren en aggregeren van

de data, in tegenstelling tot enkel pseudonimiseren, juridisch veel mogelijk is wat betreft datadeling omdat dit buiten de AVG valt.

- Volgens enkele ketenpartners is er meer mogelijk wat betreft datadeling binnen de AVG, maar hiervoor is het noodzakelijk dat ketenpartners op de hoogte zijn van de **noodzaak van de data voor de werkzaamheden** van partners. Wanneer de data noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de opdracht van ketenpartners, dan is deze datadeling mogelijk gegrond. Een obstakel is echter dat geen van de ketenpartners expliciet in hun publieke taak heeft staan dat het in kaart brengen van irreguliere reisroutes hun verantwoordelijkheid is. Het kunnen delen van data op persoonsniveau binnen de AVG wordt hierdoor bemoeilijkt, tenzij het in kaart brengen van irreguliere reisroutes expliciet onderdeel wordt van de publieke taak van een van de ketenpartners, of centraal belegd wordt bij een instantie zoals het EMM of een nieuw op te richten instantie.

#### *Juridische, organisatorische en technische randvoorwaarden*

We vervolgen het rapport met een uiteenzetting van de inzichten uit de deskresearch over de juridische, organisatorische en technische randvoorwaarden die relevant zijn voor dataverzameling en datadeling in de migratieketen. Deze randvoorwaarden bouwen voort op de ervaren knelpunten die hierboven zijn beschreven en vormen de basis van de oplossingsrichtingen hiervoor.

Met name de juridische randvoorwaarden lichten we hierbij uit. Bij data over (irreguliere) migratieroutes zijn vaak persoonsgegevens betrokken. Het rechtmatig gebruiken van informatie berust op de grondslagen die gesteld worden door de AVG en de uitzonderingen die gesteld worden door de UAVG. Artikel 6 van de AVG laat mogelijk ruimte voor de verwerking van persoonsgegevens wanneer dit noodzakelijk is ter uitvoering van een wettelijke taak. Het voorzien in een wettelijke verplichting, of het breder interpreteren van bestaande wetgeving, om informatie breed te kunnen delen binnen de keten biedt hiervoor wellicht mogelijkheden. Daarnaast kan het anonimiseren van persoonsgegevens oplossingen bieden voor de beschreven juridische knelpunten, omdat hierdoor de AVG niet van toepassing is. Dit biedt de basis van de oplossingsrichtingen die we schetsen.

#### *Oplossingsrichtingen voor verbeterde dataverzameling*

Op basis van de voorgaande inzichten identificeren we drie manieren om de knelpunten wat betreft dataverzameling aan te pakken.

- Methoden om data te structureren kunnen dataverzameling bevorderen.** Allereerst reflecteren we op de data die al worden verzameld in de keten. Als de data op een gestandaardiseerde manier zouden worden verwerkt, zouden deze richtlijnen ook bij de dataverzameling kunnen worden meegenomen. Een voorwaarde hiervoor is dat er een duidelijke visie is over hoe de data moeten worden geanalyseerd en welke informatie de data moet opleveren. Een goede manier om te werken met ongestructureerde tekstdata is tekstmining. Hiervoor worden in de keten ook al pilots uitgezet, maar dit zou breder kunnen worden ingezet. Wel is het hiervoor belangrijk dat ketenpartners over voldoende capaciteit beschikken. Mocht er bij de ketenpartners meer inzetbare capaciteit mogelijk zijn, is het daarnaast een goede stap om de vraag over reisroutes in elk gehoor terug te laten komen.
- Heldere publieke taak kan zorgen voor prioritering dataverzameling.** Deze discussie brengt meteen een tweede knelpunt onder de aandacht, namelijk het gebrek aan een specifieke publieke taak omtrent reisroutes bij de verschillende ketenpartners. Bij een heldere publieke taak waarin expliciet de noodzaak van data over irreguliere reisroutes beschreven wordt, hebben ketenpartners ook een duidelijker mandaat om data rond dit thema te prioriteren en kunnen ze bijvoorbeeld meer capaciteit verbinden aan deze publieke taak. In hoeverre het mogelijk of wenselijk is om de publieke taak aan te passen om zo zicht op irreguliere reisroutes duidelijker bij de ketenpartners te beleggen blijft een vraag die afhangt van de uiteindelijke beleidsprioriteiten.
- Verkennen van innovatieve databronnen kan zichtbaarheid en betrouwbaarheid vergroten.** Ten derde wordt er in dit rapport getoond hoe de onzichtbaarheid van het fenomeen en het gebrek aan betrouwbaarheid van bestaande data de kwaliteit van de beschikbare informatie verminderen. Ter verbetering hiervan verkenden wij in het onderzoek een aantal innovatieve databronnen (zie hieronder) die niet gebaseerd zijn op de verhalen van migranten zelf, en daardoor de betrouwbaarheid van informatie kunnen vergroten. Daarnaast kunnen deze databronnen ook meer zicht bieden op routes die onzichtbaar blijven bij de huidige datatechnieken.



Op basis van literatuurstudie en de gevoerde gesprekken zien we met name het gebruik van anonieme, geaggregeerde telefoondata (CDR-gegevens) als een mogelijk toepasbare innovatieve databron. Om migratiestromen vast te leggen wordt in diverse onderzoeken<sup>4</sup> gebruikgemaakt van mobiele *call detail records* (CDR) die worden opgeslagen door telecommunicatiebedrijven. Om de privacy van de eigenaars van de telefoons te waarborgen, worden deze data eerst omgezet tot zorgvuldig geanonimiseerde en geaggregeerde indicatoren.<sup>5</sup> Het is hierbij mogelijk om de locatie van de telefoon in kwestie te analyseren. Dit kan bijvoorbeeld door de locatie van de zendmast te nemen waarop de telefoon het vaakst aanstraalde gedurende de nacht. Hoewel we dit als een potentieel geschikte en juridisch mogelijke databron zien voor het in kaart brengen van reisroutes, spelen ook hier juridische en praktische aandachtspunten die eerst verkend moeten worden voordat de methode toegepast kan worden. Ook triangulatie van databronnen – het gebruik van verschillende databronnen om een vraagstuk vanuit meerdere perspectieven te bekijken – kan de betrouwbaarheid van de informatie over de reisroutes van irreguliere migranten vergroten.

### *Oplossingsrichtingen voor verbeterde datadeling*

Voortbouwend op de mogelijkheden voor verbeterde dataverzameling, identificeren we de onderstaande drie mogelijkheden om datadeling te verbeteren binnen de migratieketen.

1. *Structureren van data kan ook datadeling bevorderen.* De voornaamste bron van informatie over irreguliere reisroutes die ketenpartners zelf verzamelen zijn gehoorverslagen van de IND en proces-verbaal van de politie en de KMar. Het delen van deze ongestructureerde data is ten eerste moeilijk uitvoerbaar omdat het bestaat uit ‘open tekstvelden’ die veel meer informatie bevatten dan enkel informatie over de reisroute van de persoon richting en binnen Nederland. Deze data zal eerst gestructureerd moeten worden, willen de ketenpartners hier op een efficiënte en gestructureerde wijze informatie uit kunnen halen om beleid en prognoses op te kunnen baseren.
2. *Anonimiseren van data kan juridische mogelijkheden voor datadeling waarborgen.* Een tweede reden waarom het delen van ongestructureerde data niet wenselijk is, is omdat er dan niet gegarandeerd kan worden dat de data anoniem is. Er zijn eisen waar organisaties aan moeten voldoen als ze persoonsgegevens willen delen onder juridische kaders zoals de AVG, de Wpg of de Wjsg. Het delen van geheel geanonimiseerde data kan hiervoor uitkomst bieden. Wanneer het bewaren van herleidbare persoonsgegevens vermeden wordt bij het verwerken van data over reisroutes van irreguliere migranten, biedt dit juridische mogelijkheden om de data te delen met ketenpartners. De ‘ruwe’ data moeten dan door ketenpartners op een zodanige manier verwerkt worden dat de data zowel gestructureerd is als enkel niet-herleidbare gegevens bevat.
3. *Centraal beleggen van publieke taak kan datadeling bevorderen.* Een derde knelpunt dat het delen van data over reisroutes van irreguliere migranten volgens ketenpartners bemoeilijkt, is het feit dat er niet één centrale ketenpartner verantwoordelijk is voor het coördineren van de verzameling en ketenbrede datadeling op dit specifieke gebied. Er is volgens hen geen ‘ketenautoriteit’ die deze taak op zich neemt. Hierdoor kan een juridische grondslag voor het delen van persoonsgegevens binnen de AVG al snel ontbreken. De noodzakelijkheid van het ontvangen van de data kan namelijk betwist worden wanneer dit geen expliciet onderdeel is van de publieke taak, of de opdracht, van de partner. Wanneer een ketenpartner echter wel de publiekrechtelijke taak heeft om reisroutes in kaart te brengen ten dienste van het functioneren van de keten(partners), dan biedt dit mogelijkheden voor dataverwerking en -deling op dit gebied. De publieke taak om data over irreguliere reisroutes bij elkaar te brengen kan bij een ketenpartner worden belegd, maar hier kan ook een nieuwe instantie voor worden opgericht, onder bepaalde voorwaarden. Wel is het de vraag of de geringe hoeveelheid data die er momenteel binnen de keten wordt verzameld over irreguliere reisroutes de gevraagde inzet van het oprichten van een data-instantie waard is.

### **Tot slot**

Het onderzoek laat helder zien met welke uitdagingen de ketenpartners te maken hebben bij het verzamelen en delen van data over de reisroutes van irreguliere migranten. Bovenstaande oplossingsrichtingen vormen aanbevelingen om deze knelpunten aan te pakken.

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld Luca, M., Barlacchi, G., Oliver, N., & Lepri, B. (2021). Leveraging mobile phone data for migration flows.

<sup>5</sup> <https://www.uu.nl/nieuws/onderzoekers-gebruiken-big-data-om-migratie-indicatoren-af-te-leiden>

Het is bijzonder complex om deze migratiepatronen volledig in kaart te brengen. Triangulatie van bronnen en inzichten zal altijd noodzakelijk zijn om een enigszins volledig beeld van (reisroutes van) irreguliere migratie te krijgen. Geen enkele databron is op zichzelf voldoende en uitputtend. Zoals eerder aangegeven kunnen verhalen van migranten zelf soms beperkt betrouwbaar zijn, of deze verhalen bevatten inmiddels verouderde informatie gezien de lange looptijden van migratieprocedures. Innovatieve databronnen, zoals CDR-data, geven daarbij met name algemene patronen aan. Triangulatie van bronnen en inzichten dient daarom als een manier om de puzzelstukjes bij elkaar te brengen tot meer betrouwbare en bruikbare kennis. Dit geldt ook voor triangulatie van nationale en Europese databronnen. Hier wordt al gebruik van gemaakt, maar hier valt ook nog winst te behalen.

Terwijl het onderzoek laat zien dat er winst te behalen is op het niveau van zicht op het verschijnsel, blijft het vraagstuk complex. Hierdoor kan de vraag gesteld worden tot op welk niveau verbetering mogelijk is. De inzet en capaciteitsuitbreiding van ketenpartners, net als de consequenties van betere monitoring voor de levens van irreguliere migranten, moeten daarom in proportie zijn met de te behalen winst. Dit is uiteindelijk een beleidsmatige beslissing, die buiten dit onderzoek valt. Het is belangrijk om de balans te zoeken tussen enerzijds meer zicht en grip krijgen op irreguliere migratie en anderzijds het recht van mensen waarborgen om bescherming te zoeken. Dit geldt ook voor de bescherming van de privacy van migranten die Nederland irregulier (willen) binnenkomen. Wat betekent grootschalige dataverzameling voor de bescherming van de rechten en vrijheden, ook in relatie tot hun privacy? Dit is een vraag die, ook in het licht van mogelijke toepassing van innovatieve datamethoden, relevant blijft.

# Summary

## Introduction

### *Background and problem statement*

The number of people migrating to the Netherlands is expected to increase in the years to come.<sup>6</sup> Governments will therefore have to better prepare for the arrival of migrants, for example by arranging reception facilities. Increased migration also means an increase in so-called irregular migration, that is: crossing a border without the necessary permission or staying in a country without having the necessary documents. This form of migration involves relatively high risks such as smuggling and exploitation. At the same time, there is limited visibility of both the numbers and travel routes of irregular migrants. This leads to increased risks of smuggling and exploitation and limited manageability of migration by governments.

More insight into the routes that people take to enter the Netherlands irregularly is important for two reasons:

- First, more insight into travel routes can prevent the suffering of migrants. This may, for example, lead to targeted communication campaigns, tackling human traffickers or exploiters, and better support.
- Second, better visibility of travel routes can provide insight into the manageability of irregular migration.

Different chain partners in the Dutch migration chain encounter different aspects of irregular migration. As a result, they (only) have data related to their own specific domains. This may, for example, be limited to information on the travel routes of irregular migrants who enter the Netherlands by land, while other partners only have information on travel routes by air. Data collection by these chain partners may also be specifically adapted to the aspects they encounter.

### *The current research*

The lack of insight into irregular migration to the Netherlands prompted this research. Commissioned by the WODC, we conducted a study on whether and how existing and new data sources can generate more insight into the travel routes of irregular migrants. This study aims to explore how existing data on migration routes is being used, what insights are generated from these data, and what remains insufficiently used. In addition, this research explores the current state of cooperation within the migration chain to properly bring together the fragmented data and existing opportunities to improve cooperation. Finally, the use of innovative data sources can be a possible solution to the current limited insights. This concerns sources that are not yet used by the chain partners and that can retrieve insights into travel routes in new ways, or that can provide new insights into existing data.

### *Research questions*

In this study, we investigated four research questions:

1. In what ways can existing data sources provide insight into migrants' travel routes?
  - a. Which chain partners have individual-level data on migrants' travel routes?
  - b. What are the characteristics of that data?
  - c. To what extent do the chain partners currently exchange that data already?
2. In what ways can innovative techniques generate new data sources or analyse existing data that enhance understanding of migrants' travel routes?
3. What organisational, legal, and technical preconditions apply when accessing, sharing, and analysing the existing and new data sources mentioned in questions 1 and 2?
4. Can a better understanding of migrants' travel routes contribute to the manageability of migration flows and counter the suffering involved in irregular migration? If so, in what ways?
  - a. What are the information needs of chain partners?
  - b. To what extent can those information needs already be met with existing information?
  - c. To what extent are new forms of data collection, processing or analysis needed to answer those information needs?

<sup>6</sup> See for example <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2023/bevolkingsprognose-2023-2070-minder-geboorten-meer-migratie?onepage=true#c-1--Inleiding>.

### Research stages

We conducted the research in five stages:

1. Desk research
2. (Group) interviews with chain partners, n = 9
3. Working out possibilities for innovative data sources
4. Interviews with legal experts, n = 3
5. Working session with five chain partners.

### Results

#### The migration chain

The research started with an exploration of the partners in the migration chain. Here we focused on the chain partners who encounter irregular travel routes, are aware of them and for whom it is important to map these routes. In this exploration, we identified for what purposes the partners want to map travel routes, which methods they currently use, and what limitations they experience. We gained these insights during interviews with chain partners. Based on the interviews, we identified three main chain partners: the IND, the NVIK and the KMar. Table S.1 shows the goals, data types and barriers of these three partners.

**Table S.1 Goals, data types and barriers main executing chain partners**

	IND (Immigration and Naturalisation Service, organisation-wide)	Kmar (Royal Netherlands Marechaussee)	NVIK (National Police) <sup>7</sup>
Public task	Decisions on immigration and naturalisation procedures of foreigners in the Netherlands	Countering cross-border crime and increasing national security through border surveillance	Retrieving intelligence to form a national picture of trends, developments, and phenomena relevant to police tasks
Purpose of collecting data on travel routes	Looking ahead to trends in inflow, helping chain partners (e.g. Kmar) 'take responsibilities in chain' and countering human trafficking	Countering human trafficking by having more detailed information on where border crossings by traffickers and human smugglers take place	Developing trends to combat (asylum) fraud; generating insights on behalf of (individual) expulsion decisions
Type and form of collected data	Information on travel routes of asylum seekers in interview reports, in text form; anecdotal information	Official reports of irregular migrants found at Dutch borders (both airports and roads), in text form; structured information on where and when an irregular migrant is found at the borders	Official reports of other irregular migrants (not currently undergoing an asylum procedure) found by the police in the Netherlands
Data usage	Migration flow trends (e.g., for Migration Radar)	Analyses of the situation at the border for information-driven action in border surveillance	Information is mainly used on behalf of individual expulsion decisions; no trend-level analyses are currently being conducted
Barriers to data collection	Data reliability; unstructured data; only general insight into travel routes	Only very limited view of those who enter; partly <sup>8</sup> unstructured data	Limited visibility of irregular migrants, who are known to IND; unstructured data in text fields; lack of capacity

In outlining the obstacles experienced by chain partners in collecting and sharing data on travel routes of irregular migrants, one prominent challenge is that irregular migration deliberately occurs hidden from sight. Chain partners also describe this in the interviews. When the chain partners encounter irregular migrants, usually it does not entail large groups of people but only a few individuals, for example,

<sup>7</sup> *Nationaal Vreemdelingen Informatieknooppunt*, part of the National Police.

<sup>8</sup> There is structured data on the time, place, and last country before arrival in the Netherlands of irregular migrants found at the border. However, information on travel routes is stored as free text and is therefore unstructured data.

migrants found at border controls by the KMar or migrants who come into view of the IND when they apply for asylum.

#### *Limitations to data collection according to chain partners*

The limitations experienced by chain partners in data collection are listed below:

1. First, there are question marks about the **reliability of the data**. The data currently collected on irregular travel routes mainly has two forms: the KMar records at which border crossing irregular migrants were encountered (this, however, only shows the final stage of the journey) and various agencies, such as the IND and the NVIK, ask migrants about their travel routes and record their answers in interview reports or official reports (*processen-verbaal*). The latter method contains more details, but at the same time it is less reliable because it is based on people's own stories. In addition, according to some chain partners, there is the problem of timeliness because sometimes migrants have been in the Netherlands for a long time before the interviews take place. This could mean that these migrants convey information on travel routes that is outdated at the time of the interview.
2. The second limitation is that most data is recorded **in unstructured and free text form**. Data from interviews and official reports of the various organisations end up in the data systems of these organisations, and specific information about travel routes is included in free text fields. This means, according to the chain partners, that the challenge in generating more insights about irregular travel routes is not only limited to collecting data but also to processing the collected data. There is some data available, but clear ways to process this data are lacking. Some chain partners are running pilots (such as text mining) exploring the possibilities of structuring data.
3. Finally, **organisational structures** also play a role in data collection opportunities. This applies particularly to the formal public task of the various chain partners. Apart from the Immigration Liaison Office (ILO), none of the chain partners regard gaining insight into irregular travel routes as part of their formal public task. Without this clear public task, it can be challenging to work on improving the current data collection. For example, according to the chain partners, organisations in the chain face capacity shortages and therefore prioritise activities that are a more direct part of their public task.

#### *Limitations in data sharing according to chain partners*

The limitations experienced by chain partners in data sharing are listed below:

1. First, there is mainly **unstructured data** on irregular travel routes. The actual absence of structured data on irregular travel routes has a negative impact on the opportunities of chain partners to share the data. For example, when this involves information from text boxes, this data must first be processed into structured data before chain partners can make effective use of it. Processing data from unstructured information from text boxes at the person level to structured and anonymised data at the aggregate level requires sufficient capacity at the chain partners. The chain partners indicate that capacity issues may be an obstacle.
2. Second, and perhaps more influential, chain partners mention the **legal limitations** they face when sharing data on irregular travel routes. Chain partners must adhere to legal provisions specific to them for sharing personal data. This makes data sharing of personal data between chain partners without a clear public task and legal basis inadmissible due to violation of the fundamental right to privacy and data protection and the GDPR (AVG). In discussions with chain partners, it remains relatively abstract what exact legal basis the partners lack and what legal impossibilities hinder them from sharing the data. Often the GDPR is mentioned as an obstacle, without going into further details. However, the legal experts we spoke with stated that when fully anonymising and aggregating the data, as opposed to just pseudonymising it, data sharing is often legally possible because then the GDPR does not apply.
3. According to some chain partners, more is possible in terms of data sharing within the GDPR, but this requires chain partners to be aware of the **necessity of the data for the work activities of partner organisations**. If the data is necessary for the execution of the task of chain partners, then this data sharing may be justified. One obstacle, however, is that none of the chain partners explicitly state in their public mission that mapping irregular travel routes is their responsibility. The possibility to share data at the person level within the GDPR is thus hampered unless the mapping of irregular travel routes becomes an explicit part of the public task of one of the chain partners, or is centrally

assigned to an agency such as the Centre of Expertise on Human Trafficking and Migrant Smuggling (EMM) or an agency to be newly established.

### *Legal, organisational, and technical preconditions*

We continue the report with a presentation of the insights from the desk research on the legal, organisational, and technical preconditions relevant to data collection and data sharing in the migration chain. These preconditions build on the perceived constraints described above and form the basis of the solution directions.

In particular, we hereby highlight the legal preconditions. Data on (irregular) migration routes often involve personal data. The lawful use of information is based on the principles set by the GDPR and the exceptions set by the GDPR *Uitvoeringswet*. Article 6 of the GDPR potentially allows for the processing of personal data when it is necessary for the performance of a legal task. Fulfilling a legal obligation, or interpreting existing legislation more broadly, to allow information to be widely shared within the chain may offer opportunities in this regard. In addition, anonymising personal data may offer solutions for the legal constraints described, because then the GDPR does not apply. This provides the basis of the solution directions we outline below.

### *Solution directions for improved data collection*

Based on the previous insights, we identify three ways to address data collection constraints.

1. *Methods to structure data can enhance data collection.* First, we reflect on the data that is already collected in the chain. If the data was to be processed in a standardised way, these guidelines could also be included in the data collection. A prerequisite for this is a clear vision of how the data should be analysed and what information the data should provide. A good way to work with unstructured text data is text mining. Pilots are already being set up for this in the chain, but text mining could be used more widely. However, chain partners must have sufficient capacity for this. If more capacity is available at the chain partners, it is also advisable to include the question of travel routes in every interview.
2. *A clear public mission can ensure the prioritisation of data collection.* This discussion immediately highlights a second constraint, namely the lack of a specific public task regarding travel routes among the various chain partners. With a clear public task that explicitly describes the need for data on irregular travel routes, chain partners also have a clearer mandate to prioritise data around this topic and can, for example, commit more capacity to this public task. To what extent it is possible or desirable to adjust the public task and to assign the issue of insight into irregular travel routes more clearly to the chain partners remains a question that depends on the ultimate policy priorities.
3. *Exploring innovative data sources can increase visibility and reliability.* Third, this report shows how the invisibility of the phenomenon and the lack of reliability of existing data reduce the quality of available information. To improve this, we explored several innovative data sources (see below) that are not based on the stories of migrants themselves and can therefore increase the reliability of information. In addition, these data sources can also provide more insight into routes that remain invisible with current data techniques.

In particular, based on the literature review and interviews conducted, we see the use of anonymous, aggregated telephone data (CDR data) as a potentially applicable innovative data source. To record migration flows, several researchers<sup>9</sup> use mobile *call detail records* (CDR) stored by telecommunication companies. To ensure the privacy of the owners of the phones, this data is first converted into carefully anonymised and aggregated indicators.<sup>10</sup> It is possible to analyse the location of the phone in question. This can be done, for example, by taking the location of the transmitter mast that most often received the signal of the phone during the night. While we see this as a potentially suitable and legally viable data source for mapping travel routes, there are also legal and practical concerns that need to be addressed before the method can be applied. Triangulation of data sources – using different data sources to look at an issue from multiple perspectives – can also increase the reliability of information on irregular migrants' travel routes.

<sup>9</sup> See for example Luca, M., Barlacchi, G., Oliver, N., & Lepri, B. (2021). Leveraging mobile phone data for migration flows.

<sup>10</sup> [Onderzoekers gebruiken big data om migratie-indicatoren af te leiden - Nieuws - Universiteit Utrecht \(uu.nl\)](#)

### *Solution directions for improved data sharing*

Building on the opportunities for improved data collection, we identify the following three opportunities to improve data sharing within the migration chain.

1. *Structuring data can also promote data sharing.* The main sources of information on irregular travel routes collected by chain partners themselves are interview reports of the IND and official reports of the police and KMar. Sharing this unstructured data is first of all difficult because it consists of 'open text fields' that contain much more information than just information about the person's travel route towards and within the Netherlands. This data will first have to be structured to enable the chain partners to extract information from it in an efficient and structured manner to base policy and prognoses on.
2. *Anonymising data can ensure legal opportunities for data sharing.* A second reason why sharing unstructured data is not desirable is because it cannot be guaranteed that such data is anonymous. There are requirements that organisations must meet if they want to share personal data under legal frameworks such as the GDPR, the Police Data Act (Wpg) or the Judicial Data and Criminal Records Act (Wjsg). Sharing completely anonymised data can help in this regard. If the storage of traceable personal data is avoided when processing data on travel routes of irregular migrants, this offers legal opportunities to share the data with chain partners. The 'raw' data must then be processed by chain partners in such a way that the data is both structured and contains only non-reducible data.
3. *Centrally assigning public tasks can promote data sharing.* A third constraint that complicates the sharing of data on travel routes of irregular migrants according to chain partners is the fact that no single central chain partner is responsible for coordinating the collection and chain-wide data sharing in this specific area. According to them, there is no 'chain authority' to take on this task. As a result, a legal basis for sharing personal data within the GDPR may be lacking. Indeed, the necessity to receive the data can be disputed when this is not an explicit part of the public task, or mission, of the partner. However, when a chain partner does have the public task of mapping travel routes to serve the functioning of the chain (partners), this provides opportunities for data processing and sharing in this area. The public task of bringing together data on irregular travel routes can be assigned to a chain partner, but it is also possible to establish a new agency for this purpose, under certain conditions. However, the question is whether the small amount of data currently collected within the chain on irregular travel routes is worth the effort to establish a data agency.

### **In conclusion**

The study clearly shows the challenges that supply chain partners face in collecting and sharing data on the travel routes of irregular migrants. The above solution directions represent recommendations to address these constraints.

Fully mapping these migration patterns is extremely complex. Triangulation of sources and insights will always be necessary to obtain a somewhat complete picture of (travel routes of) irregular migration. No single data source by itself is sufficient and exhaustive. As indicated earlier, stories from migrants themselves may have limited reliability, or may contain outdated information given the long duration of migration procedures. Innovative data sources, such as CDR data, particularly indicate general patterns in this regard. Triangulation of sources and insights therefore serves as a way to put the puzzle pieces together on behalf of more reliable and useful knowledge. This also applies to the triangulation of national and European data sources. This is already being used, but there are still gains to be made.

While the study shows that there are gains to be made in terms of insight into the phenomenon, the issue remains complex. This raises the question what level of improvement is possible. The deployment and capacity expansion of chain partners, as well as the consequences of better monitoring for the lives of irregular migrants, must therefore be in proportion to the gains to be achieved. This is ultimately a policy decision that falls outside the scope of this study. It is important to find the balance between gaining more insight and control over irregular migration on the one hand and guaranteeing people's right to seek protection on the other. This also applies to the protection of the privacy of migrants who (want to) enter the Netherlands irregularly. What does large-scale data collection mean for the protection of rights and freedoms, and also in relation to their privacy? This is a question that remains relevant, also in the light of the possible application of innovative data methods.



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Inleiding

# 1



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Naar verwachting neemt het aantal mensen dat naar Nederland migreert de komende jaren toe.<sup>11</sup> Overheden zullen zich daarom steeds beter moeten voorbereiden op de komst van migranten, bijvoorbeeld door opvang te regelen. Toegenomen migratie houdt ook in dat de zogenaamde **irreguliere migratie** toeneemt: namelijk het oversteken van een landgrens zonder de daarvoor benodigde toestemming of het verblijven in een land zonder de benodigde documenten. Deze vorm van migratie gaat gepaard met relatief grote risico's zoals smokkel en uitbuiting. Tegelijkertijd is er slechts beperkt zicht op zowel de aantallen als de **reisroutes** van irreguliere migranten. Dit draagt bij aan verhoogde risico's op smokkel en uitbuiting alsook aan beperkte beheersbaarheid van migratie vanuit overheden.

Het gebrek aan zicht op irreguliere migratie naar Nederland was de aanleiding voor dit onderzoek. In opdracht van het WODC voerden we een onderzoek uit naar of en hoe bestaande en nieuwe databronnen meer zicht op de reisroutes van irreguliere migranten kunnen genereren.

## 1.2 Afbakening irreguliere migratie

Irreguliere migratie is een veelzijdig fenomeen en is daarnaast ook nauw verbonden met andere sociale fenomenen. Irreguliere migratie is volgens een aantal definities het inreizen van een land zonder de benodigde documentatie (bijvoorbeeld zonder een geldig visum, of met een vervalst paspoort).<sup>12</sup> Volgens andere definities is irreguliere migratie ook onregelmatig verblijf in een land.<sup>13</sup> De status van regulier naar irregulier kan voor een migrant in de loop der tijd veranderen: hij of zij kan een land regulier inreizen, maar bij onrechtmatig verblijf (bijvoorbeeld omdat een visum is verlopen) een irreguliere migrant worden. Hij of zij kan ook een land irregulier inreizen en daarna regulier migrant worden door bijvoorbeeld de verlening van een asielstatus.<sup>14</sup> Daarnaast is een belangrijk aspect van irreguliere migratie ook het (doelbewust) misbruik maken van visumregelgeving. Denk bijvoorbeeld aan een visum aanvragen met als doel toerisme, maar vervolgens asiel aanvragen bij aankomst, of aan Dublin-claimanten die in een ander Europees land asiel aanvragen dan hun eerste aankomstland.<sup>15</sup>

Veel irreguliere migranten reizen met als doel het aanvragen van asiel bij aankomst in het land van bestemming. Er zijn ook irreguliere migranten die reizen om zwart werk te kunnen doen, zonder asiel aan te vragen.<sup>16</sup> Daarnaast zijn veel irreguliere migranten uitgeprocedeerde asielzoekers die in een land van bestemming irregulier blijven wonen en werken. Volgens sommige definities kunnen migranten die rechtmatig in een land wonen, maar zwart werken omdat ze geen recht hebben om arbeid te verrichten, ook onder irreguliere migratie vallen.<sup>17</sup> Zowel over de aantallen irreguliere migranten (*stocks*) als over de reisroutes die zij hebben afgelegd (*flows*) zijn data beperkt beschikbaar. Het verder verkennen van de aantallen migranten die irregulier in Nederland verblijven valt buiten het bestek van dit onderzoek. In plaats hiervan worden enkel data over de reisroutes van irreguliere migranten toegelicht.

Tot slot is het belangrijk om te benadrukken dat irreguliere migratie in publieke discussies en in beleid vaak besproken wordt in het kader van secundaire migratie. Migrant uit derde landen die de EU (irregulier) inreizen om asiel aan te vragen moeten dat doen bij het eerste land van aankomst volgens de Dublin Verordening. Een deel van de migranten doet dat niet en reist door naar een ander EU-land om daar asiel aan te vragen. Dit wordt secundaire migratie genoemd.<sup>18</sup> In (maatschappelijke) discussies rondom

<sup>11</sup> Zie bijvoorbeeld <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2023/bevolkingsprognose-2023-2070-minder-geboorten-meer-migratie?onepage=true#c-1--Inleiding>.

<sup>12</sup> Zie bijvoorbeeld de definitie van het IOM.

<sup>13</sup> Zie bijvoorbeeld Vespe, Natale, and Pappalardo (2017) in IOM (2017) Special issue on irregular migration. Migration Policy Practice, 7(2). Geraadpleegd van <http://www.eurasyllum.org/wp-content/uploads/2017/08/MPP-30.pdf>.

<sup>14</sup> Idem.

<sup>15</sup> Kuschminder, K., Bresser, J. D., & Siegel, M. (2015). Irreguliere migratieroutes naar Europa en de factoren die van invloed zijn op de bestemmingskeuze van migranten. MGSoG.

<sup>16</sup> Zie bijvoorbeeld UNHCR.

<sup>17</sup> Zie <https://www.migrationdataportal.org/themes/irregular-migration>.

<sup>18</sup> Zie <https://www.adviesraadmigratie.nl/publicaties/publicaties/2019/11/05/secundaire-migratie>.

irreguliere migratie wordt er veel aandacht geschonken aan de irreguliere aspecten van secundaire migratie en deze vormen van migratie worden bijna gelijk getrokken. Er zijn echter, zoals boven genoemd, ook andere manieren om Nederland irregulier binnen te komen.

Irreguliere migratie is al met al een veelzijdig verschijnsel dat niet uniform is, maar waarbij staten vaststellen of iemand 'irregulier' is of een 'onrechtmatig verblijf' heeft. Die veelzijdigheid is belangrijk voor deze studie, omdat verschillende ketenpartners in de Nederlandse migratieketen in contact komen met verschillende aspecten van irreguliere migratie. Ze beschikken daardoor voornamelijk over data met betrekking tot de eigen specifieke domeinen. Dit kan bijvoorbeeld informatie zijn over reisroutes van irreguliere migranten die over land Nederland binnenkomen, of juist via luchthavens. Ook de dataverzameling bij deze ketenpartners kan specifiek afgestemd zijn op de aspecten waarmee zij in contact komen.

### 1.3 Probleemstelling

#### *Maatschappelijke gevolgen van irreguliere migratie zijn groot*

Irreguliere migratie krijgt steeds meer aandacht binnen het migratiedebat in Nederland en Europa. Irreguliere migratie stelt de maatschappij voor twee uitdagingen, die verder versterkt worden door het beperkte zicht op het verschijnsel.

De **eerste uitdaging** betreft het leed waar irreguliere migranten vatbaar voor zijn tijdens en na het migreren. Reisroutes van irreguliere migratie zijn vaak gevaarlijk – ze zijn meestal niet de vanzelfsprekendste routes tussen twee landen en bevatten meer tussenstops en vervoersmiddelen dan andere reisroutes. Deze vervoersmiddelen kunnen ook gevaarlijk zijn, zoals de boten die voor de *Central Mediterranean*-route worden gebruikt. Daarnaast worden mensen tijdens het afleggen van een dergelijke reis vaak slachtoffer van uitbuiting en mensenhandel, bijvoorbeeld omdat ze disproportioneel veel geld moeten betalen om toegang te krijgen tot vervoer of hun identiteitsdocumenten moeten afgeven. Irreguliere migranten zijn ook kwetsbaar zodra zij eenmaal in het land van bestemming zijn aangekomen: ze genieten geen bescherming van overheidsinstanties en zijn daarom gevoeliger voor uitbuiting, bijvoorbeeld als ze zwart werken.

De **tweede uitdaging** betreft de druk die irreguliere migratie op de middelen van een land zet. Alle migratie kan druk op de middelen van een land zetten, maar bij reguliere migratie heeft een land zicht op migratiestromen en op de migranten die er verblijven. Een land kan zich daardoor beter voorbereiden op wat migratie van een land eist. Bij irreguliere migratie is dit zicht heel beperkt of het ontbreekt helemaal. Zo heeft een land geen goed beeld van de stromen die kunnen worden verwacht en ook geen beeld van de behoeftes van de groep irreguliere migranten. Daarnaast is irreguliere migratie ook verbonden met onrechtmatig gebruik van het asielstelsel. Een voorbeeld hiervan zijn Dublin-claimanten, migranten die in een ander Europees land asiel aanvragen dan hun eerste aankomstland. Een ander voorbeeld zijn zogenaemde veiligelanders; migranten die geen aanspraak kunnen maken op een verblijfsvergunning via een asielprocedure en die daarom moeten terugkeren naar hun land van herkomst<sup>19</sup>. Doordat delen van irreguliere migratie nauwelijks in beeld te brengen zijn, kunnen overheden onrechtmatig gebruik van het asielstelsel moeilijk tegengaan.

#### *Meer zicht op reisroutes biedt (mogelijk) uitkomst*

De focus van dit onderzoek ligt op de routes die irreguliere migranten uit derde landen gebruiken om Nederland binnen te komen. In grote lijnen is er al redelijk zicht op de routes die migranten afleggen naar de EU.<sup>20</sup> Hiervan is de *Central Mediterranean*-route (met een oversteek tussen Noord-Afrika en Italië) de belangrijkste. Er is echter geen grenscontrole tussen de meeste Schengen-lidstaten.<sup>21</sup> Migrant kunnen daardoor binnen de EU verder reizen zonder dat daar veel zicht op is. Meer zicht op de routes

<sup>19</sup> Voor elke asielzoeker uit een zogenaemde veilig land vindt alsnog een individuele afweging plaats.

<sup>20</sup> <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-map/>

<sup>21</sup> De IND merkt wel op dat er steeds meer grenscontroles tussen EU-landen plaatsvinden. De toename van grenscontroles tussen Duitsland en Polen is hierbij volgens hen het meest in het oog springend. Zie ook [Temporary Reintroduction of Border Control - European Commission \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eu-commission/european-commission/europa.eu).

die mensen afleggen om irregulier Nederland binnen te komen is belangrijk om twee redenen. Ten eerste kan op deze manier leed van migranten worden voorkomen. Zicht op routes kan bijvoorbeeld leiden tot gerichte communicatiecampagnes, aanpak van mensensmokkelaars of -uitbuiters en betere ondersteuning. Ten tweede kan meer zicht op reisroutes inzicht bieden in (on)rechtmatig gebruik van het asielstelsel en initiatieven versterken om secundaire migratie beheersbaar te houden.

#### *Data versnipperd aanwezig*

In de huidige situatie zijn data over migratieroutes van irreguliere migranten versnipperd tussen verschillende instanties en ketenpartners die op verschillende momenten en uit verschillende functies in aanraking komen met irreguliere migranten. Dit onderzoek heeft als doel om te verkennen hoe er gebruik wordt gemaakt van de bestaande data over migratieroutes, welke inzichten uit deze data worden gegenereerd en wat nog onderbenut blijft. Daarnaast verkennen we in dit onderzoek wat de huidige stand van zaken is rondom samenwerking binnen de migratieketen om de versnipperde data goed bijeen te brengen en welke mogelijkheden voor verbeterde samenwerking er zijn.

#### *Innovatieve databronnen zijn mogelijk van meerwaarde*

Tot slot kan de inzet van innovatieve databronnen een mogelijke oplossing zijn voor de huidige beperkte inzichten. Dit betreft bronnen die nog niet worden ingezet door de ketenpartners en die via een nieuwe weg inzichten in reisroutes kunnen ophalen, of die op een andere manier inzicht kunnen bieden in bestaande data.

#### **Ethische reflectie**

In de discussie over het beheersen van irreguliere migratie komen ook ethische vraagstukken aan bod. Irreguliere migratie is een beladen onderwerp: overheden willen meer zicht op de instroom en ook meer controle kunnen uitoefenen op wie een land betreedt, maar tegelijkertijd betreft irreguliere migratie kwetsbare groepen. Het recht van mensen om bescherming te zoeken van oorlog of vervolging wordt in het VN-vluchtelingenverdrag van 1951<sup>22</sup> erkend en wordt daardoor als leidend gezien in asielvraagstukken. Verschillende stakeholders maken zich zorgen over de gevolgen van maatregelen die worden genomen in het kader van het tegengaan van irreguliere migratie voor de rechten van deze migranten, inclusief het recht om asiel aan te vragen.<sup>23</sup> Ook zijn er bijvoorbeeld zorgen over het gebruik van technologie om meer zicht te krijgen op (irreguliere) migratie en zijn er zorgen over de wijze waarop discussies omtrent nationale veiligheid de rechten van migranten kunnen aantasten.<sup>24</sup> Daarom vergt elke verkenning van manieren om inzicht te vergroten in irreguliere reisroutes, met als doel irreguliere migratie beheersbaarder te maken, ook een reflectie op de ethische vraagstukken.

## 1.4 Vraagstelling

In het onderzoek hanteren we vier onderzoeksvragen:

1. Op welke wijze kunnen bestaande databronnen inzicht bieden in de reisroutes van migranten?
  - a. Welke ketenpartners beschikken over data op individueel niveau over reisroutes van migranten?
  - b. Wat zijn de kenmerken van die data?
  - c. In welke mate wisselen de ketenpartners die data op dit moment al uit?
2. Op welke wijze kunnen innovatieve technieken nieuwe databronnen genereren of bestaande data analyseren die het inzicht in de reisroutes van migranten vergroten?
3. Welke organisatorische, juridische en technische randvoorwaarden gelden bij het ontsluiten, delen en analyseren van de onder vraag 1 en 2 genoemde bestaande en nieuwe databronnen?
4. Kan een beter inzicht in de reisroutes van migranten bijdragen aan de beheersbaarheid van migratiestromen en het tegengaan van het leed waar irreguliere migratie mee gepaard gaat? Zo ja, op welke wijze?
  - a. Wat zijn de informatiebehoeften van ketenpartners?

<sup>22</sup> <https://www.unhcr.org/media/convention-and-protocol-relating-status-refugees>.

<sup>23</sup> Zie bijvoorbeeld <https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/01/eur350022008eng.pdf?x56589> maar ook zorgen vanuit de Council of Europe <https://assembly.coe.int/nw/xml/xref/xref-xml2html-en.asp?fileid=17456>.

<sup>24</sup> Petra Molnar; EDRi; and the Refugee Law Lab (2020) "Technological Testing Grounds: Migration Management Experiments and Reflections from the Ground Up."

- b. In hoeverre kunnen die informatiebehoeften al met bestaande informatie worden beantwoord?
- c. In hoeverre zijn er voor de beantwoording van die behoeften nieuwe vormen van dataverzameling, -bewerking of -analyse nodig?

## 1.5 Methodiek

### Onderzoeksfasen

Om alle benodigde informatie te verzamelen voor het beantwoorden van de bovenstaande onderzoeksvragen hebben we het onderzoek in vijf fasen uitgevoerd. Deze fasen bestonden achtereenvolgens uit een deskresearch, interviews met ketenpartners, inventarisatie en verkenning van innovatieve databronnen voor dataverzameling en interviews met juridische experts ter toetsing van de door ons geïdentificeerde juridische knelpunten. Tot slot hebben we tijdens een werksessie de opgehaalde inzichten en de geïdentificeerde aandachtspunten aan de ketenpartners voorgelegd. In deze fase hebben we gezamenlijk gereflecteerd op deze inzichten en de haalbaarheid van de door ons geïdentificeerde oplossingsrichtingen. Hieronder volgt een uitwerking van de verschillende onderzoeksfasen.

#### 1. Deskresearch

We voerden allereerst een deskresearch uit, met als doel zicht krijgen op de organisatorische, juridische en technische randvoorwaarden die relevant zijn voor dataverzameling, datadeling en ketensamenwerking. Hiervoor hebben we eerst in kaart gebracht welke juridische kaders van belang zijn voor dataverwerking en -deling in de migratieketen. Vervolgens zijn we in een beknopt literatuuronderzoek op zoek gegaan naar de organisatorische randvoorwaarden voor informatie-uitwisseling tussen ketenpartners. We hebben hiervoor de meest relevante literatuur gebruikt over partners in de Nederlandse en Europese migratieketen en over informatie-uitwisseling tussen publieke (keten)organisaties in het algemeen. Deze informatie hebben we in een later stadium van het onderzoek verbonden aan de door de ketenpartners beschreven knelpunten, om zo oplossingsrichtingen te formuleren voor deze uitdagingen.

#### 2. Interviews of groepsgesprekken met ketenpartners

Vervolgens hebben we (duo-)interviews gehouden met negen organisaties of organisatieonderdelen uit de migratieketen die persoonsgerichte data over irreguliere migratie en/of een informatiebehoefte hebben en een rol spelen in het formuleren van beleid (n = 9, zie bijlage 2). In ieder geval hebben we per organisatie gesproken met medewerkers die zicht hebben op de beleidsmatige doelstelling omtrent de reisroutes van irreguliere migranten, en waar mogelijk hebben we ook dataspecialisten en privacyjuristen gesproken. Deze gesprekken werden gehouden aan de hand van een gespreksleidraad:

- positie, rol en taken van partner binnen de keten;
- zicht op irreguliere migratie en beschikbare data over reisroutes van irreguliere migranten;
- doelstelling m.b.t. irreguliere migratie en gebruik van data voor deze doelen;
- samenwerkingsrelaties met andere ketenpartners, zowel operationeel als op het niveau van informatie-uitwisseling;
- mogelijke meerwaarde van het hebben van beter zicht op reisroutes van irreguliere migranten voor de eigen uitvoeringspraktijk;
- beschikbaarheid metadata van persoonsgegevens (aantal, variabelen, actualiteit, structuur, extensies);
- afspraken over inventarisatie en bestudering van metadata.

Bij de start van dit onderzoek was één van de doelen om een inventarisatie van de bestaande databronnen te maken, inclusief metadata (geaggregeerde data over persoonsgegevens). Tijdens het onderzoek bleek deze inventarisatie niet mogelijk te zijn, voornamelijk omdat de beschikbare data op dit vlak in ongestructureerde vorm wordt opgeslagen en verwerkt bij de ketenpartners en er weinig sprake is van gestructureerde data die aan de hand van duidelijk afgebakende variabelen wordt bijgehouden. Tijdens de interviews is er daarom nadrukkelijk aandacht geschonken aan de datapraktijken van de ketenpartners, zowel bij het verzamelen als het delen van data, en de belemmeringen die de partners hierbij ervaren. Ook is er verder verkend hoe deze datapraktijken kunnen worden ingericht om meer inzichten uit de bestaande data te genereren.

### 3. Uitwerken mogelijkheden voor innovatieve databronnen

Tegelijkertijd verkenden we mogelijkheden voor het gebruik van innovatieve databronnen die nog niet toegepast worden om reisroutes van irreguliere migranten in kaart te brengen. Hiervoor identificeerden we eerst veelbelovende databronnen middels een deskresearch. Na het opstellen van een shortlist hebben we verkend of er bij voorbaat technische of juridische belemmeringen zijn die deze technieken ongeschikt maken voor gebruik in de keten. Op basis hiervan hebben we een veelbelovende innovatieve databron verder uitgewerkt. We hebben ons in de uitwerking hiervan geconcentreerd op de mate waarin het technisch en juridisch mogelijk is om de innovatieve databron te gebruiken en hier informatie uit te genereren. We illustreren de mogelijke opbrengsten van het gebruik van de innovatieve databron middels een aantal internationale voorbeelden.

### 4. Interviews met juridisch experts

Om onze bevindingen te toetsen hebben we twee interviews met juridisch experts afgenomen (zie bijlage 2). Met deze experts bespraken we de uitkomsten van de voorgaande onderzoeksactiviteiten en gingen we in op de geïdentificeerde juridische randvoorwaarden. Tijdens deze gesprekken hebben we ook de door ons opgehaalde inzichten over juridische beperkingen en mogelijkheden omtrent dataverzameling en datadeling aan de experts voorgelegd, om zo onze analyse aan te scherpen.

### 5. Werksessie met de ketenpartners

Na de analyse van de opgehaalde empirische inzichten hebben we een werksessie georganiseerd met de betrokkenen ketenpartners (zie bijlage 3). Deze werksessie was bedoeld om behoeften ten aanzien van zicht op irreguliere migratie te concretiseren en mogelijkheden voor het verbeteren van informatieverzameling en -deling te bepalen. Ook hebben we mogelijke innovatieve databronnen besproken. Samen met de deelnemers formuleerden we per knelpunt concrete aanbevelingen en acties. De inzichten uit de werksessie hebben we gebruikt ter aanscherping van onze analyse in hoofdstukken 2, 4 en 5.

De vertegenwoordigers van de ketenpartners die we geïnterviewd hebben en/of aanwezig waren bij de werksessie hebben we het concepteindrapport voorgelegd voor een feitelijke controle van de inhoud. Deze input hebben we verwerkt in de eindversie van het rapport.

Ook de juridische experts hebben we gevraagd het concepteindrapport te lezen voor een feitelijke controle. Deze feedback is eveneens verwerkt in het eindrapport. Hierbij willen we benadrukken dat we hun hebben gevraagd om feedback te geven op de juridische inzichten, maar dat zij niet persoonlijk betrokken zijn geweest bij de rapportage en de analyse van de onderzoeksuitkomsten.

### *Terminologie*

In dit rapport wordt een aantal termen gebruikt die verdere definiëring behoeven. Deze concepten staan centraal in zowel de uitwerking van de geïdentificeerde belemmeringen als de oplossingsrichtingen die we verder in dit rapport inventariseren. In het volgende kader lichten we deze termen toe.

### Terminologie

**Publieke taak:** organisaties mogen volgens de AVG (art. 6.1e) informatie delen als dat “noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen” (zie ook paragraaf 3.1). In het rapport noemen we dit de ‘publieke taak’ van ketenpartners. De publieke taak van ketenpartners is in de wet verankerd.

**Persoonsgegevens:** dit zijn gegevens betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon. Volgens de Autoriteit persoonsgegevens is dit informatie die ofwel direct over iemand gaat, ofwel naar deze persoon te herleiden is.<sup>25</sup> Dit kan bijvoorbeeld iemands naam of Burgerservicenummer zijn, maar ook beelden van iemand op een (bewakings)camera. Ook IP-adressen worden door de AP als persoonsgegevens gezien: dat betreft niet direct informatie over een persoon, maar is wel naar deze persoon te herleiden.

**Gestructureerde data:** gegevens worden op twee manieren verzameld en opgeslagen: als gestructureerde en als ongestructureerde data. Gestructureerde data zijn gegevens die in nummers en waarden worden verzameld en opgeslagen, in gestructureerde datasets met rijen en kolommen. Gestructureerde data zijn kwantitatief, georganiseerd en kunnen snel worden opgezocht, doorzocht en geanalyseerd aan de hand van verschillende statistische programma’s en programmeringstalen.

**Ongestructureerde data:** dit betreft alle overige data die niet in gestructureerde vorm zijn verzameld en opgeslagen. Ongestructureerde data kunnen ook als kwalitatieve data worden beschouwd. In de meeste gevallen betreffen ongestructureerde data vrije tekst, die bijvoorbeeld verzameld wordt aan de hand van interviews of die bestaat uit overige beschikbare tekst. Ook beeld en geluid kunnen als ongestructureerde data worden gezien. Om ongestructureerde data op een gestructureerde manier te analyseren, moeten deze worden verwerkt tot gestructureerde data. Dit kan door bijvoorbeeld categorieën te maken uit vrije tekst.

**Geanonimiseerde data:** geanonimiseerde data betreffen gegevens waaruit alle directe en indirecte persoonsgegevens zijn verwijderd of gemodificeerd, zodat deze niet meer herleidbaar zijn naar een individu. Zo kan de privacy van de individuen in de data worden beschermd. Om data te anonimiseren moeten de data zowel voor de dataverwerker als voor samenwerkende partijen volledig onherleidbaar zijn naar personen.

**Gepseudonimiseerde data:** bij gepseudonimiseerde data is niet direct duidelijk over welke personen de data gaan, maar deze data zijn wel herleidbaar als gebruik wordt gemaakt van aanvullende gegevens. Persoonsgegevens zoals postcode en geboortedatum zijn zo op zichzelf wellicht niet herleidbaar tot specifieke personen, maar de combinatie van deze gegevens kan een persoon wel identificeren.<sup>26</sup>

## 1.6 Leeswijzer

In *hoofdstuk 2* van deze rapportage volgt een beschrijving van de doelstellingen van de ketenpartners, de typen data die bij hen aanwezig zijn en de manier waarop ze de data gebruiken. Ook beschrijven we in dit hoofdstuk de beperkingen die de ketenpartners ervaren bij het verzamelen en delen van data over reisroutes van irreguliere migranten. Deze beperkingen verbinden we in *hoofdstuk 3* aan de juridische, organisatorische en technische randvoorwaarden die we identificeren aan de hand van de documentstudie. In *hoofdstuk 4* formuleren we vervolgens op basis van de gesprekken en documentstudie bestendige oplossingsrichtingen voor de genoemde databeperkingen. Hierna volgt in *hoofdstuk 5* een reflectie op de mogelijke toepassing van innovatieve databronnen voor het verzamelen van informatie over reisroutes van irreguliere migranten. Tot slot worden in *hoofdstuk 6* de conclusies gepresenteerd. We reflecteren in dit hoofdstuk op de belangrijkste inzichten en geven antwoord op de onderzoeksvragen.

<sup>25</sup> <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/themas/basis-avg/privacy-en-persoonsgegevens/wat-zijn-persoonsgegevens>

<sup>26</sup> [Gegevens pseudonimiseren | Autoriteit Persoonsgegevens](#)



# Migratieketen en datapraktijken

Niveau van inzicht in  
irreguliere reisroutes en  
bijbehorende belemmeringen



## 2 Migratieketen en datapraktijken

Het onderzoek start met een verkenning van de partners in de migratieketen. We richten ons hierbij op de ketenpartners die in aanraking komen met irreguliere reisroutes, hier zicht op hebben en voor wie het van belang is om deze routes in kaart te brengen. In deze verkenning identificeren we met welk doel de partners reisroutes in beeld willen hebben, hoe ze dat momenteel doen en welke beperkingen ze hierbij ervaren. Deze inzichten hebben we verkregen tijdens interviews met de ketenpartners. Na deze verkenning brengen we in kaart wat de stand van zaken is betreffende dataverzameling en -deling over irreguliere reisroutes in de keten als geheel. Dit betreft de huidige datapraktijk, alsook de knelpunten die zichzelf en juridische experts benoemen.

### 2.1 Doelstellingen en aanwezigheid van data bij de ketenpartners

#### *De migratieketen en dataverzameling omtrent reisroutes van irreguliere migranten*

De migratieketen wordt gevormd door een aantal overheidsorganisaties die samen optreden om verschillende migratievraagstukken op te pakken. De ketenpartners hebben zicht op en houden zich bezig met verschillende aspecten van migratie en verschillende fasen van het migratieproces. Zo treft de Koninklijke Marechaussee (KMar) migranten bij de grenzen van Nederland en houdt de instantie zich bezig met de instroom van migranten. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is de toelatingsorganisatie en heeft in die rol zicht op vergunningaanvragen en de verantwoordelijkheid voor de inwilliging of afwijzing van aanvragen voor asielstatus. De Nationale Politie komt voornamelijk in contact met irreguliere migranten indien zij een strafbaar feit begaan.<sup>27</sup>

De migratieketen is breed, maar in dit onderzoek richten we ons op partijen die zicht hebben op irreguliere migratie, met name partijen die data hebben over reisroutes van irreguliere migranten. Dat zijn in eerste instantie de IND, de KMar, het Nationaal Vreemdelingen Informatie Knooppunt (NVIK) van de Nationale Politie en het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM). De migratieketen is groter dan in dit onderzoek weergegeven. We zijn tot deze lijst gekomen op basis van interviews met de ketenpartners zelf, door hen te vragen met wie ze op het gebied van data het meest (zouden willen) samenwerken. Dit geeft weer welke partners over de meeste data beschikken over reisroutes en het intensiefst samenwerken op dit onderwerp. De mogelijkheid bestaat dat er data beschikbaar zijn binnen of buiten de migratieketen die niet in beeld zijn bij ons. Uit de gesprekken bleek dit echter niet.

Voor dit onderzoek zijn er gesprekken gevoerd met de ketenpartners (zie paragraaf 1.5 voor de methodiek). Binnen de organisaties spraken we waar mogelijk beleidsmedewerkers en data-analisten en in een enkel geval ook een privacy officer. Om inzicht te kunnen geven in de stand van zaken bij elke ketenpartner met betrekking tot reisroutes van irreguliere migranten geven we in de onderstaande kaders per partner de volgende informatie weer:

- De opdracht van de organisatie: wat is de publieke taak van de ketenpartner in de bredere zin?
- Het doel van het verzamelen van data over reisroutes: met welk doel en met welke reden wil de organisatie inzicht hebben in reisroutes van irreguliere migranten? In hoeverre is dit gerelateerd aan hun eigen opdracht en aan grotere vraagstukken?
- Type en vorm verzamelde data: welke data verzamelt de organisatie, op wat voor manier en hoe worden de data bijgehouden?
- Gebruik data: op welke manier verkrijgen de ketenpartners inzichten uit de data die ze verzamelen? Welke analyses voeren ze uit en waar gebruiken ze de analyses voor?
- Belemmeringen en knelpunten bij huidige datapraktijken: welke knelpunten ervaren de ketenpartners bij de huidige manier van dataverzameling en -verwerking?

#### **Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)**

**Opdracht:** de IND is de verantwoordelijke organisatie voor beslissingen over immigratie- en naturalisatieprocedures van vreemdelingen in Nederland. Er zijn verschillende immigratieprocedures voor verschillende verblijfsdoelen, en afhankelijk van het verblijfsdoel maakt de IND gebruik van verschillende soorten bewijs om een aanvraag te beoordelen. Zo beslist de IND namens de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid op asiel- en regulier

<sup>27</sup> Hierbij komt de Zeehavenpolitie als onderdeel van de Nationale Politie ook in aanraking met (irreguliere) migranten t.b.v. de grenstaak in de Rotterdamse haven, en de AVIM als afdeling van de Nationale Politie bij de identificatie en registratie van asielzoekers.



verblijfsaanvragen, en beoordeelt aanvragen op naturalisatie, die na een positief besluit van de IND worden voorgedragen voor het Nederlandschap via Koninklijk Besluit. Ook handelt de IND namens de minister van Buitenlandse Zaken een deel van de visumaanvragen kort verblijf af. De IND neemt toelatingsbeslissingen op grond van de Vreemdelingenwet 2000<sup>28</sup> en de Rijkswet op het Nederlandschap<sup>29</sup>.

**Zicht op reisroutes van irreguliere migranten en doel voor de organisatie:** de IND komt irreguliere migratie tegen in het kader van de asielprocedures waarover ze een beslissing nemen. Elke asielzoeker in een asielprocedure wordt gehoord door de IND. In deze gehoren vraagt de IND naar het verhaal van een asielzoeker; wat is de reden dat ze asiel aanvragen in Nederland? Vervolgens toetst de IND of de asielzoeker een asielstatus mag verkrijgen. De meeste asielzoekers in Nederland betreden het land op irreguliere wijze, bijvoorbeeld door secundaire migratie binnen de EU. Om die secundaire migratie in kaart te brengen, achterhaalt de IND via welke Schengen-buitengrenzen een asielzoeker de EU is binnengekomen. Ook de route zelf kan interessant zijn voor de IND. De IND maakt ook gebruik van informatie uit Eurodac, waarmee aan de hand van vingerafdrukken kan worden geïdentificeerd of een asielzoeker al in een ander EU land is getroffen (zie pagina 31). Uit de gesprekken met medewerkers wordt een drietal redenen geïdentificeerd om reisroutes in kaart te brengen. Allereerst wil de IND vooruit kunnen kijken naar trends in instroom om daarop te kunnen anticiperen. Daarnaast wil de IND ketenpartners kunnen helpen met het uitvoeren van hun opdracht (zoals de KMar, zie hieronder voor opdracht KMar). Hiervoor streeft de IND ernaar om een betere bijdrage te kunnen leveren aan de inzet van andere ketenpartners ten behoeve van de bestrijding van mensenhandel, mensensmokkel en uitbuiting van migranten. Deze bijdrage kan de IND leveren door meer informatie op te halen over migranten die via mensensmokkelaars Nederland zijn binnengekomen en deze informatie te delen met de relevante ketenpartners. Tot slot kan een gehoor van de IND helpen om een asielverzoek dat onder de Dublin-verordening valt te onderkennen.

**Type en vorm verzamelde data:** de informatie die de IND ophaalt over reisroutes van irreguliere migranten komt uit gehoren met asielzoekers. De verslagen van deze gehoren worden opgeslagen als vrije tekst, zo ook de informatie over de reisroutes. Een standaard vragenformat dat gebruikt wordt voor gehoren bevat vragen over de route die iemand heeft afgelegd om naar Nederland te komen, maar de vraag wordt vanwege de duur van een gehoor niet in alle gehoren gesteld (zie hiervoor ook het kader in paragraaf 2.2). Voor overleggen met ketenpartners waar (mogelijke) nieuwe trends en fenomenen worden besproken op het terrein van asielgerelateerde irreguliere migratie ontvangt de IND ook informatie over reisroutes. De structurele inzichten in reisroutes zelf zijn zeer beperkt vanwege gebrek aan gestructureerde data. Het Data Expertise Centrum (DEC) van de IND is momenteel bezig met een pilot waarbij tekstmining wordt verkend als een manier om de ongestructureerde data te structureren. De pilot is nog niet geëvalueerd.

**Gebruik data:** de informatie die de IND heeft over irreguliere migratie wordt gebruikt door de organisatie om trends in kaart te brengen en uit te lichten, bijvoorbeeld in de Migratieradar, die door de IND drie keer per jaar wordt uitgebracht. Belangrijk hierbij is dat er tot nu toe weinig tot geen informatie beschikbaar is over de reisroutes die irreguliere migranten gebruiken binnen de Europese Unie.

**Belemmeringen en knelpunten van de huidige datapraktijk:** geïnterviewde IND-medewerkers zeggen dat de ongestructureerde vorm van de data het verkrijgen van inzichten uit deze data belemmert. De routes zijn niet direct zichtbaar bij het inzien van de data, maar vereisen een extra analyseslag door de ongestructureerde data te verkennen. Hierdoor blijft veel potentiële informatie onbenut, bijvoorbeeld welke route wordt afgelegd gedurende de gehele reis van een migrant. Zoals eerder aangegeven lopen er wel pilots over het gebruik van tekstmining om meer gestructureerde informatie uit de data te halen. Ook is informatie over reisroutes niet uit elk gehoorverslag te halen, omdat de vraag niet structureel gesteld wordt aan migranten. Daarom is lang niet van iedere asielzoeker bekend hoe die naar Nederland is gereisd. Daarnaast stellen medewerkers van de IND dat het ook onbekend is hoe betrouwbaar de data zijn, omdat de beschikbare informatie uit de verhalen van de migranten zelf komt. Er kunnen soms vraagtekens worden gezet bij de betrouwbaarheid van zo'n verhaal. Als mensen bijvoorbeeld reizen met de hulp van mensensmokkelaars, wordt hun soms een verhaal meegegeven dat ze aan de immigratiediensten kunnen vertellen. Dit plaatst vraagtekens bij de inzichten die uit deze informatie kunnen worden gehaald, maar er is volgens de medewerkers van de IND geen zicht op de omvang van het risico op onbetrouwbare informatie.

<sup>28</sup> Zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0011823/2024-01-01>.

<sup>29</sup> Zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003738/2023-10-01>.

### Immigratie- en Naturalisatiedienst (Immigration Liaison Office)

**Opdracht:** de Immigration Liaison Office (ILO) werkt met medewerkers die geplaatst zijn op Nederlandse diplomatieke posten in het buitenland. Het takenpakket van de ILO's is breder dan in dit kader beschreven, maar specifiek wat betreft irreguliere migratie zetten zij zich in om irreguliere migratie te voorkomen door signalen te verzamelen over mogelijke intenties om irregulier naar Nederland te reizen.

**Zicht op reisroutes van irreguliere migranten en doel voor de organisatie:** ILO's zijn geplaatst op consulaten of ambassades met een belangrijke regiofunctie, in regio's waaruit relatief veel irreguliere migratie naar Nederland voorkomt. Ze hebben op twee manieren zicht op irreguliere migranten en hun reisroutes. Ten eerste bouwen ILO's een netwerk op met een luchthaven. Ze zijn regelmatig op luchthavens en hebben veel contact met luchtvaartmaatschappijen. Ze adviseren luchtvaartmaatschappijen over mensen waarvan luchtvaartmaatschappijen twijfels hebben over of hun toelating tot het land van bestemming valide is. Op die manier komen ILO's in aanraking met mensen bij wie ze twijfels hebben over de (reis)intentie. Daarnaast komen ILO's in aanraking met irreguliere migratie wanneer mensen een visum aanvragen en de ILO de documenten controleert. Het doel van het verkrijgen van deze informatie is direct gerelateerd aan de opdracht van de ILO's, namelijk het werken aan preventie door vroege signalen op te sporen over mensen die naar Nederland willen reizen onder valse voorwendselen. Dat zijn bijvoorbeeld mensen die met vervalste documenten willen reizen, zoals een vervalst paspoort, maar ook mensen die een andere reisintentie hebben dan ze hebben verklaard (denk bijvoorbeeld aan mensen die een toeristenvisum aanvragen, maar in Nederland willen komen om te werken).

**Type en vorm verzamelde data:** ILO's werken voornamelijk op basis van signalen die ze ontvangen van luchtvaartmaatschappijen, of op basis van eigen twijfels over de (reis)intentie van mensen. De data nemen in eerste instantie de vorm aan van een individueel advies dat de ILO uitbrengt over een reiziger. Op basis van deze individuele adviezen en overige signalen stellen ILO's maandrapportages en trendrapportages op.

**Gebruik data:** de individuele adviezen die de ILO's voor luchtvaartmaatschappijen opstellen kunnen door deze maatschappijen worden gebruikt om individuele reizigers wel of niet toe te laten tot de vlucht naar Nederland. Daarnaast kunnen de trendrapportages worden gebruikt om bijvoorbeeld grootschalig misbruik van visumregimes in kaart te brengen en deze vervolgens aan te pakken in samenwerking met andere ketenpartners.

**Belemmeringen en knelpunten van de huidige datapraktijk:** ILO's verzamelen de data voor hun eigen gebruik. Ze delen trendrapportages met ketenpartners, maar verder spelen ze 'onbewerkte' data niet structureel door naar deze partners. Op basis van de huidige informatie en indicaties kunnen ILO's de trends goed genoeg identificeren voor hun eigen doeleinden, blijkt uit ons gesprek met de ILO-backoffice.

### Koninklijke Marechaussee (KMar)

**Opdracht:** de Koninklijke Marechaussee (KMar) heeft een waakfunctie over de veiligheid van het Koninkrijk (dat wil zeggen, zowel Europees Nederland als Caribisch Nederland). Dit doet de KMar door als grenspolitie te fungeren en grensoverschrijdende criminaliteit tegen te gaan; de nationale veiligheid te waarborgen door grenstoezicht; door te bewaken en te beveiligen (bijvoorbeeld objecten en personen van belang); en door internationale en militaire politietaken uit te voeren, door als politie op te treden voor alle defensieonderdelen.

**Zicht op reisroutes van irreguliere migranten en doel voor de organisatie:** de KMar heeft zicht op irreguliere migratie door de grenspolitietaken. Zo treft de KMar irreguliere migranten bij grenscontroles aan buitengrenzen op luchthavens en maritieme doorlaatposten en de binnenlandsgrenzen. Controles aan binnenlandsgrenzen vallen onder binnenlands vreemdelingentoezicht dat door de KMar middels het Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV) wordt uitgevoerd. Het doel van het MTV is het in een vroegtijdig stadium tegengaan van irreguliere migratie en het bestrijden van mensensmokkel. Er worden ook migranten na overleg met Duitse of Belgische autoriteiten teruggestuurd die geen asiel in Nederland aanvragen en geen rechtmatig verblijf hebben in Nederland, maar wel in Duitsland of België. Voor de KMar is inzicht in de reisroutes van irreguliere migranten voornamelijk van belang om aan de binnengrenzen gericht te kunnen controleren bij grensovergangen die door irreguliere migranten worden gebruikt. Het uiteindelijke doel van de KMar wat deze routes betreft is het opsporen en tegengaan van mensensmokkel.

**Type en vorm verzamelde data:** de data komen uit processen in het BPS- of VBS-systeem. In de processen wordt gestructureerde informatie bijgehouden over waar en wanneer een irreguliere migrant aan de grenzen wordt

aangetroffen. Wanneer irreguliere migranten worden aangetroffen kan hen ook worden gevraagd naar hun reisroute naar Nederland. Deze informatie wordt opgeslagen in vrije tekst.

**Gebruik data:** de data waarover de KMar beschikt worden gebruikt om analyses te maken van de situatie aan de binnenlandsgrens, met name via welke grensovergangen en met welke middelen irreguliere migranten het land binnenkomen.<sup>30</sup> Zo kan de KMar informatiegestuurd optreden bij grensbewaking.

**Belemmeringen en knelpunten van de huidige datapraktijk:** de data waarover de KMar beschikt geven hun een onvolledig beeld van de situatie, omdat de KMar alleen zicht heeft op een zeer beperkt deel van de irreguliere migranten die het land binnenkomen. Slechts een klein percentage van de irreguliere migranten die asiel aanvragen wordt door de KMar aangetroffen aan de grenzen. Daarnaast vormen de ongestructureerde data die in vrije tekst wordt opgeslagen ook een knelpunt voor het verkrijgen van informatie uit de data, omdat het ingewikkeld en tijdrovend is om te analyseren.

#### Nationaal Vreemdelingen Informatieknooppunt (NVIK; Nationale Politie)

**Opdracht:** het Nationaal Vreemdelingen Informatieknooppunt (NVIK) is een tak van de Nationale Politie met als opdracht informatie op te halen om een landelijk beeld te krijgen van trends, ontwikkelingen en fenomenen die van belang zijn voor het werk van de politie. De Nationale Politie heeft daarnaast ook een taak op handhaving, (binnenlands) toezicht en identiteitsonderzoek in het kader van de vreemdelingwetgeving.

**Zicht op reisroutes van irreguliere migranten en doel voor de organisatie:** de Nationale Politie komt op twee manieren in aanraking met irreguliere migranten. Ze komen ten eerste in contact met asielzoekers die zich in Ter Apel aanmelden voor de identificatie en registratie van deze asielzoekers, en daarnaast treffen ze ook irreguliere migranten op straat. Dit kunnen bijvoorbeeld irreguliere migranten zijn die nooit asiel hebben aangevraagd, maar irregulier in Nederland wonen en werken. Momenteel verzamelt de politie alleen informatie over de reisroutes van deze tweede groep irreguliere migranten. Inzicht in reisroutes is belangrijk voor de NVIK, om trends te kunnen vaststellen met als doel migratiefraude tegen te gaan, maar ook om inzichten te kunnen genereren over beslissingen over uitzettingen van op straat aangetroffen irreguliere migranten (bijvoorbeeld informatie over het land waarnaar een migrant zou moeten worden uitgezet). Hiervoor is inzicht in alleen de reisroutes onvoldoende voor de doelen van de politie.

**Type en vorm verzamelde data:** wanneer overige irreguliere migranten worden aangetroffen (irreguliere migranten die geen asiel hebben aangevraagd, of die uitgeprocedeerd zijn maar irregulier in Nederland verblijven) wordt er een proces-verbaal gemaakt. Informatie die deze migranten aanleveren over hun reisroute naar Nederland wordt in vrije vorm in deze processen-verbaal opgeslagen.

**Gebruik data:** de beschikbare data worden gebruikt om beslissingen te nemen over individuele casussen, bijvoorbeeld als een migrant moet worden uitgezet. Momenteel worden er geen analyses uitgevoerd op trendniveau.

**Belemmeringen en knelpunten van de huidige datapraktijk:** er worden momenteel geen analyses op trendniveau gemaakt over reisroutes, vanwege de ongestructureerde data en gebrek aan capaciteit om de informatie in vrije tekstvelden te structureren en analyseren. Daarnaast is er maar beperkt zicht op de groep irreguliere migranten; alleen degenen die niet in zicht zijn bij de IND worden door de politie bevraagd over reisroutes. Tot slot is het gebrek aan duidelijke operationele doelstellingen met betrekking tot reisroutes van irreguliere migranten een belangrijke belemmering, aldus de respondenten. Dat maakt het moeilijk om dit onderwerp te prioriteren en daarvoor capaciteit beschikbaar te maken.

#### Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM)

**Opdracht:** het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) is een samenwerkingsverband van de politie, de Koninklijke Marechaussee, de Nederlandse Arbeidsinspectie, de IND en het Openbaar Ministerie. De hoofdpdracht van het EMM is de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel. Bij het EMM komen (al door de partnerorganisaties geregistreerde) signalen van en strafrechtelijke onderzoeken naar mensenhandel en

<sup>30</sup> Van migranten die aan de buitengrens worden aangetroffen, bijvoorbeeld op luchthavens, wordt aan de hand van camerabeelden en tickets achterhaald waar ze hiervoor geweest zijn.

mensensmokkel samen. Het EMM vertaalt deze signalen naar operationele, tactische en strategische producten aan de hand waarvan de partnerorganisaties hun strafrechtelijke en publiekrechtelijke bevoegdheden kunnen toepassen.

**Zicht op reisroutes van irreguliere migranten en doel voor de organisatie:** het EMM doet niet specifiek onderzoek naar reisroutes van (irreguliere) migranten. Zij ontvangen vanuit ketenpartners en andere relevante organisaties data die betrekking hebben op mensenhandel en mensensmokkel, bijvoorbeeld opsporingsonderzoeken. Het EMM treft incidenteel informatie over reisroutes wanneer ze deze data verwerken en analyseren. Het in kaart brengen van reisroutes ligt buiten de publieke taak van het EMM. Wel kan deze informatie van belang zijn wanneer het aan mensensmokkel of mensenhandel raakt.

**Type en vorm verzamelde data:** het EMM ontvangt data van de partnerorganisaties voor analyse of fenomeenonderzoek. De data worden aangeleverd in een vooraf opgestelde structuur, zodat het EMM de data kan combineren en uiteindelijk analyseren. Dit is een combinatie van gestructureerde en ongestructureerde data, waarbij de analyse ook veel duiding vereist vanuit het EMM.

**Gebruik data:** data waarover het EMM beschikt worden gebruikt om trends over mensenhandel en mensensmokkel te identificeren, maar ook om producten op te stellen die door andere ketenpartners kunnen worden gebruikt om hun publieke taak rondom mensenhandel en mensensmokkel zo goed mogelijk te vervullen. Het EMM gebruikt data over reisroutes wanneer het specifiek van belang is voor onderzoeken naar mensenhandel en mensensmokkel.

**Belemmeringen en knelpunten van de huidige datapraktijk:** het ontvangen en verwerken van data door het EMM gebeurt voornamelijk handmatig. Mogelijkheden tot automatisering hiervan worden verkend door de organisatie. De huidige datapraktijk van het EMM heeft echter weinig betrekking op irreguliere reisroutes, waardoor de knelpunten die hiermee gepaard gaan niet zozeer van toepassing zijn voor het huidige onderzoek.

Op basis van de interviews met ketenpartners identificeren we ook het ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) als een organisatie die beschikt over informatie over reisroutes van irreguliere migranten. Dit is met name het geval wanneer er stelselmatig misbruik wordt gemaakt van visumregimes in verschillende derde landen om asiel in Nederland aan te vragen.<sup>31</sup> Op basis van de gesprekken zien we hun rol in de keten echter niet als centrale partner. Veel van de signalen over fraude en stelselmatig misbruik van visumregimes worden in een vroeger stadium door het ILO-netwerk opgevangen en de data van het ILO-netwerk dienen vaker dan de informatie van BuZa als bron voor trends en prognoses over stelselmisbruik.

We identificeren op basis van de gesprekken daarom drie *hoofdketenpartners*: de IND, het NVIK en de KMar. Deze drie partijen beschikken over de meest uitgebreide data met betrekking tot irreguliere reisroutes en zijn ook in de positie om (direct of indirect<sup>32</sup>) in contact te komen met relatief veel van de migranten die Nederland irregulier binnenkomen. De overige data van partners zoals de ILO's, het EMM of BuZa zijn belangrijk, maar niet de primaire bron om informatie over reisroutes te genereren. Het EMM houdt zich namelijk bezig met trends over mensenhandel en mensensmokkel en komt slechts incidenteel in aanraking met data over reisroutes. De ILO's beschikken wel over data over irreguliere reisroutes, maar specifiek voor het uitvoeren van hun eigen opdracht. We benoemen deze databronnen wel, maar richten ons in het empirische deel van het onderzoek op de drie hoofdpartners om beter te begrijpen waar bij hen kennislacunes en -behoeften liggen en hoe hun datapraktijken tot een beter inzicht in de reisroutes van irreguliere migranten kunnen leiden.

Twee partijen binnen het ministerie van Justitie en Veiligheid spelen daarnaast een belangrijke rol in de keten: Directie Migratiebeleid (DMB) en Directie Regie Migratieketen (DRM). Deze partners hebben zelf geen uitvoerende rol, maar houden zich vanuit een ketenbreed coördinerend perspectief bezig met beleidsmatige ontwikkelingen. Ook deze partijen spelen een belangrijke rol in het uitkristalliseren van een

<sup>31</sup> Zie bijv. Kamerstuk II (2020 – 2021) 19637 nr. 2670.

<sup>32</sup> Niet het NVIK maar de politie (AVIM) houdt in processen-verbaal bij wat migranten aangeven als reisroute. Het NVIK maakt analyses op basis van de data, maar heeft zelf geen contact met de migranten.

ketenbrede visie op reisroutes van irreguliere migranten en ook de genoemde knelpunten bij dataverzameling zijn van belang voor deze partijen.

**Tabel 2.1 Coördinerende ketenpartners**

	Directie Migratiebeleid (DMB)	Directie Regie Migratieketen (DRM)
Rol in keten	DMB is verantwoordelijk voor het formuleren van beleid voor gereguleerde en beheerste toelating, verblijf en terugkeer van vreemdelingen. Ze houden hierbij ook rekening met de ruimte voor en rol van uitvoerende partijen.	DRM faciliteert het snel en zorgvuldig uitvoeren van de Vreemdelingenwet en vreemdelingenbeleid door de migratieketen.
Doel m.b.t. inzicht in reisroutes	DMB wil een beeld creëren van irreguliere reisroutes om nationaal beleid te kunnen formuleren met betrekking tot het tegengaan van irreguliere migratie, of Europese samenwerking te bevorderen op dit vlak.	Voor DRM is het belangrijk om strategische doelstellingen te formuleren rondom inzicht in reisroutes van irreguliere migranten. Concreet streeft de DRM ernaar te weten welke resultaten kunnen worden geboekt met betrekking tot reisroutes van irreguliere migranten als hier beter inzicht in is.
Inzicht in reisroutes en omgang met data	DMB heeft toegang tot inzichten in trends die de uitvoerende ketenpartners zelf genereren op basis van hun eigen data.	DRM heeft toegang tot inzichten in trends die de uitvoerende ketenpartners zelf genereren op basis van hun eigen data. DRM heeft ook toegang tot Eurodac, waarmee aan de hand van vingerafdrukken kan worden geïdentificeerd of een asielzoeker al in een ander EU land is getroffen. <sup>33</sup> Ook beschikken ze over een datawarehouse waar ze (gestructureerde) informatie kunnen bundelen en analyseren.

Uit ons onderzoek blijkt niet alleen dat de verschillende ketenpartners ervaring hebben met verschillende aspecten van irreguliere migratie (en ze hierdoor ook zicht hebben op verschillende groepen en aspecten van het vraagstuk), maar dat ze ook variërende doelen hebben met betrekking tot het verzamelen en verwerken van informatie over irreguliere reisroutes. Ook vernemen we dat de publieke taak bij ketenpartners met betrekking tot het in kaart brengen van irreguliere reisroutes beperkt is en zicht op irreguliere reisroutes meestal gekoppeld is aan de bredere publieke taak van de ketenpartners. De doelstellingen rondom het in kaart brengen van reisroutes van irreguliere migranten zijn in sommige gevallen weinig concreet, of weinig operationeel, en kunnen daardoor moeilijk vertaald worden naar concrete stappen en acties die worden ondernomen door de ketenpartners om inzicht in reisroutes te verhogen. We zien in het onderzoek dat zicht op reisroutes van irreguliere migranten als belangrijk wordt geacht door de coördinerende ketenpartners om beter migratiebeleid te kunnen formuleren (zie tabel 2.1). Tegelijkertijd zijn er, net zoals bij de uitvoerende partners, nog weinig concrete doelstellingen met betrekking tot deze reisroutes.

Meer kennis over het gefragmenteerde zicht op het fenomeen is belangrijk, niet alleen omdat het illustreert hoe de data versplinterd zijn tussen ketenpartners, maar ook omdat het laat zien hoe deze fragmentatie inherent is aan het fenomeen irreguliere migratie. Zoals we al eerder hebben getoond is irreguliere migratie een veelzijdig fenomeen en kan het niet als een samenhangend proces worden gezien. Er zijn verschillende manieren om irregulier te migreren en hierdoor kan niet één instantie zicht op alle aspecten van (reisroutes van) irreguliere migranten hebben. Zodoende is de dataverzameling die door een instantie kan worden uitgevoerd ook inherent beperkt en is er een evidente noodzaak voor datadeling binnen de keten. De knelpunten met betrekking tot datadeling worden verder in paragraaf 2.3 besproken. Hieronder geven we eerst de voornaamste knelpunten bij de dataverzameling weer.

<sup>33</sup> Zie <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/themas/politie-en-justitie/europese-informatiesystemen/eurodac>.

## 2.2 Beperkingen bij dataverzameling volgens ketenpartners

### *Zicht op het fenomeen en categorisering beperkingen*

In het uiteenzetten van de belemmeringen die de ketenpartners ervaren bij het verzamelen en delen van data over reisroutes van irreguliere migranten is er één prominente uitdaging die het vraagstuk kenmerkt. Dit is dat er überhaupt een **beperkt zicht** is op het fenomeen. Deze uitdaging hebben we ook in de inleiding op basis van literatuur toegelicht. Irreguliere migratie gebeurt bewust zo min mogelijk in het zicht van de staat, omdat het clandestiene bewegingen betreft. Dit zeggen ketenpartners ook in de interviews. Wanneer de ketenpartners irreguliere migranten aantreffen is dit ofwel een klein gedeelte van de groep, zoals migranten die bij controles aan de grens worden gezien door de KMar, of dit gebeurt wanneer migranten in het zicht van de IND komen als ze asiel aanvragen.

Op basis van gesprekken met ketenpartners over dataverzameling én -deling identificeren we ten minste drie beperkingen, die we categoriseren in drie typen, te weten:

- technische beperkingen: belemmeringen voortkomend uit de eigenschappen van de data, bijvoorbeeld de accuraatheid, betrouwbaarheid, gedetailleerdheid, compatibiliteit en bruikbaarheid.
- juridische beperkingen: belemmeringen voortkomend uit wet- en regelgeving;
- organisatorische beperkingen: belemmeringen voortkomend uit samenwerking tussen ketenpartners en kennis over de wensen, mogelijkheden en kansen van andere ketenpartners.

### *Beperkingen bij dataverzameling*

De ervaren beperkingen door ketenpartners bij dataverzameling zijn hieronder opgesomd:

1. Ten eerste zijn er vraagtekens over de **betrouwbaarheid van de data**. Dit is een **technische** beperking die aansluit bij het bovengenoemde feit dat het zicht op het vraagstuk beperkt is. De data die momenteel over irreguliere reisroutes worden verzameld kennen voornamelijk twee vormen: de KMar brengt in beeld bij welke grensovergang irreguliere migranten zijn aangetroffen (dit laat echter alleen zien waar de laatste fase van de reis heeft plaatsgevonden) en verschillende instanties, zoals de IND en de NVIK, houden in gehoorverslagen of processen-verbaal bij wat de migranten die wel in zicht van de staat zijn aangeven als reisroute. Deze laatste methode bevat meer details, maar is tegelijkertijd minder betrouwbaar omdat het leunt op de verhalen van mensen zelf. Het is onduidelijk in hoeverre mensen de daadwerkelijke route die ze hebben afgelegd ook terugkoppelen aan de verschillende instanties. Uit zorgen over vervolging, bescherming van anderen of simpelweg omdat ze geen goed overkoepelend zicht hebben op de route die ze hebben afgelegd, kunnen migranten niet altijd een precieze route aangeven. Daarnaast speelt volgens de ketenpartners het probleem van tijdigheid, bijvoorbeeld bij IND-gehoren. Op het moment dat IND-gehoren plaatsvinden, zijn migranten vaak al langere tijd in Nederland. Als zij rapporteren over een gebruikte reisroute, is die informatie al niet meer actueel. Dit probleem speelt volgens de IND momenteel met name vanwege de opgebouwde voorraden asielaanvragen bij de IND waarvoor er nog geen gehoren hebben plaatsgevonden. Dit beperkt volgens hen de mogelijkheden voor ketenpartners zoals de KMar om een actueel beeld van de reisroutes te krijgen dat betrouwbaar en tijdig is.
2. De tweede beperking is ook **technisch** van aard. De meeste data worden bijgehouden **in ongestructureerde en in vrije tekstvorm**. Data uit verhoren en processen-verbaal van de verschillende instanties komen terecht in datasystemen van deze instanties (zoals INDIGO in het geval van de IND of de VBS bij de KMar) en specifieke informatie over reisroutes wordt opgenomen in vrije tekstvelden. Dat betekent volgens de ketenpartners dat de uitdaging bij het genereren van meer inzichten over irreguliere reisroutes zich niet alleen beperkt tot het verzamelen van data, maar ook tot het verwerken van de verzamelde data. Er zijn wel wat data beschikbaar, maar er ontbreken duidelijke manieren om met deze data om te gaan.  
 Bij sommige ketenpartners lopen pilots waarin wordt verkend welke mogelijkheden er zijn tot structureren van data. Zo kan er worden gedacht aan tekstmining, waarbij algoritmen worden ingezet om ongestructureerd tekst te analyseren. In het kader van reisroutes van irreguliere migranten is er een pilot ingezet binnen een van de ketenpartners waarbij patronen in de tekst worden ontdekt waarmee de reisroutes die mensen afleggen om naar Nederland te komen in kaart worden gebracht. Ver-

volgens zijn data-analisten bezig met manieren te verkennen om deze informatie verder te synthetiseren, bijvoorbeeld door te kijken of reisroutes – op een geanonimiseerde manier – kunnen worden geaggregeerd.

3. Tot slot spelen **organisatiestructuren** ook een rol bij de mogelijkheden tot dataverzameling en kunnen bredere organisatiebehoefes hierbij een **organisatorische** beperking zijn. Dit geldt met name voor de formele publieke taak van de verschillende ketenpartners. Met uitzondering van de ILO's hoort bij geen van de ketenpartners het verkrijgen van inzicht in irreguliere reisroutes tot hun formele publieke taak. Alle partners hebben een (relatief eenduidig) doel met betrekking tot zicht op irreguliere reisroutes. Bij de hoofdketenpartners kan worden gezegd dat dit doel bijdraagt aan het uitvoeren van hun taak, maar uit gesprekken blijkt dat het zonder een duidelijke publieke taak uitdagend kan zijn om te werken aan de verbetering van de huidige dataverzameling. Zo hebben organisaties in de keten volgens de ketenpartners te maken met capaciteitstekorten en prioriteren ze daarom activiteiten die een directer onderdeel van hun publieke taak vormen. Daarnaast is het ook belangrijk om te noemen dat de doelstelling met betrekking tot reisroutes bij sommige partners met name operationeel geformuleerd en weinig concreet is, mogelijk omdat deze doelstelling niet eenvoudig aan de bredere publieke taak van de partner te verbinden is. Deze organisatorische beperking draagt ook bij aan de bovengenoemde technische beperking met betrekking tot het verwerken van ongestructureerde data. Door een onduidelijke publieke taak en gebrek aan prioritering is het namelijk ook moeilijk om capaciteit beschikbaar te stellen voor bijvoorbeeld het structureren van de bovengenoemde data.

#### Voorbeeld: **organisatorische** beperking

Een praktisch voorbeeld van de manier waarop organisatorische factoren het verzamelen van data over reisroutes van irreguliere migranten beperken is het feit dat in IND-gehoren de vraag over reisroutes niet altijd gesteld wordt. In essentie kan in ieder gehoor aan de migrant worden gevraagd via welke route ze naar Nederland zijn gekomen. Met deze informatie zou er, met behulp van structurerende datamethoden zoals tekstmining, een beeld kunnen worden geschetst van de reisroutes van personen die door de IND gehoord worden. In de praktijk blijkt echter dat deze vraag in sommige gevallen helemaal niet gesteld wordt in de IND-gehoren, in andere gevallen de vraag op een ander moment in het gesprek wordt gesteld dan in de gespreksleidraad voorzien, en in andere gevallen wordt het antwoord op de vraag op een andere wijze in het gehoorverslag verwerkt. Dit komt volgens de IND vanwege de capaciteitsproblemen binnen de organisatie. De vragenlijst is in de huidige vorm lang en de gehoren kunnen zeer lang duren. Hierdoor wordt prioriteit gegeven aan de vragen die de IND-medewerkers meer van belang achten voor de beslisprocedure, om de gehoren niet nog langer te laten duren.<sup>34</sup> Doordat de antwoorden op de vraag soms ontbreken of niet op dezelfde manier worden bijgehouden kan dit de tekstminingprocedure bemoeilijken en minder betrouwbaar maken.

#### *Juridische kanttekeningen bij dataverzameling*

De ketenpartners identificeren over het algemeen geen juridische beperkingen bij de huidige verzameling van data (in tegenstelling tot de juridische beperkingen bij het delen van data, zie hiervoor paragraaf 2.3). Wel noemen ze een aantal belemmeringen die kunnen worden gezien als juridische beperkingen bij het verzamelen van *meer* data. Zo heeft de KMar, zoals eerder genoemd, data over reisroutes van irreguliere migranten omdat ze deze migranten aan de grenzen treffen. De KMar mag echter slechts een beperkt aantal uur per dag een route aan de binnengrenzen controleren en mag ook een gering aantal vluchten uit EU-landen per dag controleren. Hierdoor treffen ze slechts een deel van de irreguliere migranten aan en hebben ze een onvolledig zicht op het fenomeen. Een andere juridische beperking betreft een mogelijk belangrijke databron voor het in kaart brengen van reisroutes, namelijk telefoons van irreguliere migranten (bijvoorbeeld asielzoekers die worden aangetroffen aan de grenzen). Hier kleven echter juridische en ethische bezwaren aan. Het is voor de politie namelijk niet mogelijk om telefoons van irreguliere migranten uit te lezen om de reisroute te achterhalen, omdat het uitlezen al-

<sup>34</sup> Een recent gepubliceerd onderzoeksrapport van de IND heeft laten zien dat het voor IND-medewerkers de afgelopen jaren door een aantal factoren steeds complexer is geworden om over asielaanvragen te beslissen. Zo zijn er onder andere meer taken bijgekomen en moet er steeds meer informatie worden meegewogen. Dit bevestigt de capaciteitsproblemen die de IND in de gesprekken heeft beschreven. Zie voor het IND-rapport: [IND-onderzoek: beslissen op asielaanvraag is complexer geworden | IND](#).

leen mogelijk is als er sprake is van verdenking van een strafbaar feit (denk aan een vermoeden van terrorisme, mensenhandel of mensensmokkel). Het in kaart brengen van een reisroute valt hier niet onder, omdat dit een ander doeleinde heeft en voor het uitlezen van telefoons voor dit doeleinde een expliciete wettelijke basis is vereist die nu nog ontbreekt (zie ook hoofdstuk 5).<sup>35</sup>

Terwijl deze juridische beperkingen door ketenpartners wel eens als knelpunten worden ervaren die in de weg staan van het verzamelen van meer en betrouwbaardere data, zijn deze beperkingen op zichzelf een gevolg van huidige juridische kaders. De genoemde juridische beperkingen bij dataverzameling vallen hierdoor buiten de scope van dit onderzoek, omdat het onderzoek gericht is op het verkennen van mogelijkheden *binnen* het huidige juridische kader. De juridische beperkingen bij het delen van data worden hieronder echter wel in detail toegelicht.

## 2.3 Beperkingen bij datadeling volgens ketenpartners

### *Huidige situatie*

De ketenpartners zijn over het algemeen positief over de samenwerking binnen de migratieketen. Als voorbeeld worden de periodieke signaleringsoverleggen en de top- en deelberaden genoemd waarbij ketenpartners in verschillende samenstellingen informatie uitwisselen die ze kunnen gebruiken in hun werk en beleidsvorming. Deze ketenstructuur is vanaf medio 2023 vervangen en bestaat in de huidige vorm uit onder andere het SBO, het Directeurenoverleg en Expertgroepen. Het programmanagement valt onder de DRM.

De informatiedeling over irreguliere reisroutes gebeurt volgens de ketenpartners met name op trendniveau op basis van bijvoorbeeld signalen van de KMar aan de grens, de Immigration Liaison Officers (ILO's) betreffende het vliegverkeer, maar ook van medewerkers van het COA in Ter Apel en op Europees niveau van medewerkers van de Directie Regie Migratieketen (DRM) en van de Afdeling Vreemdelingen, Identificatie en Mensenhandel (AVIM; Nationale Politie). Het gaat hier om 'korte lijnen' tussen ketenpartners, voornamelijk op basis van kwalitatieve en anekdotische informatie. Volgens ketenpartners geeft dit een nuttig, maar versnipperd beeld van de situatie. Een totaaloverzicht is moeilijk te verkrijgen met de weinig beschikbare gestructureerde data waarop gestuurd kan worden. Buiten deze ketenbrede overlegstructuren vindt er ook in kleiner groepsverband of een-op-eenoverleg over irreguliere reisroutes en instroom plaats tussen ketenpartners. De data die hier gedeeld worden zijn meestal op trendniveau. Dit gaat bijvoorbeeld om periodiek en ad-hocoverleg tussen de KMar en de ILO's over trends aan de (internationale) grenzen of tussen de KMar en de Nationale Politie over specifieke instroomroutes naar Nederland, maar ook andere voorbeelden van samenwerking worden genoemd.

Ketenpartners delen dus met name inzichten die ze zelf al uit de data hebben gegenereerd. Een uitzondering is wanneer ketenpartners specifieke informatie over een individu opvragen bij andere partners. Het is hierbij juridisch gezien belangrijk dat er een aanleiding is voor het opvragen van de informatie, anders is het delen van data op persoonsniveau juridisch niet mogelijk. Een voorbeeld van een aanleiding is bijvoorbeeld wanneer een irreguliere migrant wordt aangetroffen door de politie, deze persoon vervolgens in het asielproces bij de IND terecht komt en uiteindelijk door de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) wordt uitgezet. In al deze stappen kunnen de verschillende instanties gebruikmaken van de persoonsinformatie over het individu, die wordt opgeslagen in het Centraal Digitaal Depot.<sup>36</sup> De publieke taak van de instanties die gebruikmaken van zo'n gedeelde data-infrastructuur is hierbij dan ook het sleutelwoord. Ketenpartners vinden dat het inzichtelijk maken van irreguliere reisroutes geen inherent onderdeel is van hun publieke taak en ze hierdoor niet gemachtigd zijn om data over reisroutes op persoonsniveau op grote schaal te aggregeren, verwerken en delen.

<sup>35</sup> Brouwer, E. (2023). Uitlezen van smartphones in de asielprocedure – voor welk doel en met welk recht? *Asiel- & Migrantenrecht*, 2023(8), 372-383.

<sup>36</sup> Dit is een gedeelde ICT-infrastructuur waarin diensten informatie kunnen uitwisselen. Zie voor o.a. een link naar een factsheet over het CDD: [Centraal Digitaal Depot \(CDD+\) | Producten- en dienstencatalogus | Justitiële Informatiedienst \(justid.nl\)](#)



### Beperkingen bij datadeling

Hoewel ketenpartners zeggen dat het voor hun werkzaamheden nuttig zou zijn om meer inzicht te krijgen in de reisroutes van irreguliere migranten, bijvoorbeeld voor het gericht surveilleren van de landsgrenzen of het anticiperen op toekomstige instroom, worden ze hierbij beperkt door een aantal factoren. De beperkingen die ketenpartners hierbij ervaren worden hieronder opgesomd, opnieuw gecategoriseerd in drie typen beperkingen.

1. Ten eerste is er, zoals in paragraaf 2.2 benoemd, voornamelijk sprake van **ongestructureerde data** over irreguliere reisroutes. Dit is een **technische** beperking van de data. De feitelijke afwezigheid van gestructureerde data over irreguliere reisroutes heeft een negatieve invloed op de mogelijkheden die ketenpartners hebben om de data te delen. Wanneer dit bijvoorbeeld gaat om informatie uit tekstvakken, dan dient deze data eerst verwerkt te worden tot gestructureerde data voordat ketenpartners hier effectief gebruik van kunnen maken. Om data te verwerken van ongestructureerde informatie uit tekstvakken op persoonsniveau naar gestructureerde en geanonimiseerde data op geaggregeerd niveau is voldoende capaciteit bij de ketenpartners nodig. De ketenpartners stellen dat capaciteitsproblemen hen in de weg kunnen zitten bij deze opgave. Voor het verwerken van deze informatie is volgens hen meer menskracht nodig. Daarnaast wordt het ontbreken van een langetermijnvisie betreffende het gebruik van de data uit tekstvakken ook genoemd als belemmering. Er is wel degelijk data beschikbaar volgens ketenpartners, maar het ontbreken van een gedragen visie over welke informatie nog ontbreekt en welke datawensen partners hebben blijken een heikel punt. Men zou volgens sommige ketenpartners dan ook meer gezamenlijk moeten verkennen welke data ‘in huis’ is binnen de keten, welke mogelijkheden deze data bieden en welke data nog ontbreken.
2. Ten tweede, en wellicht nog invloedrijker, noemen de ketenpartners de **juridische** beperkingen die ze tegenkomen bij het delen van data over irreguliere reisroutes. Zoals in paragraaf 2.1 beschreven, dienen ketenpartners zich voor het delen van persoonsgegevens te houden aan juridische bepalingen die specifiek voor hen gelden. De opsporingsdiensten moeten zich bijvoorbeeld houden aan de Wet politiegegevens (Wpg), terwijl de mogelijkheden voor datadeling van de IND op de AVG berusten. Dit maakt datadeling van persoonsgegevens tussen ketenpartners zonder een duidelijke publieke taak en juridische grondslag ontoelaatbaar vanwege schending van het grondrecht op privacy en gegevensbescherming en de AVG. Juridische belemmeringen betreffende datadeling kunnen ook gelden voor de juridische mogelijkheden *binnen* een organisatie. Het NVIK van de Nationale Politie is hier een voorbeeld van. Data die worden opgeslagen in de vreemdelingsystemen ten behoeve van de uitvoering van de Vreemdelingenwet vallen onder AVG-regelgeving, maar de NVIK als politiedienst zelf niet. Het NVIK kan werken met de data uit deze vreemdelingsystemen en uit politiesystemen, maar moet daarbij altijd rekening houden met de AVG-regelgeving of de Wpg afhankelijk van welke data verwerkt worden.

#### Expertisecentrum Mensenhandel & Mensensmokkel (EMM)

Het EMM vormt een centrale spil in het samenbrengen van informatie over mensenhandel en mensensmokkel. Het EMM bestaat uit vijf partnerorganisaties en heeft als samenwerkingsverband de bevoegdheid om data over mensenhandel en mensensmokkel samen te brengen.<sup>37</sup> Juridisch gezien heeft het EMM de bevoegdheden die andere ketenpartners missen waardoor ze knelpunten ervaren bij het samenbrengen van data over irreguliere reisroutes. Waar politiemedewerkers normaal gesproken bijvoorbeeld geen zicht hebben op informatie van de IND, en andersom, kan het EMM in zijn analyses en onderzoeken gericht informatie van beide organisaties bij elkaar brengen. IND-informatie (AVG) wordt na verstrekking aan de politie (waar het EMM beheersmatig onder valt) ten behoeve van het EMM in het Wpg-domein gebracht. Naast het convenant<sup>38</sup> van de vijf partnerorganisaties heeft de politie ook een convenant met het COA ten behoeve van de publieke taak van het EMM.<sup>39</sup> Dat maakt dat het COA op verzoek van het EMM voor analyses of onderzoeken informatie kan verstrekken, over bijvoorbeeld bepaalde groepen waar de analyse of het onderzoek zich op richt.

<sup>37</sup> De bevoegdheden van het EMM zijn vastgesteld in een convenant: [Convenant | Over ons | Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel \(emm-online.nl\)](#).

<sup>38</sup> Er wordt opnieuw beoordeeld hoe de AVG door de partijen wordt toegepast. Het convenant zal in de komende periode worden geactualiseerd.

<sup>39</sup> In het verleden was er ook een apart convenant met BuZa, maar nu niet meer. Het EMM vraagt specifieke informatie van BuZa nu op bij de IND, omdat zij er ook over beschikken.

In de gesprekken met ketenpartners blijft het relatief abstract welke exacte juridische grondslag de partners missen en welke juridische onmogelijkheden hen belemmeren bij het delen van de data. Vaak wordt de AVG genoemd als obstakel, zonder exact te specificeren welke grondslag zij missen of welk aspect van de AVG hen belemmert bij het delen van data.

Enkele ketenpartners signaleren net als de juridisch experts met wie is gesproken dat de AVG vaak streng wordt geïnterpreteerd binnen de migratieketen en in Nederland in het algemeen. Ze vinden dat ze regelmatig enige terughoudendheid ervaren bij ketenpartners als het gaat om het verkennen van de mogelijkheden om conform de AVG persoonsgegevens te delen binnen de keten. Dit kan komen door de gevoeligheid van de data, waardoor er bij twijfel over de juridische mogelijkheden al snel wordt verwezen naar de AVG-beperkingen in plaats van dat mogelijkheden verder verkend en besproken worden. De gesprekken met de juridische experts bevestigen dit beeld, dat overigens breder reikt dan enkel de migratieketen. Zij stellen dat bij volledig anonimiseren en aggregeren van de data, in tegenstelling tot enkel pseudonimiseren<sup>40</sup>, juridisch veel mogelijk is wat betreft datadeling omdat dit buiten de AVG valt. In paragraaf 4.2 wordt dit verder toegelicht. Ook wordt genoemd dat de terughoudendheid kan komen doordat ketenpartners met name gericht zijn op de eigen data-wensen en -mogelijkheden, in plaats van deze wensen ketenbreed te delen en op te pakken.

- De genoemde juridische beperking door sommige ketenpartners is volgens andere partners dan ook grotendeels *organisatorisch* van aard: er is volgens hen meer mogelijk wat betreft datadeling binnen de AVG, maar hiervoor is het noodzakelijk dat ketenpartners op de hoogte zijn van de *noodzaak van de data voor de werkzaamheden* van partners. Wanneer de data noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de opdracht van ketenpartners, dan is deze datadeling mogelijk gegrond.<sup>41</sup> Zoals eerder beschreven houden ketenpartners zich bezig met verschillende aspecten van irreguliere migratie en is het zicht op dit fenomeen inherent hieraan ook gefragmenteerd. Een bijkomend obstakel is dat geen van de ketenpartners expliciet in hun publieke taak heeft staan dat het in kaart brengen van irreguliere reisroutes hun verantwoordelijkheid is. Het kunnen delen van data op persoonsniveau binnen de AVG wordt hierdoor bemoeilijkt, tenzij de samenwerking tussen ketenpartners op dit gebied eenzelfde vorm krijgt als het voorbeeld van het EMM of het in kaart brengen van irreguliere reisroutes expliciet onderdeel wordt van de publieke taak van één van de ketenpartners.

In de gesprekken wordt ook genoemd dat ‘eigenaarschap’ belangrijk is, wat aansluit bij het ontbreken van een duidelijke publieke taak voor het in kaart brengen van reisroutes. Wanneer deze publieke taak of eigenaarschap niet expliciet bij één of meerdere ketenpartners belegd zijn, kan dit ervoor zorgen dat geen van de partners hier concreet mee aan de slag gaat of dat er vooral naar andere ketenpartners wordt gekeken bij datawensen.

#### Europese samenwerking: datadeling over irreguliere reisroutes

Ook op Europees niveau worden data gedeeld over de reisroutes van irreguliere migranten. Zo wordt Eurodac<sup>42</sup> genoemd als databron. Dit is een geautomatiseerde centrale gegevensbank die oorspronkelijk ontworpen is om vingerafdrukken van asielzoekers uit te wisselen tussen EU-lidstaten. Wanneer een derdelander een verzoek tot internationale bescherming indient bij een EU-lidstaat, dan kan door middel van de vingerafdrukken gekeken worden of de persoon niet al in een andere EU-lidstaat asiël heeft aangevraagd. Dit is relevant in relatie tot de Dublin Verordening. Later zijn hier ook vingerafdrukken aan toegevoegd van personen die zonder de juiste papieren de buitengrenzen van het Schengengebied zijn binnengekomen en personen die zonder verblijfstitel in een bepaald land zijn aangetroffen.<sup>43</sup> De data uit de Eurodac-database kan ook door ketenpartners gebruikt worden om reisroutes in kaart te brengen van personen die in het systeem staan en in Nederland asiël aanvragen.

<sup>40</sup> [Gegevens pseudonimiseren | Autoriteit Persoonsgegevens](#)

<sup>41</sup> Belangrijk hierbij is het opstellen van een Data protection impact assessment (DPIA) – een instrument om vooraf de privacyrisico's van gegevensverwerking in kaart te brengen, om vervolgens als organisatie maatregelen te kunnen nemen om deze risico's te verkleinen. Zie ook: [Data protection impact assessment \(DPIA\) | Autoriteit Persoonsgegevens](#).

<sup>42</sup> [Eurodacverordening | Expertisecentrum Europees Recht \(minbuza.nl\)](#)

<sup>43</sup> Een juridisch expert met wie we spraken noemt hierbij dat, omdat de doeleinden van Eurodac geleidelijk steeds verder zijn uitgebreid (bestrijding irreguliere immigratie, opsporing strafbare feiten), het niet duidelijk is voor welke doeleinden deze data nu allemaal worden gebruikt en met welk resultaat.

Een tekortkoming hierbij is volgens een ketenpartner dat deze informatie niet op individueel niveau gecombineerd kan worden met nationale data uit bijvoorbeeld gehoorverslagen of processen-verbaal. Dit zorgt voor een kennisleemte en er bestaat een duidelijke datawens vanuit bijvoorbeeld de DRM om data van ketenpartners wel te kunnen koppelen aan Europese data zoals Eurodac.

Een ander voorbeeld van het gebruik van data op Europees niveau is de Migratieradar van de IND, waarin drie keer per jaar gepoogd wordt migratietrends in kaart te brengen door te kijken naar actualiteiten in landen van oorsprong en transit. De data waarop de radar gebaseerd is komt van Frontex, de KMar (luchthaventoezicht) en de ILO-netwerken. Dit is echter ongestructureerde data, waarbij met name trends worden verkend.

Tot slot noemt de KMar ook dat zij op Europees niveau samenwerken met Frontex ten behoeve van informatie-deling. Dit gaat met name over het delen van informatie over de buitengrenzen van de EU, oftewel de landen van binnenkomst.

De ketenpartners ervaren technische, juridische en organisatorische beperkingen bij het verzamelen en delen van data over de reisroutes van irreguliere migranten. Om bestendige oplossingen te kunnen formuleren voor de genoemde beperkingen, dienen we allereerst de randvoorwaarden te onderzoeken die datagebruik en samenwerking in de keten in het algemeen mogelijk maken. Aan de hand van de documentstudie in het volgende hoofdstuk kunnen we vervolgens oplossingsrichtingen formuleren voor de beschreven beperkingen.



# Randvoorwaarden voor data- gebruik in de keten

Een documentstudie naar  
randvoorwaarden voor data-  
gebruik en ketensamenwer-  
king

# 3

## 3 Randvoorwaarden voor datagebruik in de keten

Gezien de grote uitdaging die er bestaat in het samenbrengen van versnipperde data, vormde het effectief kunnen uitwisselen van informatie in de migratieketen de aanleiding van dit onderzoek. In hoofdstuk 2 is beschreven dat ook het verzamelen van data hierbij een aandachtspunt is, dat tegelijkertijd verband houdt met de mogelijkheden om data te delen. Bij het doeltreffend, doelmatig en rechtmatig verzamelen en uitwisselen van informatie gelden er in het algemeen hoge eisen. In dit onderzoek maken we onderscheid tussen juridische, organisatorische en technische randvoorwaarden die het verzamelen en delen van data, en succesvolle ketensamenwerking in het algemeen, mogelijk maken. In dit hoofdstuk beschrijven we deze randvoorwaarden op basis van een beknopte documentstudie en verkennen we in hoeverre deze randvoorwaarden in verband staan met de uitdagingen die eerder in het rapport zijn genoemd. Op basis hiervan schetsen we in het volgende hoofdstuk oplossingsrichtingen voor verbeterde dataverzameling en datadeling.

### 3.1 Juridische randvoorwaarden

Het verzamelen en delen van informatie over (irreguliere) migratie is een belangrijke schakel tussen de ketenpartners. Echter, de gesprekken met ketenpartners laten zien dat deze datatoepassing onderhevig is aan wet- en regelgeving die ketensamenwerking bemoeilijkt. Wat het verwerken en delen van persoonsgegevens voor het in kaart brengen van irreguliere reisroutes juridisch bemoeilijkt, is het feit dat er geen specifieke privacywetgeving geldt voor de keten als geheel. Dit betekent dat organisaties binnen de keten zich moeten houden aan de specifieke wetgeving die voor hen geldt. Voor het rechtmatig verwerken en delen van data binnen de migratieketen moeten de juridische kaders van de ketenpartners daarom op elkaar aansluiten. Zoals het vorige hoofdstuk laat zien, bestaan hierbij in de praktijk nog vaak knelpunten. Ketenpartners verkennen niet altijd de juridische mogelijkheden die er wel bestaan.

In het kader van de eerder beschreven knelpunten is het daarom van belang om de juridische randvoorwaarden voor informatieverwerking en -deling binnen de migratieketen te schetsen. Daarvoor dient belicht te worden welke wetten van toepassing zijn binnen de informatieverwerking in de keten, waarom deze wet van toepassing is en welke knelpunten kunnen ontstaan door toepassing van de regelgeving.

#### Persoonsgegevens

In de juridische kaders in dit hoofdstuk staan de regels omtrent het verwerken en delen van persoonsgegevens centraal. Dit zijn gegevens betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon. Persoonsgegevens worden in de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG; art. 4.1) gedefinieerd als:

*“Alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon (“de betrokkene”); als identificeerbaar wordt beschouwd een natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identifier zoals een naam, een identificatienummer, locatiegegevens, een online identifier of van een of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit van die natuurlijke persoon.”*

#### EVRM en EU-Handvest

In het [Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens \(EVRM\)](#), dat stamt uit 1950, wordt het recht op gegevensbescherming oorspronkelijk niet genoemd. Het Verdrag kent wel het recht op privacy (art. 8).<sup>44</sup> Hierin wordt het recht op respect voor het privéleven, het familie- en gezinsleven, de woning en persoonlijke correspondentie onderstreept. Enkel wanneer bij de wet is voorzien en het noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, kan dit recht door het openbaar gezag beperkt worden. Ook weten we op basis van jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dat gegevensbescherming inmiddels ook onder de EVRM valt.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> [European Convention on Human Rights \(coe.int\)](#)

<sup>45</sup> [Guide on Article 8 - Right to respect for private and family life, home and correspondence \(coe.int\)](#)

In het [Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie \(EU-Handvest\)](#) wordt het recht op privacy en het recht op gegevensbescherming wel expliciet van elkaar gescheiden (art. 7 en 8, respectievelijk).<sup>46</sup> Het gaat hierbij enerzijds om het recht op eerbiediging van het privéleven, het familie- en gezinsleven, de woning en persoonlijke communicatie. Anderzijds wordt het recht op bescherming van persoonsgegevens onderstreept. Deze gegevens moeten worden verwerkt voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Betrokkenen hebben het recht op toegang tot de over hen verzamelde gegevens en op rectificatie daarvan. Ten slotte ziet een onafhankelijke autoriteit toe op de naleving van deze regels.

Wat deze verdragen gemeen hebben is dat ze het recht op privacy en gegevensbescherming onderstrepen, tenzij er voldoende grondslag is om dit recht te schenden. De voorwaarde voldoende grondslag te hebben om inbreuk te mogen maken op persoonlijke privacy biedt mogelijkheden voor informatieoverdracht, indien aan deze voorwaarde wordt voldaan. De onderstaande juridische kaders bouwen hierop voort en dienen als uitwerking van de grondslagen die nodig zijn om persoonsgegevens te delen.

### (U)AVG

De [Algemene verordening gegevensbescherming \(AVG\)](#) is sinds 2018 van toepassing in de Europese Unie en de EU-lidstaten.<sup>47</sup> De wet laat op enkele punten ruimte voor nationale keuzes in de uitwerking van de wet. In Nederland geeft de [Uitvoeringswet AVG \(UAVG\)](#) op sommige onderdelen van de AVG nadere invulling.<sup>48</sup> In de UAVG worden de regels van de AVG verder uitgewerkt. De Autoriteit persoonsgegevens ziet erop toe dat organisaties zich aan de AVG en aan flankerende privacywetgeving houden.<sup>49</sup> De AVG kent zes basisprincipes – ‘beginselen’ – waar elke organisatie die persoonsgegevens verwerkt zich aan moet houden (art. 5.1). Deze basisbeginselen zijn als volgt in de AVG beschreven:

1. **Rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie.** Persoonsgegevens moeten worden verwerkt op een wijze die ten aanzien van de betrokkene rechtmatig, behoorlijk en transparant is.
2. **Doelbinding.** Persoonsgegevens moeten voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en mogen vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt.
3. **Minimale gegevensverwerking.** Persoonsgegevens moeten toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.
4. **Juistheid.** Persoonsgegevens moeten juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd.
5. **Opslagbeperking.** Persoonsgegevens moeten worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen niet langer te identificeren dan voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt noodzakelijk is.
6. **Integriteit en vertrouwelijkheid.** Persoonsgegevens moeten door het nemen van passende technische of organisatorische maatregelen op een dusdanige manier worden verwerkt dat een passende beveiliging ervan gewaarborgd is.

In de AVG (art. 6.1) staan de zes grondslagen beschreven die verwerking van persoonsgegevens rechtmatig maken. Als aan geen van deze grondslagen voldaan wordt, is het verwerken van persoonsgegevens onrechtmatig. Bij het verstrekken van persoonsgegevens tussen ketenpartners dienen organisaties zich aan de AVG te houden, indien de AVG voor de desbetreffende ketenpartner van toepassing is. Voordat de gegevensverwerking begint, dient de ketenpartner in dit geval zelf te beoordelen welke grondslag van toepassing is. De zes grondslagen worden in het kader hieronder beschreven.

<sup>46</sup> [text\\_nl.pdf \(europa.eu\)](#)

<sup>47</sup> [L\\_2016119NL.01000101.xml \(europa.eu\)](#)

<sup>48</sup> [wetten.nl - Regeling - Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming - BWBR0040940 \(overheid.nl\)](#)

<sup>49</sup> [Privacywetgeving | Autoriteit Persoonsgegevens](#)

#### Grondslagen AVG<sup>50</sup>

1. **Toestemming van de betrokkene.** Persoonsgegevens mogen worden verwerkt als de betrokkene hiervoor toestemming heeft gegeven. Om te spreken over toestemming gelden er in de AVG (art. 7) een aantal voorwaarden.
2. **Noodzakelijk voor de uitvoering van een overeenkomst met de betrokkene.** Hiervan is sprake wanneer het verwerken van persoonsgegevens noodzakelijk is voor het uitvoeren of naleven van een overeenkomst, maar waarbij het verwerken van persoonsgegevens niet het hoofddoel van de overeenkomst is.<sup>51</sup>
3. **Noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting.** Deze grondslag berust op een in de wet vastgelegd voorschrift dat op de verwerkingsverantwoordelijke rust. Het hoeft hierbij niet expliciet in de wet te staan dat het verwerken van persoonsgegevens noodzakelijk is om de taak uit te voeren, maar indien de wet ruimer is geformuleerd is het aan persoonlijke interpretatie of gegevensverwerking noodzakelijk is.
4. **Vitaal belang van de betrokkene.** Hierbij gaat het om noodzakelijke verwerking van persoonsgegevens om een levensbelang of ander gezondheidsbelang van de betrokkene te beschermen.
5. **Uitvoeren van publiekrechtelijke taak.** Hierbij is de verwerking noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen. De verwerking is hierbij vastgelegd in een wet waarin ook het doel van de verwerking moet staan.
6. **Gerechtvaardigd belang.** Overheidsinstanties mogen persoonsgegevens niet verwerken op basis van deze grondslag, maar andere instanties wel. Deze grondslag betreft een situatie waarbij de verwerking noodzakelijk is voor de behartiging van de gerechtvaardigde belangen van de verwerkingsverantwoordelijke of van een derde, behalve wanneer de belangen of de grondrechten en de fundamentele vrijheden van de betrokkene die tot bescherming van persoonsgegevens nopen, zwaarder wegen dan die belangen, met name wanneer de betrokkene een kind is.

Er kan vanuit worden gegaan dat ketenpartners geen toestemming van migranten hebben om data te delen over hun irreguliere reisroutes. Er moet dus gebruik worden gemaakt van de (andere) mogelijkheden die de AVG en UAVG bieden om persoonlijke informatie te verzamelen en te delen. Toch biedt de wet ook mogelijkheden voor de ketenpartners. Indien aan een van de bovenstaande grondslagen wordt voldaan, is informatiedeling tussen ketenpartners volgens de wet namelijk mogelijk. Dat wil zeggen dat als er bijvoorbeeld wordt voorzien in een wettelijke bepaling die het delen van informatie binnen de migratieketen mogelijk maakt, of wanneer het ontvangen van persoonsgegevens noodzakelijk is voor het uitvoeren van de publieke taak van een ketenpartner, informatiedeling binnen de migratieketen juridisch mogelijk kan zijn.

Het ontbreken van een eenduidige publieke taak die voorziet in de noodzaak om irreguliere reisroutes in kaart te brengen beperkt organisaties dan ook juridisch in het verwerken en delen van persoonsgegevens, zo laat paragraaf 2.3 zien. Als de gegevens echter worden verwerkt ten behoeve van de uitvoering van de publieke taak van ketenpartners, dan is er volgens de AVG (art. 6.1e) geen extra grondslag benodigd, mits er sprake is van een verenigbaar doel. Om te toetsen of de gegevensverwerking verenigbaar is met het doel waarvoor de informatie verwerkt wordt, dient er een doelbindingstoets uitgevoerd te worden. Het is mogelijk dat, omdat de organisaties deel uitmaken van de migratieketen, de publieke taken van de partijen voldoende verband houden met elkaar. In dat geval zou de gegevensverstrekking plaatsvinden op basis van dezelfde grondslag als waarvoor de gegevens zijn verzameld. Dit zou echter eerst getoetst moeten worden.

Daarnaast zijn er ook gegevens die niet verwerkt mogen worden op basis van de (U)AVG als hier geen wettelijke uitzondering voor bestaat. Dit zijn ten eerste 'bijzondere persoonsgegevens'. Verwerking van persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond blijken, en verwerking van genetische gegevens, biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een persoon, of gegevens over gezondheid, of gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid zijn verbo-

<sup>50</sup> [L\\_2016119NL.01000101.xml \(europa.eu\)](#)

<sup>51</sup> Denk hierbij bijvoorbeeld aan het verwerken van adresgegevens voor het verzenden van een verkocht product. [Grondslagen AVG uitgelegd | Autoriteit Persoonsgegevens](#)

den (AVG; art. 9.1). Ook het verwerken van strafrechtelijke persoonsgegevens, over strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen, is verboden volgens de AVG (art. 10). Het bewaren en delen van deze gegevens zorgt voor een grotere inbreuk op de privacy van een persoon, waardoor het verwerken van deze persoonsgegevens alleen mogelijk is onder specifieke wettelijke uitzonderingen.

De UAVG (art. 22.2 en verder) geeft uitzonderingen op het verwerkingsverbod op basis waarvan het mogelijk is om bijzondere persoonsgegevens te verwerken. Het verbod op het verwerken van deze gegevens is niet van toepassing indien:

- de betrokkene uitdrukkelijke toestemming heeft gegeven voor de verwerking van die persoonsgegevens voor een of meer doeleinden;
- de verwerking noodzakelijk is ter bescherming van de vitale belangen van de betrokkene of van een andere natuurlijke persoon, als de betrokkene fysiek of juridisch niet in staat is zijn toestemming te geven;
- de verwerking wordt verricht door een stichting, een vereniging of een andere instantie zonder winstoogmerk die op politiek, levensbeschouwelijk, godsdienstig of vakbondsgebied werkzaam is, in het kader van haar gerechtvaardigde activiteiten en met passende waarborgen;
- de verwerking betrekking heeft op persoonsgegevens die kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt;
- de verwerking noodzakelijk is voor de instelling, uitoefening of onderbouwing van een rechtsvoordring, of wanneer gerechten handelen in het kader van hun rechtsbevoegdheid.

Verder bevat de UAVG (art. 32-33) een aantal specifieke uitzonderingen die het mogelijk maken om strafrechtelijke gegevens te verwerken, waaronder:

- de verwerking is noodzakelijk om redenen van zwaarwegend algemeen belang;
- de verwerking geschiedt door organen die krachtens de wet zijn belast met de toepassing van het strafrecht, dan wel door verwerkingsverantwoordelijken die deze hebben verkregen krachtens de Wet politiegegevens of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

Wat betreft het verwerken van strafrechtelijke gegevens binnen de migratieketen is het daarom relevant om ook de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens uit te lichten als onderdeel van de juridische randvoorwaarden. Dit is relevant omdat bepaalde organisaties zich binnen de migratieketen voor dataverwerking dienen te houden aan de UAVG, terwijl voor andere organisaties de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens gelden.

#### Wet politiegegevens (Wpg) en Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg)

Voor gegevensverwerking door politie en justitie geldt er een Europese richtlijn (Richtlijn 2016/680<sup>52</sup>). Deze richtlijn gaat over zowel de gegevensverwerking door betrokken autoriteiten als het vrije verkeer van deze gegevens. In Nederland is de richtlijn per 1 januari 2019 geïmplementeerd in de [Wet politiegegevens \(Wpg\)](#) en de [Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens \(Wjsg\)](#).<sup>53</sup>

De politie verzamelt persoonsgegevens om haar opsporing- en registratietaken uit te voeren. De bescherming van deze gegevens is geregeld in de Wpg.<sup>54</sup> De wet regelt de verwerking van politiegegevens door de Nationale Politie, de bijzondere opsporingsdiensten, de Koninklijke Marechaussee en de Rijksrecherche. Ook als de politie taken uitvoert voor justitie is deze wet van toepassing.<sup>55</sup> De politie mag alleen persoonsgegevens verzamelen indien dit een duidelijk doel dient. Het verzamelen van gegevens moet noodzakelijk zijn om dit doel te bereiken. De instanties met wie de politie deze persoonsgegevens mag delen (buiten de opsporingsdiensten) staat in de Wpg en het Besluit politiegegevens (Bpg) beschreven. De Autoriteit persoonsgegevens noemt als voorbeelden de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), di-

<sup>52</sup> [L\\_2016119NL.01008901.xml \(europa.eu\)](#)

<sup>53</sup> [Privacywetgeving | Autoriteit Persoonsgegevens](#)

<sup>54</sup> [wetten.nl - Regeling - Wet politiegegevens - BWBR0022463 \(overheid.nl\)](#)

<sup>55</sup> Ibid.



recteuren van gevangenissen, de reclassering, samenwerkingsverbanden binnen de gemeente en Euro-pol.<sup>56</sup> In de Bpg (art. 4.1-4.8)<sup>57</sup> staat uitgewerkt aan welke derden de politiediensten gegevens mogen verstrekken. Belangrijk is hierbij wel dat ze deze informatie alleen extern mogen delen voor zover derden deze behoeven voor een goede uitvoering van hun taak.<sup>58</sup> Bij specifieke politietaken zoals opsporing, het bewaken van de openbare orde en taken om strafbare feiten te voorkomen, moet de politie zich aan de Wpg houden. In andere gevallen, zoals interne personeelszaken, is de AVG van toepassing.

De AVG is ook van toepassing voor de uitvoering van de Vreemdelingenwet. Zoals in paragraaf 2.3 beschreven kan het hierdoor voorkomen dat politiediensten bepaalde opsporingsgegevens niet met de NVIK kunnen delen, die belast zijn met het uitvoeren van de Vreemdelingenwet, ook al is de NVIK ook onderdeel van de politie.

Bij justitie is de bescherming van persoonsgegevens geregeld binnen de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg).<sup>59</sup> Deze wet regelt de bescherming van justitiële gegevens in persoonsdossiers, justitiële gegevens voor de verklaring omtrent het gedrag (VOG) en strafvorderlijke gegevens. Indien organisaties die onder justitie vallen persoonsgegevens verwerken die niet justitieel of strafvorderlijk zijn, dan geldt in plaats van de Wjsg de AVG.<sup>60</sup>

#### Aandachtspunten voor informatie-uitwisseling binnen de migratieketen

Bij data over (irreguliere) migratieroutes zijn vaak persoonsgegevens betrokken. De bovenstaande kaders schetsen de juridische randvoorwaarden die het verzamelen en delen van deze informatie binnen de migratieketen mogelijk maken. Het rechtmatig gebruiken van informatie berust op de grondslagen die gesteld worden door de AVG en de uitzonderingen die toegestaan zijn volgens de UAVG. De derde grondslag van de AVG laat mogelijk ruimte om het delen van persoonsinformatie binnen de keten toch rechtmatig te realiseren. Het voorzien in een wettelijke verplichting, of het breder interpreteren van bestaande wetgeving, om informatie breed te kunnen delen binnen de keten biedt hiervoor wellicht mogelijkheden. Daarnaast kan het anonimiseren van persoonsgegevens oplossingen bieden voor de beschreven juridische knelpunten, omdat hierdoor de AVG niet van toepassing is. In het volgende hoofdstuk werken we deze oplossingsrichtingen verder uit.

Voor het verbeteren van de informatiedeling binnen de migratieketen over irreguliere reisroutes dienen de ketenpartners daarnaast goed op de hoogte te zijn van de wettelijke verplichtingen en beperkingen van andere partners en van de data die ze tot hun beschikking hebben. In de volgende paragraaf wordt onder andere verder uiteen gezet wat het belang is van kennis over de keten voor de ketenpartners.

## 3.2 Organisatorische randvoorwaarden

Een keten is een samenwerkingsverband tussen organisaties die naast hun eigen doelstellingen, één of meer gemeenschappelijk gekozen (of door de politiek opgelegde) doelstellingen nastreven. Deze ketenpartners zijn zelfstandig, maar zijn ook afhankelijk van elkaar waar het gaat om het bereiken van de gezamenlijke doelstellingen.<sup>61</sup> Binnen de (migratie)keten hebben partners elk tot op zekere hoogte zicht op data en maken ze gebruik van eigen informatiebronnen. Uit de gesprekken blijkt echter dat de partners

<sup>56</sup> [Gebruik van persoonsgegevens door de politie | Autoriteit Persoonsgegevens](#)

<sup>57</sup> [wetten.nl - Regeling - Besluit politiegegevens - BWBR0023086 \(overheid.nl\)](#)

<sup>58</sup> Zo mogen politiegegevens worden verstrekt aan de IND ten behoeve van: het vaststellen van de identiteit van personen; het nemen van beslissingen omtrent de erkenning als referent en de toelating, het verblijf en de ongewenstverklaring als bedoeld in de [Vreemdelingenwet 2000](#), en van beslissingen op grond van de [Rijkswet op het Nederlandschap](#) of een verdrag dan wel een voor Nederland bindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie, als bedoeld in [artikel 112 van de Vreemdelingenwet 2000](#); het opstellen van profielen voor de geautomatiseerde behandeling van aanvragen en voor de uitoefening van het toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften met betrekking tot vreemdelingen en tot referenten als bedoeld in de [artikelen 47 en 47a van de Vreemdelingenwet 2000](#).

<sup>59</sup> [wetten.nl - Regeling - Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens - BWBR0014194 \(overheid.nl\)](#)

<sup>60</sup> [Privacywetgeving voor politie en justitie | Autoriteit Persoonsgegevens](#)

<sup>61</sup> Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA)(2018), *Ketens de baas: pijlers en bouwstenen voor ketensturing*. Dossier ketensturing.

behoefte hebben aan meer data over irreguliere reisroutes, maar dat deze informatie vaak gefragmenteerd aanwezig is in de keten. Op de hoogte zijn van de datawensen, -mogelijkheden en -kansen in de keten is daarom essentieel om zo goed mogelijk gebruik te kunnen maken van de beperkte beschikbare informatie die wel aanwezig is over deze routes.

De onderlinge afhankelijkheden binnen ketens in het algemeen maken informatiebeheer en -deling complex en vergroten de risico's op administratieve fouten of miscommunicatie.<sup>62</sup> Gezien de zelfstandigheid van de partners, binnen een keten die samenwerking vereist om tot gezamenlijke doelen te komen, zijn organisatorische randvoorwaarden daarom van belang om succesvolle ketensamenwerking mogelijk te maken. Hieronder verstaan we de interne en onderlinge kenmerken waar ketenpartners aan moeten voldoen om samenwerking en informatiedeling binnen een keten te optimaliseren. Deze randvoorwaarden dragen ook bij aan de oplossingsrichtingen die in het volgende hoofdstuk beschreven staan voor de eerder genoemde knelpunten bij datatoepassing in de keten.

Op basis van het onderstaande kader voor ketensamenwerking van de interbestuurlijke expertgroep Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA)<sup>63</sup> onderscheiden we vier dimensies die ketensamenwerking mogelijk maken. Deze dimensies lichten we hieronder verder toe in relatie tot datagebruik in de migratieketen.

**Tabel 3.1 Vier dimensies als organisatorische randvoorwaarden voor ketensamenwerking**

1. Cultureel	2. Relatieve
A. Mindset gericht op ketensamenwerking	A. Vertrouwen tussen ketenpartners
B. Doelgebonden speelruimte	B. Organisatie overschrijdende dialoog
3. Procedureel	4. Inhoudelijk
A. Organisatie overstijgende ketenstructuur	A. Kennis van de keten
B. Transparantie over resultaten	B. Eenduidige en inspirerende ketendoelstelling

Noot. Bron: Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA) (2018), *Ketens de baas: pijlers en bouwstenen voor ketensturing*. Dossier ketensturing.

### Culturele dimensie

De culturele dimensie voor ketensamenwerking als randvoorwaarde vereist dat (bestuurders van) ketenpartners een mindset hebben gericht op ketensamenwerking, met voldoende doelgebonden speelruimte om hun eigen doelstellingen te behalen. Als ketenpartners te veel denken vanuit eigen belang en doelstellingen of enkel wijzen naar anderen wanneer er knelpunten ontstaan, dan verslechtert dit de ketensamenwerking of komt het niet van de grond. Een recente evaluatie van de Vreemdelingenketen laat bijvoorbeeld zien dat wanneer ketenpartners geen mindset hebben gericht op samenwerking, samenwerking moeizaam op gang komt.<sup>64</sup> Organisaties dienen zich dus verbonden te voelen met de keten en zijn doelstellingen en dienen deze verbondenheid ook actief na te streven.

Het is hierbij van belang dat uitvoerende medewerkers van organisaties op de hoogte en zich bewust zijn van de taken en verantwoordelijkheden van uitvoerende medewerkers van andere ketenpartners. In de asielketen bijvoorbeeld is getracht dit 'ketenbewustzijn' te vergroten middels het organiseren van ketenconferenties en gezamenlijke opleidingen. In een evaluatie van de informatieoverdracht in de asielketen uit 2019 kwam echter naar voren dat medewerkers marginaal op de hoogte zijn van deze conferenties, wat nogmaals de complexiteit van ketensamenwerking aantoont.<sup>65</sup> Ketensamenwerking vereist dan ook een andere manier van werken dan interne samenwerking binnen een organisatie. Voor succesvolle ketensamenwerking dienen alle betrokkenen zich er daarom bewust van te zijn dat ze deel uitmaken van een keten met een gezamenlijke ketendoelstelling.

<sup>62</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur & Raad voor Cultuur (2016). *Informatiebeheer in ketensamenwerking*.

<sup>63</sup> [https://www.noraonline.nl/wiki/Over\\_NORA](https://www.noraonline.nl/wiki/Over_NORA)

<sup>64</sup> EY (2021). *Eindrapportage doorlichting Vreemdelingenketen: Verbetermogelijkheden ter bevordering van effectiviteit en efficiëntie van de vreemdelingenketen*. In opdracht van het ministerie van JenV.

<sup>65</sup> Inspectie J&V (2019). *Informatieoverdracht in de asielketen: Over de aanpak en uitwerking van verbetermaatregelen*. Ministerie van JenV.

### Relationele dimensie

Binnen een keten is de controle over het totale ketenproces beperkt. Een randvoorwaarde voor succesvolle ketensamenwerking is dan ook het onderlinge vertrouwen tussen ketenpartners. Hieronder valt bijvoorbeeld het vertrouwd kunnen delen van verantwoordelijkheden en informatie. Dit vereist dat uitvoerders van ketenpartners zich bewust zijn van deze samenwerking, van de verwachtingen die hierbinnen gelden en van de manier waarop ketenpartners met elkaar omgaan. Deze aspecten dienen daarom besproken te worden tussen de ketenpartners.<sup>66</sup>

#### **Datastewards**

Ketenpartners zijn organisaties die vaak uit verschillende afdelingen bestaan. Het kan voorkomen dat meerdere afdelingen op verschillende manieren data verzamelen, verwerken en delen. Onduidelijkheden over de rol, verantwoordelijkheden of hiërarchie van deze verschillende afdelingen kan zorgen voor knelpunten in de ketensamenwerking en informatiedeling binnen de keten. Een opkomende functie binnen organisaties die werken met data is daarom de functie van datasteward. Datastewards zijn individuen of teams binnen een organisatie die als opdracht hebben het proactief initiëren, faciliteren en coördineren van samenwerking met andere organisaties op het gebied van data en het overzien en coördineren van datagebruik binnen de eigen organisatie. Datastewards worden dan ook gezien als belangrijke schakels die datadeling tussen organisaties structureler, duurzamer en verantwoordder kunnen maken.<sup>67</sup> Terwijl sommige organisaties in de keten wel een datasteward hebben<sup>68</sup>, gezien de fragmentatie van beschikbare informatie in de migratieketen over irreguliere reisroutes en de gedeelde wens om deze informatie beter te kunnen verbinden, zou er ook ketenbreed een datasteward aangewezen kunnen worden om samenwerking op het gebied van data over reisroutes van irreguliere migranten centraal te coördineren.

Uit eerder onderzoek is gebleken dat het voor succesvolle ketensamenwerking van belang is dat ketenpartners erop vertrouwen dat andere partners hun doelen en afspraken nakomen<sup>69</sup>, dat de informatie die in de keten gedeeld wordt betrouwbaar en valide is<sup>70</sup> en dat informatie met dezelfde mate van aandacht en veiligheid wordt opgeslagen en gedeeld.<sup>71</sup>

### Procedurele dimensie

Een volgende organisatorische randvoorwaarde voor succesvolle ketensamenwerking is het hebben van een werkproces dat is ingericht op basis van een organisatieoverschrijdende ketenstructuur en transparantie over resultaten. Eenduidige afspraken over verantwoordelijkheden, taken, bevoegdheden en planning verankeren de keten en zorgen ervoor dat werkprocessen van ketenpartners op elkaar zijn afgestemd. Op basis van deze governance moeten afspraken worden gemaakt over de te behalen resultaten en dient er transparant over de voortgang van deze resultaten gerapporteerd te worden.<sup>72</sup> Uit de gesprekken met ketenpartners is gebleken dat ze over het algemeen tevreden zijn over de samenwerking binnen de keten en elkaar periodiek op de hoogte houden over ontwikkelingen in de reisroutes van (irreguliere) migranten. Dit is echter vaak gebaseerd op anekdotische informatie en secundaire databronnen. Het gezamenlijk inrichten van het databeheer over deze reisroutes blijkt een grotere uitdaging.

Ook de gelijke toegang van ketenpartners tot actuele data en informatie behoort tot deze transparantie en is een voorwaarde voor efficiënte ketensamenwerking.<sup>73/74</sup> Er dienen daarom tussen de ketenpartners duidelijke afspraken te zijn met voldoende draagvlak om informatiebeheer te optimaliseren. Onvoldoende uitvoeringsafspraken over informatiebeheer tussen ketenpartners kunnen namelijk leiden tot

<sup>66</sup> Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA) (2018), *Ketens de baas: pijlers en bouwstenen voor ketensturing*. Dossier ketensturing.

<sup>67</sup> Verhulst, S. G. (2021). Reimagining data responsibility: 10 new approaches toward a culture of trust in re-using data to address critical public needs. *Data & Policy*, 3, e6.

<sup>68</sup> Zoals bijvoorbeeld de Analyseproeftuin Migratieketen (APM) bij de directie Regie Migratieketen (DRM).

<sup>69</sup> EY (2021). *Eindrapportage doorlichting Vreemdelingenketen: Verbetermogelijkheden ter bevordering van effectiviteit en efficiëntie van de vreemdelingenketen*. In opdracht van het ministerie van JenV.

<sup>70</sup> Homburg, G., Kuin, M., & Schols, H. (2020). *Governance MPP migratieketen*. Regioplan.

<sup>71</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur & Raad voor Cultuur (2016). *Informatiebeheer in ketensamenwerking*.

<sup>72</sup> Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA) (2018), *Ketens de baas: pijlers en bouwstenen voor ketensturing*. Dossier ketensturing.

<sup>73</sup> Homburg, G., Kuin, M., & Schols, H. (2020). *Governance MPP migratieketen*. Regioplan.

<sup>74</sup> Inspectie J&V (2019). *Informatieoverdracht in de asielketen: Over de aanpak en uitwerking van verbetermaatregelen*. Ministerie van JenV.

knelpunten zoals fragmentatie van data, verlies van data of juist tot ‘overarchivering’ en onoverzichtelijkheid.<sup>75/76</sup>

Zo laat de evaluatie van de informatieoverdracht in de asielketen uit 2019 zien dat onduidelijkheden over verantwoordelijkheden en gemaakte afspraken binnen de informatiestructuur kunnen leiden tot knelpunten in het functioneren van de informatiedeling.<sup>77</sup> Dit geldt overigens niet alleen voor informatiedeling binnen de keten, maar bijvoorbeeld ook voor het monitoren van de kwaliteit van data. De evaluatie van de Wet biometrie laat zien dat wanneer deze verantwoordelijkheid niet centraal belegd is binnen de keten, maar ketenpartners in plaats daarvan zelf toezien op de kwaliteit van de data, dit kan leiden tot ondermaatse kwaliteit van de data binnen de keten.<sup>78</sup>

### Inhoudelijke dimensie

Ten slotte behelst de inhoudelijke dimensie van succesvolle ketensamenwerking dat medewerkers van ketenpartners kennis hebben van de ketendoelstelling, werkafspraken en elkaars belangen en prioriteiten. Een noodzakelijke voorwaarde voor een goed werkend besturingsmodel is daarbij dat de ketendoelstelling helder, ondubbelzinnig en aantrekkelijk dient te zijn voor alle partners. Een uitdaging hierbij is dat de ketenpartners de data over irreguliere reisroutes voor uiteenlopende doeleinden nodig hebben. De inhoudelijke dimensie van ketensamenwerking behelst in dit geval dan ook dat deze individuele doelstellingen, of publieke taken, met betrekking tot het gebruik van de data helder geformuleerd en ondubbelzinnig zijn.

Er moet voorkomen worden dat ketenpartners een eigen ‘taal’ spreken, met verschillende definities en uitgangspunten als gevolg.<sup>79</sup> Ketendoelstellingen en ketengerelateerde werkafspraken dienen daarnaast ook voor nieuwe medewerkers goed overgedragen te worden, om te garanderen dat elke medewerker ervan op de hoogte is hoe activiteiten van individuele partners de keten beïnvloeden.<sup>80</sup> Voor kwaliteitsborging binnen de keten is het daarom essentieel dat er zowel op korte als lange termijn genoeg gekwalificeerde en ervaren medewerkers zijn, men over goed functionerend materieel en (informatiemanagement)systemen beschikt en er afspraken en instructies zijn die een richtsnoer vormen voor de uitvoering. Dit garandeert ook kwaliteitsborging in het geval van bijvoorbeeld uitstroom binnen organisaties, of in het geval van veranderende omstandigheden en werkwijzen binnen de keten.<sup>81</sup>

Kennis van de functie en het werkproces van medewerkers van andere ketenpartners kan daarnaast een positieve invloed hebben op de bereidheid tot het delen van informatie en de toegevoegde waarde daarvan. Het is daarom van belang dat uitvoerende medewerkers binnen de keten eenzelfde beeld hebben van het belang van de vastlegging van gegevens, ten behoeve van de uitvoerende capaciteiten van andere ketenpartners.<sup>82</sup> Gebrek aan kennis over het belang van informatiemanagement binnen de keten ligt dan ook vaak ten grondslag aan een gebrek aan aandacht voor de noodzaak hiervan.<sup>83</sup>

### Relevantie voor informatie-uitwisseling binnen de migratieketen

Uit de gesprekken met ketenpartners is op te maken dat het beperkt op de hoogte zijn van de noodzaak van de data voor de werkzaamheden van partners een organisatorische belemmering vormt voor het verzamelen en delen van data over reisroutes van irreguliere migranten. Het ontbreken van een duidelijke

<sup>75</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur & Raad voor Cultuur (2016). *Informatiebeheer in ketensamenwerking*.

<sup>76</sup> RUG (2017). *Evaluatie van de Wet biometrie*.

<sup>77</sup> Inspectie J&V (2019). *Informatieoverdracht in de asielketen: Over de aanpak en uitwerking van verbetermaatregelen*. Ministerie van JenV.

<sup>78</sup> RUG (2017). *Evaluatie van de Wet biometrie*.

<sup>79</sup> Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA) (2018), *Ketens de baas: pijlers en bouwstenen voor ketensturing*. Dossier ketensturing.

<sup>80</sup> EY (2021). *Eindrapportage doorlichting Vreemdelingenketen: Verbetermogelijkheden ter bevordering van effectiviteit en efficiëntie van de vreemdelingenketen*. In opdracht van het ministerie van JenV.

<sup>81</sup> Inspectie Veiligheid en Justitie (2016). *De identificatie van asielzoekers in Nederland - Vervolgonderzoek naar de registratie en identificatie van asielzoekers door de politie en de Koninklijke Marechaussee*. Ministerie van VenJ.

<sup>82</sup> Inspectie J&V (2019). *Informatieoverdracht in de asielketen: Over de aanpak en uitwerking van verbetermaatregelen*. Ministerie van JenV.

<sup>83</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur & Raad voor Cultuur (2016). *Informatiebeheer in ketensamenwerking*.

lijke publieke taak waarin deze noodzaak beschreven is en gebrek aan 'eigenaarschap' van dit ketenbrede vraagstuk zorgt ervoor dat de (juridische) mogelijkheden om data te delen beperkt verkend worden. Dit benadrukt de relevantie van de organisatorische randvoorwaarden die hierboven beschreven zijn.

Om in de migratieketen effectief gebruik te kunnen maken van de gefragmenteerde data die beschikbaar zijn over deze reisroutes, dienen gegevens buiten de grenzen van ketenpartners beschikbaar te worden gesteld en moeten de data op een geïntegreerde manier kunnen worden afgenomen en geanalyseerd. Organisaties moeten kennis hebben van de werkwijzen, rollen en knelpunten van andere ketenpartners, wat de noodzaak benadrukt om kennis te bundelen en fragmentatie te voorkomen.

De optimalisatie van informatiegebruik binnen de keten is gebonden aan deze ketensamenwerking en deze randvoorwaarden dienen dan ook als basis voor het ontsluiten, delen en analyseren van data binnen de keten. Denk hierbij aan het belang van duidelijke werkafspraken, een duidelijke ketendoelstelling en duidelijkheid van databehoeften, maar ook aan het belang van voldoende middelen, capaciteit en gedeelde (informatie-)infrastructuur. In het volgende hoofdstuk verbinden we de beschreven randvoorwaarden aan de uitdagingen die de ketenpartners hebben genoemd.

### 3.3 Technische randvoorwaarden

Er zijn verschillende technische randvoorwaarden die van toepassing kunnen zijn voor het effectief kunnen verzamelen en delen van data tussen organisaties. Een algemene randvoorwaarde voor datadeling is dat zowel de verzender als ontvanger van de data de juiste hardware en software moet hebben om de data te kunnen delen en verwerken. De ketenpartners zeggen dat dit technische aspect van dataverwerking, namelijk de aansluiting van de hardware en software van ketenpartners, voor hen geen belemmering vormt.

Daarnaast zijn een aantal voorwaarden van belang om informatie te genereren op basis van de data. Hierbij gaat bijvoorbeeld om de accuraatheid, betrouwbaarheid, gedetailleerdheid, compatibiliteit en bruikbaarheid van de data. Voldoen aan technische randvoorwaarden komt met name de doeltreffendheid en doelmatigheid van de informatiegebruik ten goede. Voor de ketenpartners zijn met name de betrouwbaarheid en de vorm van de data prominente beperkingen bij het datagebruik, die hierdoor de bruikbaarheid van de beschikbare data beperken.

In hoofdstuk 2 is de manier van het verwerken van de data als een technische belemmering geïdentificeerd. Mogelijkheden tot structurering van de data, of het structureel bijhouden van de data, zijn daarom ook technische randvoorwaarden om de data zowel goed te kunnen analyseren als voldoende te kunnen delen.



# Bestendige oplossingen

Oplossingsrichtingen voor verbetering van de huidige situatie van dataverzameling en datadeling in de keten

# 4

## 4 Bestendige oplossingen

Om tot bestendige oplossingen te komen voor de beperkingen die de ketenpartners ervaren bij dataverzameling en datadeling, verbinden we hier de juridische, organisatorische en technische randvoorwaarden aan die in het vorige hoofdstuk zijn omschreven. Hieruit volgen oplossingsrichtingen die zijn opgesteld aan de hand van de gesprekken met de ketenpartners, juridische experts en de documentstudie.

### 4.1 Verbeterde dataverzameling

In paragraaf 2.2 gaven we de stand van zaken omtrent dataverzameling bij de ketenpartners weer en verkenden we de knelpunten bij dataverzameling die door de drie hoofdketenpartners worden ervaren. In deze paragraaf identificeren we drie manieren om de knelpunten aan te pakken, ter bevordering van de dataverzameling.

#### 1. *Methoden om data te structureren kunnen dataverzameling bevorderen*

Allereerst reflecteren we op de data die al worden verzameld in de keten. Zoals eerder besproken beschikken de ketenpartners over rijke en interessante data, maar worden deze data nog niet optimaal benut vanwege de ongestructureerde manier van verzamelen en opslaan. Als de data op een gestandaardiseerde manier zouden worden verwerkt, kunnen deze richtlijnen ook bij de dataverzameling worden meegenomen. Een voorwaarde hiervoor is dat er een duidelijke visie is over hoe de data moeten worden geanalyseerd en welke informatie het moet opleveren.

Een goede manier om te werken met ongestructureerde tekstdata is tekstmining. Hiervoor worden in de keten ook al pilots uitgezet, maar dit zou breder kunnen worden ingezet. Wel is hiervoor belangrijk dat ketenpartners over voldoende capaciteit beschikken. Meer capaciteit opbouwen is een uitdaging en ook niet meteen een werkbare oplossing. Er zijn bij de ketenpartners zaken die meer prioriteit krijgen dan reisroutes van irreguliere migranten, omdat ze nog belangrijker zijn voor de publieke taak van een organisatie. Toch kan er ook met de huidige capaciteit – partners beschikken over onderzoeksafdelingen en organisatieonderdelen waar informatievoorzieningen zijn belegd – meer uit de data worden gehaald, mits de ketenpartners een duidelijk en uitgestippeld analyseplan maken, waarbij de partners zelf een visie ontwikkelen om de data te verwerken van ongestructureerde naar gestructureerde data. Mocht er bij de ketenpartners meer inzetbare capaciteit mogelijk zijn, is het een goede stap om de vraag over reisroutes in elk gehoor terug te laten komen. Dit dient dan wel zo concreet mogelijk te gebeuren, om het template met vragen niet nog veel uitgebreider te maken en de aanvullende inzet die van gehoord medewerkers nodig is te beperken.

#### 2. *Heldere publieke taak kan zorgen voor prioritering dataverzameling*

Deze discussie brengt meteen een tweede knelpunt onder de aandacht, namelijk het gebrek aan een specifieke publieke taak omtrent reisroutes bij de verschillende ketenpartners. Bij een heldere publieke taak waarin expliciet de noodzaak van data over irreguliere reisroutes beschreven wordt, hebben ketenpartners ook een duidelijker mandaat om data rond dit thema te prioriteren en kunnen ze bijvoorbeeld meer capaciteit verbinden aan deze publieke taak. In hoeverre het mogelijk of wenselijk is om de publieke taak aan te passen om zo zicht op irreguliere reisroutes duidelijker bij de ketenpartners te beleggen blijft een vraag die afhangt van de uiteindelijke beleidsprioriteiten wanneer het migratievraagstukken betreft.

#### 3. *Verkennen van innovatieve databronnen kan zichtbaarheid en betrouwbaarheid vergroten*

Ten derde wordt er in dit rapport getoond hoe de onzichtbaarheid van het fenomeen samen met de beperkte betrouwbaarheid van de bestaande data de kwaliteit van de beschikbare informatie aantasten. Ter verbetering hiervan verkennen wij in hoofdstuk 5 een aantal innovatieve databronnen die niet gebaseerd zijn op de verhalen van migranten zelf, en daardoor de betrouwbaarheid van informatie kunnen vergroten. Daarnaast kunnen deze databronnen ook meer zicht bieden op routes die onzichtbaar blijven op basis van de huidige datatechnieken.

Ook triangulatie van databronnen kan de betrouwbaarheid van de informatie over de reisroutes van irreguliere migranten vergroten. Triangulatie behelst hierbij het gebruik van verschillende databronnen en -analysemethoden om een vraagstuk vanuit meerdere perspectieven te bekijken. Voor triangulatie in het kader van het delen van data over irreguliere reisroutes is verdere samenwerking nodig tussen de

ketenpartners, zoals gezamenlijke analyses. Het nut van triangulatie wordt ook in paragraaf 4.2 verder besproken.

## 4.2 Verbeterde datadeling

Voortbouwend op de mogelijkheden voor verbeterde dataverzameling, identificeren we de onderstaande drie mogelijkheden om datadeling te verbeteren binnen de migratieketen. Deze mogelijkheden synthetiseren de datawensen van de ketenpartners, de knelpunten en oplossingsrichtingen die zij en de juridisch experts benoemen en de documentstudie. Dit kan ook het startpunt zijn voor verbeterde triangulatie van databronnen.

### 1. *Structureren van data kan ook datadeling bevorderen*

De voornaamste bron van informatie over irreguliere reisroutes die ketenpartners zelf verzamelen zijn hoorverslagen van de IND en processen-verbaal van de AVIM (Nationale Politie) en de KMar. Het delen van deze data is om verschillende redenen moeilijk uitvoerbaar. Ten eerste bestaan de ongestructureerde data uit 'open tekstvelden' die veel meer informatie bevatten dan enkel informatie over de reisroute van de persoon richting en binnen Nederland. Deze data zullen eerst gestructureerd moeten worden, willen de ketenpartners hier op een efficiënte en gestructureerde wijze informatie uit kunnen halen om beleid en prognoses op te kunnen baseren. Dit vergt dan ook een inspanning van de ketenpartners die zelf data verzamelen, voor zover deze inspanning niet al verricht wordt. Om de beschikbare data maximaal te benutten is datadeling met andere partners nodig en om ervoor te zorgen dat ketenpartners hier maximaal gebruik van kunnen maken, dienen de data gestructureerd te zijn. Tekstmining is een bruikbare methode om structurering van de data te automatiseren, maar ook het handmatig invoeren van data op een gestructureerde manier is hierbij nuttig. Deze laatste methode vergt wel meer tijd en inzet van de ketenpartners.

### 2. *Anonimiseren van data kan juridische mogelijkheden voor datadeling waarborgen*

Een tweede reden waarom het delen van ongestructureerde data niet wenselijk is, is omdat dit het anonimiseren van de data niet waarborgt. Zoals in paragraaf 3.1 beschreven is, zijn er eisen waar organisaties aan moeten voldoen als ze persoonsgegevens willen delen onder juridische kaders zoals de AVG, de Wpg of de Wjsg. Ketenpartners beroepen zich hier in de gesprekken regelmatig op om te beargumenteren waarom datadeling binnen de keten nog vaak een uitdaging is. Een vervolgstap zou daarom zijn om te verkennen welke mogelijkheden er zijn buiten deze kaders. Het delen van geheel geanonimiseerde data kan hiervoor uitkomst bieden, wat ook bevestigd wordt door de juridische experts met wie we gesproken hebben.

Bij het delen van geaggregeerde en geanonimiseerde informatie wordt de AVG niet overtreden. Er bestaan onder juristen wel verschillende opvattingen over hoe ver het anonimiseren van de data moet gaan, deels ingegeven door de moeilijkheid die er kan bestaan in het compleet anonimiseren van data. Zo zijn er juristen die hierbij als uitgangspunt hebben dat het pseudonimiseren van persoonsgegevens niet voldoende is maar dat de data geheel ontdaan moeten zijn van alle persoonsgegevens. Andere juristen houden het principe aan dat wanneer het een onevenredige inspanning vergt om op basis van de persoonsgegevens iemand identiteit te achterhalen, het verwerken van deze informatie juridisch mogelijk is. De verschillende interpretaties van de toepasselijkheid van de verwerking van persoonsgegevens zijn ook onderdeel van relatief recente rechtspraak.<sup>84</sup> Hieruit blijkt dat eerst onderzocht moet worden of persoonsgegevens zonder onevenredige inspanning (of met verboden middelen) naar personen te herleiden zijn, alvorens er een uitspraak kan worden gedaan over de toepasselijkheid van de verwerking. De vraag die hierbij geldt is daarom niet of gegevens voor een partij identificeerbaar zijn, maar of de gegevens specifiek voor de ontvangende partij identificeerbaar zijn. Deze data moeten dan wel absoluut noodzakelijk zijn voor de betrokken partijen om hun werkzaamheden uit te voeren.

<sup>84</sup> Zie bijvoorbeeld:

GAR/EDPC, HvJEU 26 april 2023, ECLI:EU:T:2023:219

Nowak-arrest, HvJEU, 20 december 2017, ECLI:EU:C:2017:994

Breyer-arrest, HvJEU, 19 oktober 2016, ECLI:EU:C:2016:779



De relatief open normen van de (U)AVG zorgen ervoor dat deze breed te interpreteren is. Hierdoor kan de wetgeving enerzijds flexibel omgaan met de ontwikkelingen die zich voordoen, maar zorgt het er anderzijds voor dat het voor verwerkersverantwoordelijken ingewikkeld is om het gegevensbeschermingsrecht toe te passen.<sup>85</sup> Dat neemt niet weg dat de rode draad in deze opvattingen is dat wanneer het bewaren van herleidbare persoonsgegevens vermeden wordt bij het verwerken van data over reisroutes van irreguliere migranten, dit juridische mogelijkheden biedt om de data te delen met ketenpartners. Opnieuw vergt dit inspanning van de ketenpartners die zich bezighouden met de dataverzameling, zoals de IND en de NVIK. De ‘ruwe’ data moeten door hen op een zodanige manier verwerkt worden dat het zowel gestructureerd is als enkel niet-herleidbare gegevens bevat.<sup>86</sup>

Een bijkomend obstakel is hierbij dat wanneer data over reisroutes geanonimiseerd worden, het samenvoegen van databronnen een uitdaging kan worden. Hierdoor bestaat namelijk het risico dat wanneer een persoon meerdere keren in databestanden van ketenpartners terugkomt, deze persoon ‘dubbel geteld’ wordt bij het samenvoegen van databronnen. Een mogelijke oplossing hiervoor ligt in het feit dat partners in de migratieketen unieke casenummers<sup>87</sup> gebruiken voor personen die relevant voor hen zijn. Als deze casenummers zonder onevenredige inspanning niet te herleiden zijn naar persoonsgegevens<sup>88</sup> dan kan het samenvoegen van databronnen met ‘dubbele cases’ te creëren vermeden worden.<sup>89</sup> Er moet daarom onderzocht worden in hoeverre triangulatie van databronnen aan de hand van casenummers in de migratieketen kan plaatsvinden zonder herleidbare gegevens te bevatten.

### 3. Centraal beleggen van publieke taak kan datadeling bevorderen

Een bijkomend knelpunt dat het delen van data over reisroutes van irreguliere migranten volgens ketenpartners bemoeilijkt, is het feit dat er niet één centrale ketenpartner verantwoordelijk is voor het coördineren van de verzameling en ketenbrede datadeling op dit specifieke gebied. Er is volgens hen geen ‘ketenautoriteit’ die deze taak op zich neemt. Dit neemt niet weg dat ketenpartners, zoals eerder beschreven, over het algemeen tevreden zijn over de algehele samenwerking en coördinatie in de keten, maar de verantwoordelijk voor datamanagement op dit specifieke thema is niet centraal belegd. Hierdoor kan een juridische grondslag voor het delen van persoonsgegevens binnen de AVG al snel ontbreken. De noodzakelijkheid van het ontvangen van de data kan namelijk betwist worden wanneer dit geen expliciet onderdeel is van de publieke taak, of de opdracht, van de partner. Wanneer een ketenpartner echter wel de publiekrechtelijke taak heeft om reisroutes in kaart te brengen ten dienste van het functioneren van de keten(partners), dan biedt dit mogelijkheden voor dataverwerking en -deling op dit gebied.

De publieke taak om data over irreguliere reisroutes bij elkaar te brengen kan bij een ketenpartner worden belegd, maar hier kan ook een nieuwe instantie voor worden opgericht. Het EMM (zie het kader in paragraaf 2.3) is een voorbeeld van welke juridische mogelijkheden een convenant tussen ketenpartners kan bieden voor datadeling. Daarnaast kan het ook technische en organisatorische mogelijkheden bieden waarvoor bij ketenpartners de capaciteit momenteel kan ontbreken, zoals het gestructureerd en anoniem verwerken van ongestructureerde data en hiermee gericht patronen van reisroutes verkennen. Om hiervoor een nieuwe instantie op te richten, gelden wel belangrijke voorwaarden. Zo moet er voldoende prioritering zijn vanuit ketenpartners en beleidsmakers en vereist het een juridisch kader dat het verzamelen van de data van ketenpartners mogelijk maakt. Ook is het de vraag of de geringe hoe-

<sup>85</sup> Zie voor een uitwerking hiervan ook: Winter e.a. (2022). *Bescherming gegeven? Evaluatie UAVG, meldplicht datalekken en de boetebevoegdheid*. Pro-facto, Rijksuniversiteit Groningen. In opdracht van het WODC. [pdf \(overheid.nl\)](https://www.wodc.nl/publicaties/rapporten/2022/01/bescherming-gegeven-evaluatie-uavg-meldplicht-datalekken-en-de-boetebevoegdheid)

<sup>86</sup> Een aandachtspunt voor het anonimiseren van data over reisroutes is dat het mogelijk is dat bepaalde routes slechts door een handvol irreguliere migranten worden gebruikt, waardoor informatie over reisroutes mogelijk herleidbaar is naar specifieke personen. Er bestaan echter ook datatechnieken om het anonimiseren van data te waarborgen bij kleine populaties. Verder onderzoek moet uitwijzen wat er (on)mogelijk is op dit gebied.

<sup>87</sup> Ketenpartners doen dit aan de hand van de Basis Voorziening Vreemdelingen (BVV), een voorziening waarin zij gezamenlijk informatie delen over vreemdelingen. De BVV is het centrale informatiesysteem in de vreemdelingenketen met alle basisgegevens van vreemdelingen in Nederland. Dit systeem geeft ook een vreemdelingsnummer (v-nummer) uit dat ketenbreed kan worden gebruikt. Zie hiervoor: <https://www.egem.nl/2021/10/basis-voorziening-vreemdelingen-bvv/>.

<sup>88</sup> GAR/EDPC, HvJEU 26 april 2023, ECLI:EU:T:2023:219

<sup>89</sup> Bruikbare principes voor het standaardiseren en anonimiseren van data zijn hier te vinden:

[Data Management Expert Guide \(cessda.eu\)](https://www.cessda.eu/)

[Methoden voor het anonimiseren van kwantitatieve data | Erasmus University Rotterdam \(eur.nl\)](https://www.erasmus.nl/onderzoek/methoden-voor-het-anonimiseren-van-quantitatieve-data/)

veelheid data die er momenteel binnen de keten wordt verzameld over irreguliere reisroutes de aanzienlijke inzet van het oprichten van een data-instantie waard is. Het is namelijk op voorhand niet duidelijk of extra investeringen ook tot bruikbaarere inzichten zullen leiden.

#### ***Datasteward***

In paragraaf 3.2 is de rol van *datasteward* beschreven. Om onduidelijkheden over de rol, verantwoordelijkheden, hiërarchie of (juridische) mogelijkheden van ketenpartners te voorkomen, kan er een *datasteward* aangesteld worden. Dit is een opkomende functie binnen organisaties die werken met data. De opdracht van deze aangewezen afdeling of persoon is het proactief initiëren, faciliteren en coördineren van samenwerking met andere organisaties op het gebied van data en het overzien en coördineren van datagebruik binnen de eigen organisatie. Gezien de geïdentificeerde fragmentatie van de data bij verschillende ketenpartners, zou een *datasteward* een coördinerende rol kunnen hebben in het samenbrengen van de data en ervoor kunnen zorgen dat de geanonimiseerde data over reisroutes geaggregeerd gedeeld kunnen worden tussen ketenpartners.

#### *Samenbrengen van oplossingsrichtingen*

De drie oplossingsrichtingen die wij schetsen, gebaseerd op de inzichten uit de gesprekken met ketenpartners en juridisch experts, vormen een kapstok voor het verbeteren van datadeling over reisroutes van irreguliere migranten tussen ketenpartners. Dit bouwt voort op de knelpunten die ze zelf benoemen. Om binnen de juridische kaders data te kunnen delen, dienen dit geaggregeerde data te zijn die geanonimiseerd zijn en enkel niet-herleidbare gegevens bevatten. Om fragmentatie van de data te vermijden, kan overwogen worden om de publieke taak hiervoor bij één centrale instantie of ketenbrede *datasteward* te leggen, of in ieder geval per organisatie een *datasteward* aan te wijzen die verantwoordelijk is voor data op het gebied van irreguliere reisroutes, voor zover dit niet al van toepassing is. Het beleggen van een coördinerende rol op dit thema bij één ketenpartner kan een puzzel zijn gezien de publieke taken die al bestaan in de keten en de capaciteit die hiervoor nodig is. Het aansturen op een coördinerende rol en aanscherpingen van publieke taken om dataverzameling en -deling over irreguliere reisroutes gezamenlijk op te pakken, vergt dan ook een gezamenlijke ketenbrede inspanning. Het enkel toewijzen van 'eigenaarschap' van dit vraagstuk bij een centrale ketenpartner is niet voldoende om effectief gebruik te kunnen maken van de data. Hiervoor is ook het anonimiseren en structureren van de data noodzakelijk.

#### *Triangulatie van internationale databronnen*

Ten slotte komen we nog terug op het feit dat ook het gebrek aan triangulatie, enerzijds tussen nationale bronnen en anderzijds tussen internationale en nationale databronnen, een tekortkoming is volgens ketenpartners. Ten eerste zou triangulatie van bronnen kunnen zorgen voor meer betrouwbaarheid van de data, als data met elkaar vergeleken zouden kunnen worden. Ten tweede bieden data op Europees niveau potentiële informatie die ook voor de keten van belang kan zijn en ook al gebruikt wordt. Als bijvoorbeeld informatie uit IND-gehoorverslagen, processen-verbaal van de KMar en Eurodac dezelfde patronen laten zien als het gaat om reisroutes van irreguliere migranten naar Nederland, dan versterkt dit de betrouwbaarheid van de inzichten. De ketenpartners benadrukken in de werksessie ook dat het belangrijk is dat het volledig inzichtelijk maken van reisroutes van irreguliere reisroutes alleen internationaal mogelijk is en hiernaar wel gestreefd moet worden.

Om de informatie uit verschillende nationale en internationale bronnen effectief te kunnen vergelijken, zijn de bovenstaande drie oplossingsrichtingen wederom van belang. Zonder de optimalisatie van bestaande databronnen vormt de triangulatie van deze bronnen met andere (internationale) data een uitdaging. Gezien de stappen die gezet kunnen worden met het structureren en optimaliseren van de Nederlandse databronnen, zien we dit als de eerste stap. Wanneer dataverzameling en -deling over irreguliere reisroutes ketenbreed zijn geoptimaliseerd, dan zou een volgende stap zijn om deze data ook te verbinden aan de internationale databronnen die nu al ingezet worden door ketenpartners. De Nederlandse en de internationale databronnen en inzichten kunnen dan naast elkaar worden gelegd. Het verkennen van deze internationale bronnen op detailniveau is geen onderdeel van dit onderzoek geweest.



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Innovatieve data- bronnen

Oplossingen en uitdagingen

# 5

## 5 Innovatieve databronnen

Om een goed begrip van de bewegingspatronen van mensen te verkrijgen, zijn betrouwbare en volledige gegevens van belang. In dit hoofdstuk zullen we verschillende innovatieve databronnen onderzoeken die gericht zijn op het verzamelen, analyseren en gebruiken van migratiegegevens om reisroutes van irreguliere migranten in kaart te brengen. Als mogelijk toepasbare innovatieve databronnen hebben wij de onderstaande bronnen verkend. Met name het gebruik van telefoondata (CDR-gegevens) zien we als een mogelijk toepasbare databron. De andere twee bronnen lijken op het eerste gezicht toepasbare databronnen, maar kennen aanzienlijke juridische en ethische bezwaren die de toepasbaarheid beperken. Ook deze databronnen dienen belicht te worden.

**Tabel 5.1 Innovatieve databronnen, vereisten en relevantie**

Techniek	Dataverzameling	Technische vereisten	Juridische vereisten	Relevantie
Telefoondata (CDR)	Geanonimiseerde CDR-data via telecombedrijven	Telecombedrijven slaan CDR's op en anonimiseren deze	Zolang de data geanonimiseerd zijn, is dit niet in strijd met de AVG	Bruikbaar voor (eenmalig) grootschalig onderzoek
Niet-geanonimiseerde telefoondata	Locaties van een telefoon uitlezen (op basis van zendmasten)	Uitlezen van de telefoon, waaronder de zendmasten waarop de telefoon is aangestraald	In strijd met de AVG	Bezwaren voor toepasbaarheid
Automatic Number Plate Recognition (ANPR)	Foto's van kentekens	ANPR-camera's en een analysesysteem	In strijd met de AVG	Bezwaren voor toepasbaarheid

Dit overzicht is een niet-uitputtende lijst van mogelijk toepasbare methoden, waarbij we de bronnen met name geselecteerd hebben op de potentie van de methoden binnen de huidige juridische kaders. Belangrijk is hierbij echter dat de daadwerkelijke toepassing van de methoden afhankelijk is van een verdere, diepgaande juridische analyse. Om (delen van) de innovatieve databronnen voldoende juridische legitimiteit te geven, raden de juridische experts met wie is gesproken aan om deze in nieuwe, aparte wetgeving te beschrijven. Dit hoofdstuk moet daarom nadrukkelijk gelezen worden als een eerste aanzet van mogelijke innovatieve databronnen die kunnen bijdragen aan een verbeterd zicht op irreguliere reisroutes.

### 5.1 CDR-data als innovatieve databron

Eén mogelijke datatechniek is het gebruik van telefoondata. De afgelopen jaren zijn verschillende onderzoeksprojecten uitgevoerd in verschillende landen, waarbij migratiestromen werden vastgelegd aan de hand van telefoondata. Hieronder gaan we in op de technische vereisten voor het gebruik van telefoondata, gevolgd door de juridische vereisten en de toepasbaarheid voor het analyseren van reisroutes.

#### Technische vereisten

Om migratiestromen vast te leggen wordt in diverse onderzoeken<sup>90</sup> gebruikgemaakt van mobiele *call detail records* (CDR) die worden opgeslagen door telecommunicatiebedrijven. Om de privacy van de eigenaars van de telefoons te waarborgen worden deze data eerst omgezet tot zorgvuldig geanonimiseerde en geaggregeerde indicatoren.<sup>91</sup> Het is hierbij mogelijk om de locatie van de telefoon in kwestie te analyseren. Dit kan bijvoorbeeld door de locatie van de zendmast te nemen waarop de telefoon het vaakst aanstraalde gedurende de nacht. Men spreekt van migratie wanneer deze 'thuislocatie' verandert. Zo werd voor een onderzoek in Portugal<sup>92</sup> gebruikgemaakt van deze databron. In dit onderzoek werden bijna twee miljoen mobiele telefoons gevolgd (ongeveer 18% van de totale populatie van Portu-

<sup>90</sup> Zie bijvoorbeeld Luca, M., Barlacchi, G., Oliver, N., & Lepri, B. (2021). Leveraging mobile phone data for migration flows.

<sup>91</sup> <https://www.uu.nl/nieuws/onderzoekers-gebruiken-big-data-om-migratie-indicatoren-af-te-leiden>

<sup>92</sup> Phithakkitnukoon, S., Hankaew, S., Demissie, M. G., Smoreda, Z., & Ratti, C. (2022). Temporary Migration Flow Inference and Analysis From Perspective of Mobile Phone Network Data. *IEEE Access*, 10, 23248-23258.

gal) voor veertien maanden, namelijk alle Portugezen met een abonnement bij een populaire telecom-provider. Iedere keer dat de telefoongebruiker telefoneert wordt de locatie van de dichtstbijzijnde zendmast opgeslagen. Om de anonimiteit te waarborgen kregen individuele telefoonnummers een uniek ID van de telecomprovider voordat de data werden gedeeld met de onderzoekers. Aan de hand van deze CDR-data konden de onderzoekers de bewegingen van telefoongebruikers analyseren. Vanwege het feit dat migranten mogelijk van telefoonnummer veranderen gedurende hun reis is het belangrijk om de mogelijkheden te verkennen voor het grootschalig uitzetten van dit onderzoek, ook in samenwerking met andere EU-landen. Zo kan er zicht komen op de telefoonnummers die mensen ‘aanschaffen’ tijdens hun reis. Wel is het hierbij belangrijk om rekening te houden met het feit dat er van tevoren geen kennis is over wie er over de telefoonnummers beschikt. Hierdoor kan deze databron enkel gebruikt worden voor het identificeren van patronen (zie ook de paragraaf ‘relevantie’ hieronder).

### Juridische vereisten

CDR-data zou mogelijk kunnen worden gebruikt om irreguliere migratiestromen te analyseren. Dit zou dan waarschijnlijk geen systematische monitoring betreffen, aangezien het veel tijd en energie vraagt van de onderzoekende partij en telecombedrijven. Realistischer zou een (eenmalig) grootschalig onderzoek zijn, zoals bijvoorbeeld in Portugal is uitgevoerd. Dit zou juridisch gezien mogelijk kunnen zijn, aangezien alleen gebruik wordt gemaakt van geanonimiseerde data. Ook in gesprek met juridische experts werd dit bevestigd, al werd hierbij door één jurist wel benadrukt dat op basis van de AVG totale anonimiteit een strenge voorwaarde is en enkel pseudonimiseren niet voldoende is. De data moeten niet te herleiden zijn naar individuele personen. Dat anonimiteit van de data een randvoorwaarde is voor het gebruik van telefoondata zien we terug in recente voorbeelden waar telefoons van individuele personen werden uitgelezen (zie paragraaf 5.2).

Naar aanleiding van de gevoerde gesprekken is het belangrijk om te benadrukken dat er ook bij deze methode nog juridische aandachtspunten zijn die de databron ontoepasbaar kunnen maken. Dit zal in overleg met de Autoriteit Persoonsgegevens verder uitgewerkt moeten worden. Zo moet er onderzocht worden of gegevensverstrekking door telecombedrijven niet in strijd is met de geldende wetgeving (specifiek met Telecommunicatiewet art. 11.5<sup>93</sup>) en bestaande contracten tussen de gebruiker en het telecombedrijf zelf. Ook moet onderzocht worden of het volgen van telefoongebruikers middels activiteit van zendmasten geen schending is van het recht op privéleven zoals beschermd in art. 8 in de EVRM. Met name het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is streng wat betreft de beoordeling van overheidsbevoegdheden waarmee personen gesurveilleerd kunnen worden.<sup>94</sup> Ook zullen de mogelijkheden van het gebruik van (anonieme) telefoongegevens voor een onderzoek in de wet zorgvuldig moeten worden vastgelegd.<sup>95</sup> Deze vragen dienen beantwoord te worden voordat het gebruik van de databron juridisch mogelijk is.

### Relevantie

Zoals hierboven benoemd zouden CDR-data gebruikt kunnen worden voor een grootschalig onderzoek naar de reisroutes (op trendniveau) van irreguliere migranten, eventueel in samenwerking met andere EU-lidstaten. Een mogelijke manier om dit onderzoek uit te voeren is door contact te leggen met de grootste (internationale) telecombedrijven binnen de landen waaruit de meeste irreguliere migranten afkomstig zijn.<sup>96</sup> Vervolgens monitort men de bewegingen van al deze telefoongebruikers. Van de telefoongebruikers die binnen de onderzoeksperiode naar Nederland migreren zou men kunnen analyseren via welke route ze Nederland betreden, op basis van de zendmasten die aanstralen als de persoon in kwestie telefoneert. Hierdoor kan men ook ‘ongebruikelijke’ patronen herkennen, bijvoorbeeld als er bijzonder veel activiteit is bij een landsgrens waar dit niet gebruikelijk is. Dit zou kunnen wijzen op irre-

<sup>93</sup> [wetten.nl - Regeling - Telecommunicatiewet - BWBR0009950 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling-Telecommunicatiewet-BWBR0009950)

<sup>94</sup> [Guide on Article 8 - Right to respect for private and family life, home and correspondence \(coe.int\)](https://www.coe.int/en/guide-on-article-8-right-to-respect-for-private-and-family-life-home-and-correspondence)

<sup>95</sup> Zie de reactie van de Autoriteit persoonsgegevens op ideeën voor het gebruik van telefoongegevens voor de aanpak van het coronavirus: [Gebruik telecomdata tegen corona kan alléén met wet | Autoriteit Persoonsgegevens](#).

<sup>96</sup> Hierbij moet worden opgemerkt dat mogelijk niet alle irreguliere migranten bij dezelfde telefoonprovider blijven gedurende hun reis. Een deel zal wellicht bij aankomst in Europa een prepaid telefoon aanschaffen van een provider die beter bereik heeft in Europa. Het is ons op dit moment niet bekend hoeveel irreguliere migranten bij dezelfde telefoonprovider blijven dan wel overstappen naar een Europese provider.

guliere migratie. Wanneer er ook andere databronnen bestaan over reguliere migratie bij deze ‘ongebruikelijke routes’, zouden deze bronnen met elkaar kunnen worden vergeleken om zo de patronen te duiden. Hierbij moeten wel de volgende kanttekeningen gemaakt worden:

- Van de onderzoekspopulatie zal slechts een klein percentage migreren naar Nederland. Ook kunnen alleen de bewegingen geregistreerd worden van telefoongebruikers die daadwerkelijk telefoneren gedurende de reis. Hierdoor is het voor dergelijk onderzoek noodzakelijk om een zeer grote groep mensen te volgen om daadwerkelijk iets te kunnen zeggen over de reispatronen van irreguliere migranten.
- Binnen de onderzoekspopulatie is het ingewikkeld om irreguliere migranten te onderscheiden van reguliere migranten of toeristen. Dit behoeft dan ook een verdere uitwerking. Mogelijk kunnen hierdoor wel trends worden geïdentificeerd van reisroutes in het algemeen, die vervolgens kunnen worden vergeleken met bestaande databronnen over de reisroutes van verschillende typen migranten.
- Voor dergelijk onderzoek zal men de samenwerking moeten zoeken met telecomproviders in diverse landen. Hun medewerking is vereist voor het leveren van CDR-data. Het is echter lastig te voorspellen in hoeverre telecomproviders willen meewerken aan dergelijk onderzoek, zeker wanneer dit irreguliere migratie betreft. Er zijn echter ook succesvolle voorbeelden van samenwerkingen tussen overheden en telecomproviders, waarbij de telecomproviders tegen betaling de CDR-data hebben gedeeld.
- Tot slot bestaat het risico dat de mobiliteitsgegevens van lokale providers door de autoriteiten of personen in landen van herkomst gebruikt worden voor andere doeleinden dan het in kaart brengen van reisroutes van migranten. Hoewel er vaker sprake is van dit soort risico’s bij de toepassing van innovatieve databronnen (zie ook de toelichting op de term ‘function creep’ in paragraaf 6.4), dient hiervoor nauwkeurig gewaakt te worden.

Uit de werksessie met ketenpartners bleek dat zij een onderzoek met telefoondata ook als mogelijkheid beschouwen om meer inzicht te krijgen in de bewegingen van irreguliere migranten, maar ze de bovengenoemde aandachtspunten wel als belangrijke obstakels zien voor verdere toepassing. Zo werd in de werksessie benoemd dat dergelijk onderzoek kostbaar is en dat het mogelijk lastig kan zijn om afspraken te maken met de providers om hun CDR-data te ontvangen. Aanvullend denken ze dat het wellicht een optie is om specifieke landnummers te selecteren waarin men geïnteresseerd is, om zo de bewegingen van een specifieke groep migranten te observeren.

#### *Publieke-private samenwerking*

Samenwerkingen tussen private en publieke organisaties om data te gebruiken om maatschappelijke problemen aan te pakken worden in toenemende mate opgezocht.<sup>97</sup> Deze *data collaboratives*<sup>98</sup> bieden nieuwe mogelijkheden voor overheidsinstanties om data te gebruiken, bijvoorbeeld op het gebied van samenwerking met telefoonmaatschappijen of banken. Het opzoeken van deze samenwerkingen zorgt echter ook voor nieuwe vraagstukken over juridische voorwaarden en zorgen over privacy. Technische ontwikkelingen op het gebied van datasamenwerking vragen daarom ook om gestructureerde richtlijnen over hoe data gedeeld kunnen worden binnen een publieke-private samenwerking. In de literatuur en de praktijk zijn goede voorbeelden te vinden van innovatieve raamwerken om data binnen een private-publieke samenwerking te delen met behoud van privacy, en in samenwerkingen tussen organisaties in het algemeen.<sup>99</sup>

#### *Data sharing frameworks*

Een manier om de technische mogelijkheden voor datadeling tussen organisaties te structureren is om het te conceptualiseren als *data sharing frameworks*. Dit wordt in de literatuur met name gebruikt om samenwerking tussen private en publieke organisaties te beschrijven.<sup>100</sup> Vijf modellen van datadeling worden met name gebruikt tussen organisaties:

<sup>97</sup> Verhulst, S. G., & Young, A. (2019). The potential and practice of data collaboratives for migration. *Guide to Mobile Data Analytics in Refugee Scenarios: The 'Data for Refugees Challenge' Study*, 465-476.

<sup>98</sup> <https://datacollaboratives.org/>

<sup>99</sup> De Montjoye, Y. A., Gams, S., Blondel, V., Canright, G., De Cordes, N., Deletaille, S., ... & Bengtsson, L. (2018). On the privacy-conscious use of mobile phone data. *Scientific data*, 5(1), 1-6.

<sup>100</sup> Letouzé, M. & Oliver, N. (2019). Sharing is Caring: Four Key Requirements for Sustainable Private Data Sharing and Use for Public Good. Data-Pop Alliance & Vodafone Institute for Society and Communications.

1. *Limited data release.* In dit model verwerkt de verzender informatie zoals persoonsgegevens tot een beperkte dataset met geaggregeerde data, die vervolgens naar meerdere geselecteerde ontvangers wordt gestuurd.
2. *Remote access.* Dit model wordt vooral gebruikt voor datadeling met specifieke organisaties waarmee een overeenkomst is gesloten over het gebruik van de data. Vaak is hier sprake van wanneer private organisaties (persoons)gegevens delen met overheidsinstanties of maatschappelijke organisaties. De data worden hierbij op afstand ingezien, dus verlaten de eigenaar niet.
3. *Application Programming Interfaces (APIs) and Open Algorithms.* Dit is een vraag-antwoordmodel waarbij de data de verzender niet hoeven te verlaten. Dit betekent dat ontvanger via een API een code of algoritme kan sturen naar de ontvanger, of simpelweg een vraag kan stellen, en hier vervolgens een antwoord op krijgt. Dit kan voordelig zijn wanneer er sprake is van grote hoeveelheden data, of van interactieve en snel veranderende data, of wanneer er sprake is van gevoelige data die niet als ruwe dataset gedeeld mogen worden.
4. *Pre-computed indicators and synthetic data.* In dit model worden data op individueel geaggregeerd niveau verwerkt tot indicatoren die gebruikt kunnen worden voor analyse. Deze indicatoren worden met derden gedeeld.
5. *Data collaboratives or cooperatives.* Dit is meer een geïnstitutionaliseerde samenwerking om datadeling aan te moedigen dan expliciet een model om datadeling te organiseren. Deze publiek-private samenwerkingsverbanden maken dan ook gebruik van de eerder beschreven modellen.<sup>101</sup>

Zie voor een toepassing van deze modellen op het delen van mobiele telefoniedata het artikel van De Montjoye e.a. (2018)<sup>102</sup>, waarin de auteurs ook de aandachtspunten met betrekking tot privacy uiteenzetten.

Ook bij het gebruik van deze databron is het belangrijk om rekening te houden met de publieke taken en opdrachten van ketenpartners. Het uitvoeren van een onderzoek op basis van CDR-data vereist dat een partij, of een samenwerkingsverband, het voortouw neemt en verantwoordelijk is voor dit onderzoek en de publiek-private samenwerking met telecombedrijven. De uitdagingen die gepaard gaan met de behoefte van ketenpartners aan dit soort gestructureerde data en het genoemde gebrek aan 'eigenaarschap' van dit vraagstuk in de keten, is ook voor het gebruik van deze databron relevant.

## 5.2 Niet geschikte innovatieve databronnen

Uit de documentstudie naar innovatieve databronnen is gebleken dat het gebruiken van CDR-data de meest toepasbare databron is ter aanvulling van de databronnen die al door de ketenpartners worden ingezet. De onderstaande twee databronnen lijken wellicht voor de hand te liggen als aanvullende toepasbare bronnen om tot nuttige data te komen, maar kennen juridische en ethische bezwaren waardoor ze niet geschikt zijn.

### Uitlezen van individuele telefoondata

Bij het toepassen van CDR-data kan gebruik worden gemaakt van anonieme gegevens. Een gerelateerde datatechniek is het uitlezen van telefoons van individuele migranten. Door het uitlezen van individuele telefoondata kan worden gereconstrueerd op welke locaties een migrant is geweest voordat hij of zij aankwam in Nederland, of specifiek een locatie zoals het azc in Ter Apel. Het voordeel hiervan is dat men alleen kijkt naar de reisroutes van (irreguliere) migranten, in tegenstelling tot de eerdergenoemde geanonimiseerde CDR-data waarbij het moeilijk kan zijn om irreguliere migranten te filteren uit een grotere groep migranten. Een belangrijk knelpunt bij deze methode is echter dat de anonimiteit van de telefoongebruikers niet gewaarborgd wordt en dit hiermee in strijd is met de AVG. Daarnaast kent het toepassen van niet-geanonimiseerde telefoondata voor het in kaart brengen van reisroutes ook ethische bezwaren, vanwege de inbreuk op de privacy en persoonlijke levenssfeer van de migrant. De vraag is of de (mogelijke) opbrengst van het uitlezen van individuele telefoons de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van een migrant rechtvaardigt.

<sup>101</sup> Zie voor een toepassing van deze modellen op het delen van mobiele telefoniedata het artikel van De Montjoye e.a. (2018)<sup>101</sup>, waarin de auteurs ook de aandachtspunten met betrekking tot privacy uiteenzetten.  
(De Montjoye, Y. A., Gambs, S., Blondel, V., Canright, G., De Cordes, N., Deletaille, S., ... & Bengtsson, L. (2018). On the privacy-conscious use of mobile phone data. *Scientific data*, 5(1), 1-6. )

Dat het waarborgen van anonimiteit bij deze methode belangrijk is, kwam ook naar voren uit recente Kamervragen naar aanleiding van het project Athene dat in 2016 werd uitgevoerd. Hierbij werden de telefoons van een selectie van migranten uitgelezen om hun aanvraag te beoordelen in relatie tot de nationale veiligheid.<sup>103</sup> Men keek onder andere naar foto's, filmbeelden, contact- en locatiegegevens om te beoordelen of iemand mogelijk betrokken is (geweest) bij gewapende strijd, mensenhandel of -smokkel. Bij aanvang van dit project viel dergelijke gegevensverwerking onder de Wet politiegegevens; met de inwerkingtreding van de nieuwe Wet politiegegevens in januari 2019 viel deze gegevensverwerking voortaan onder de AVG. Hierdoor was het niet langer mogelijk deze gegevens voor dezelfde taken te gebruiken als bij de start van het project, waardoor het project moest worden stopgezet. Over project Athene werden later Kamervragen gesteld, onder andere of het wel juridisch juist was om telefoons van migranten uit te lezen. Het uitlezen van telefoons voor bijvoorbeeld locatiegegevens pleegt inbreuk op iemands persoonlijke levenssfeer en is daarom in strijd met de AVG.

In de werksessie met ketenpartners kwam deze techniek ook ter sprake. De aanwezigen gaven hierbij aan dat het eventueel wel juridisch mogelijk zou kunnen zijn om telefoons uit te lezen, door mensen vooraf om geldige toestemming te vragen, of door verder te verkennen hoe anonimiteit gewaarborgd kan worden bij het uitlezen van individuele telefoons (bijvoorbeeld door slechts delen van de inhoud in te kunnen zien). De ketenpartners noemden de mogelijke opbrengsten van deze methode veelbelovend, maar zagen ook de juridische knelpunten die de methode met zich meebrengt omdat het uitlezen van telefoons momenteel alleen mogelijk is als het vermoeden bestaat dat een persoon een strafbaar feit heeft begaan. Zoals kort beschreven in paragraaf 2.2 valt het in kaart brengen van reisroutes van irreguliere migranten hier niet onder, omdat dit een ander doel heeft en irreguliere migratie zelf niet strafbaar is. De benodigde wettelijke basis om telefoons uit te lezen met enkel als doel reisroutes in kaart te brengen ontbreekt in de huidige vorm.<sup>104</sup>

Ook werd door de ketenpartners een praktische uitdaging benoemd voor het gebruiken van deze databron. Het komt namelijk voor dat migranten die zich melden in Ter Apel zich (tijdelijk) van hun telefoon hebben ontdaan, mogelijk om te voorkomen dat de Nederlandse autoriteiten onderzoek doen naar de inhoud van hun toestel. In dat geval is het niet mogelijk om de locatiegegevens uit te lezen.

### ANPR-gegevens

Een andere innovatieve databron is het gebruik van ANPR-gegevens (Automatic Number Plate Recognition). Hierbij leggen speciale ANPR-camera's kentekens van voertuigen vast om ze te gebruiken voor politietaken of taken van andere toezichthoudende of handhavende instanties.<sup>105</sup> Omdat de wijze van dataverzameling verschilt per juridische grondslag die wordt aangehouden gaan we hieronder eerst in op de juridische vereisten, gevolgd door de technische vereisten en de relevantie voor het in kaart brengen van irreguliere migratieroutes. Deze methode heeft in theorie potentie voor het in kaart brengen van reisroutes van irreguliere migranten, maar kent belangrijke juridische bezwaren die het toepassen ervan onmogelijk maken binnen de huidige juridische kaders.

### Juridische vereisten

Op basis van een eerste verkenning identificeerden we twee juridische grondslagen die momenteel van toepassing zijn voor het huidige gebruik van ANPR-gegevens. Welke juridische grondslag aangehouden wordt, heeft consequenties voor de wijze waarop data verzameld, opgeslagen en gebruikt mag worden. Dit lichten wij hieronder toe.

Belangrijk hierbij is om te vermelden dat de juridische experts hebben benadrukt dat de genoemde grondslagen niet voldoende juridische basis geven om de ANPR-gegevens te gebruiken voor het in kaart

<sup>103</sup> Antwoorden van de minister en staatssecretaris van Justitie en Veiligheid op de schriftelijke vragen van de leden Van Ginneken en Podt (beiden D66) over het bericht 'dat de politie onschuldige asielzoekers aan strafrechtelijke informatie koppelde' (11 februari 2022).

<sup>104</sup> Brouwer, E. (2023). Uitlezen van smartphones in de asielprocedure – voor welk doel en met welk recht? *Asiel- & Migrantenrecht*, 2023(8), 372-383.

<sup>105</sup> Homburg, G., Schreijenberg, A., Van den Tillaart, J., & Bleeker, Y. (2016). *ANPR: Toepassingen en ontwikkelingen*. Amsterdam: Regioplan.



brengen van irreguliere reisroutes.<sup>106</sup> Ook enkele ketenpartners noemen deze methode juridisch moeilijk haalbaar, omdat een geldige grondslag voor het gebruikmaken van deze methode in de huidige vorm voor het in kaart brengen van reisroutes ontbreekt. Wel worden ANPR-gegevens momenteel gebruikt voor handhaving en opsporing, zoals de onderstaande grondslagen laten zien.

- A. Met artikel 3 van de Politiewet 2012 (Pw2012) als grondslag wordt gebruikgemaakt van referentielijsten, met daarop alle kentekens waarin de politie en het OM geïnteresseerd zijn voor de uitvoering van hun taak. Dit kan gaan om kentekens ten behoeve van de opsporing van vermisten of verdachten, het detecteren van een strafbaar feit of voor het inwinnen van informatie over een bepaald crimineel fenomeen. Alleen wanneer er sprake is van een hit, waarbij het voertuig een kenteken heeft dat vermeld staat op de referentielijst, wordt de foto opgeslagen in het systeem. Foto's die met artikel 3 Pw2012 als grondslag gemaakt worden mogen een jaar bewaard worden, waarbij het tevens mogelijk is om de foto's te gebruiken voor een ander doel dan hetgeen met de referentielijst werd beoogd. Tot slot is het mogelijk om met deze grondslag foto's te gebruiken waarop inzittenden herkenbaar in beeld zijn. Dit alles kan dus alleen wanneer het kenteken is opgenomen op de referentielijst.
- B. Met artikel 126jj Sv als grondslag maken ANPR-camera's foto's van alle kentekens die de camera passeren, dus zonder daarbij gebruik te maken van een referentielijst. Deze foto's mogen 28 dagen bewaard worden en gebruikt worden voor de opsporing van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en voor het traceren van een voortvluchtig persoon. Het is bij deze wettelijke grondslag niet toegestaan om foto's te gebruiken waarop personen herkenbaar in beeld zijn, deze foto's moeten dus vervaagd worden door een onafhankelijke opsporingsambtenaar.

Het feit dat er bij deze databron foto's worden opgeslagen brengt een risico met zich mee. Wanneer hierbij behalve kentekens ook foto's worden opgeslagen en gebruikt van inzittenden en daarbij sprake is van een selectie op etniciteit, bepaalde uiterlijke kenmerken of nationaliteit (bij kentekens), kan er sprake zijn van discriminatie (EVRM, art. 14).<sup>107</sup> Hier dient nadrukkelijk rekening mee gehouden te worden.

#### *Technische vereisten en capaciteit bij ketenpartners*

Voor het maken van de ANPR-foto's zijn er allereerst camera's nodig die deze foto's kunnen maken, zogeheten ANPR-camera's. Er zijn verschillende instanties die over ANPR-camera's beschikken. Ten eerste beschikte de politie in 2021 over 580 vaste ANPR-camera's, deze bevinden zich boven (snel)wegen en monitoren één locatie voor langere tijd.<sup>108</sup> Daarnaast heeft de politie een onbekend aantal mobiele ANPR-camera's in bezit. Deze camera's kunnen zich in politievoertuigen bevinden of tijdelijk op een locatie worden geplaatst. Daarnaast beschikte de KMar in 2021 over 115 vaste ANPR-camera's op 15 grensovergangen, gericht op voertuigen die het land in- en uitgaan. Tot slot kunnen de politie en KMar gebruikmaken van een deel van de ANPR-camera's die eigendom zijn van gemeenten en flitspalen van het Centraal Justitieel Incassobureau die tevens toegankelijk zijn als flitspalen. In figuur 5.1 zijn de ANPR-locaties opgenomen die in 2021 toegankelijk waren voor de politie en de KMar, waarbij de blauwe locaties alleen gebruikt kunnen worden voor 126jj-doeleinden.

Naast de ANPR-camera's is er een systeem nodig om de gegevens te analyseren. De politie maakt voor het analyseren van ANPR-foto's gebruik van het zogeheten Argus-systeem, wanneer dit foto's betreft die zijn gemaakt met artikel 126jj Sv als wettelijke basis.<sup>109</sup> Binnen dit systeem is het mogelijk om te zoeken op specifieke kentekens of om alle passages op een specifieke tijd of plaats op te vragen. Gegevens uit Argus kunnen alleen worden verstrekt voor verder onderzoek wanneer deze zijn goedgekeurd door een opsporingsambtenaar, die onder andere controleert of de inzittenden onherkenbaar zijn. Naast de

<sup>106</sup> Eerder oordeelde de Hoge Raad bijvoorbeeld al dat het gebruik van ANPR-gegevens door de Belastingdienst voor de controle van rittenregistraties in het kader van privégebruik van een auto van de zaak niet toegestaan was omdat dit het privéleven van de betrokkene raakt (EVRM, art. 8). Een wettelijke grondslag ontbreekt hiervoor. Zie: Hoge Raad 24 februari 2017, ECLI:NL:HR:2017:288.

<sup>107</sup> [Gerechtshof: gebruik etniciteit bij controle op illegaal verblijf is discriminatie | Verdieping | College voor de Rechten van de Mens \(mensenrechten.nl\)](#).

<sup>108</sup> Van Berkel, J.J., Van Uden, A., De Poot, C.J., & Van den Eeden, C.A. (2021). *Evaluatie ANPR-wetgeving 126jj Wetboek van Strafvordering: De wet 'vastleggen en bewaren van kentekengegevens door de politie' geëvalueerd*. Den Haag: WODC.

<sup>109</sup> Idem.

kentekenfoto kan een overzichtsfoto worden meegeleverd, waarop het voertuig tevens zichtbaar is. Het is niet toegestaan om in Argus geautomatiseerd te zoeken naar patronen of profielen in de gegevens, handmatig kan wel.

**Figuur 5.1** Vaste ANPR-locaties waar de politie en de KMar in 2021 toegang toe hadden<sup>110</sup>



● Bestaande vaste ANPR-locaties      ● Bestaande vaste ANPR-locaties bestempeld als 126jj

Om de reisroutes van irreguliere migranten in kaart te brengen zou men via ANPR-data op zoek kunnen gaan naar patronen in de voertuigen die de grens passeren. Dit is al gedaan door de KMar<sup>111</sup> om informatie in te winnen over de herkomst van kentekens<sup>112</sup> via het @MIGO-BORAS systeem, zie hieronder een toelichting. Dit systeem maakt deel uit van de Targeting Center Borders (TCB) afdeling van de KMar.<sup>113</sup>

#### Best practice van de inzet van ANPR: @MIGO-BORAS

Het @MIGO-BORAS is een camerasysteem van de KMar dat in 2012 voor het eerst werd ingezet als technische ondersteuning van het mobiel toezicht veiligheid (MTV). De naam @MIGO-BORAS staat voor **mobiel informatie gestuurd optreden – better operational result and advance security**.

De camera's staan op vijftien vaste locaties – in veel gevallen met meerdere camera's aan één paal – bij Nederlandse grensovergangen en er zijn zes mobiele locaties in voertuigen. Het systeem kan het land of de regio van herkomst van kentekens en voertuigen herkennen en op basis daarvan een risicoprofiel opstellen. Als een voertuig voldoet aan dit risicoprofiel krijgt de KMar een notificatie, waarop zij kunnen besluiten het voertuig te stoppen. Ook kunnen geanonimiseerde gegevens, bijvoorbeeld over de herkomst van de kentekens, verzameld worden om later te analyseren om verdachte patronen te ontdekken. Deze analyses helpen de KMar bij latere MTV-controles.

Het is dus mogelijk om de herkomst en het type voertuig te registreren van kentekens. Deze informatie vertelt nog weinig over de route die men heeft afgelegd om naar Nederland te komen en wat voor beweging het betreft (reguliere versus irreguliere migratie, toerisme, woon-werkverkeer), maar men kan patronen analyseren binnen deze data. Denk bijvoorbeeld aan busjes met buitenlandse kentekens die geregeld 's nachts de grens oversteken. Deze informatie kan worden getrianguleerd met informatie uit

<sup>110</sup> Idem.

<sup>111</sup> Factsheet van de KMar over gebruik @MIGO-BORAS, opgehaald van <https://www.marchausseecontact.nl/pdf/factsheet-migo-boras.pdf>

<sup>112</sup> Dekkers, T.J.M. (2019). *Mobility, control and technology in border areas: Discretion and decision-making in the information age*. Leiden: Universiteit Leiden.

<sup>113</sup> [https://magazines.defensie.nl/kmarmagazine/2016/06/06\\_targeting\\_center\\_borders\\_06-2016](https://magazines.defensie.nl/kmarmagazine/2016/06/06_targeting_center_borders_06-2016)

andere databronnen. Het gebruik van ANPR-gegevens voor het in kaart brengen van irreguliere reisroutes biedt praktisch gezien dus potentie.

Uit gesprekken met juridisch experts en ketenpartners wordt echter duidelijk dat de huidige grondslagen waarmee deze methode door opsporingsdiensten wordt ingezet niet voldoende zijn om deze gegevens ook te kunnen toepassen voor het reconstrueren van reisroutes. Het gaat hier namelijk niet om een strafbaar feit. Mogelijk biedt deze methode daarom meer kansen voor het opsporen van mensen-smokkel en mensenhandel, een belangrijke doelstelling voor het aanpakken van irreguliere migratie voor met name de KMar.<sup>114</sup> Door de juridisch experts wordt benadrukt dat dit eerst verdere juridische verkenning nodig heeft (in samenspraak met de Autoriteit Persoonsgegevens) en indien mogelijk bij voorkeur nieuwe wetgeving, alvorens de exacte mogelijkheden van deze methode duidelijk zijn.

<sup>114</sup> Door de KMar wordt daarbij ook aangegeven dat slechts weinig irreguliere migranten vanuit bronlanden gebruikmaken van een personenauto. Wanneer dit wel gebeurt, is dit voornamelijk in de laatste fase van de reis en is er vaak sprake van mensensmokkel.



# Conclusies

## Zicht op irreguliere reisroutes

# 6

## 6 Conclusies

Dit onderzoek gaat over de vraag hoe data met betrekking tot reisroutes van irreguliere migranten eruitzien en welke mogelijkheden er zijn tot verbeterd zicht op dit fenomeen. We hebben hiervoor aan de hand van een documentstudie en interviews met ketenpartners en juridisch experts drie thema's centraal gesteld: dataverzameling, datadeling en de mogelijke toepassing van innovatieve databronnen.

In dit concluderende hoofdstuk bespreken we allereerst hoe huidige manieren van dataverzameling beter zijn te benutten en hoe innovatieve databronnen deze informatie mogelijk verrijken. Vervolgens behandelen we hoe de datadeling binnen de migratieketen verbeterd kan worden. We reflecteren vervolgens op een aantal ethische kwesties die gepaard gaan met deze datavraagstukken en identificeren aandachtspunten die belangrijk zijn bij het verder optimaliseren van de dataverzameling en -deling binnen de keten. Tot slot geven we antwoord op de onderzoeksvragen en beantwoorden we deze vragen in een samenvatting van de inzichten uit dit onderzoek.

In tabel 6.1 beschrijven we eerst kort de informatie over de hoofdketenpartners die we in hoofdstuk 2 identificeerden. Per partner gaan we in op hun publieke taak en vatten hun afzonderlijke doelen met betrekking tot de inzichten over reisroutes samen. We bieden ook een overzicht van het soort data dat ze verzamelen, de wijze van verzamelen en tot slot de knelpunten die de dataverzameling het meest belemmeren.

**Tabel 6.1 Doelen, datatypes en belemmeringen hoofd- uitvoerende ketenpartners**

	IND (organisatiebreed)	Koninklijke Marechaussee (KMar)	NVIK (Nationale Politie)
Publieke taak	Beslissingen immigratie- en naturalisatieprocedures van vreemdelingen in Nederland	Grensoverschrijdende criminaliteit tegengaan en nationale veiligheid verhogen door grenstoezicht	Intelligence ophalen om een landelijk beeld van trends, ontwikkelingen en fenomenen te vormen die van belang zijn voor politietaken
Doel voor het verzamelen van data over reisroutes	Vooruitkijken trends instroom, ketenpartners (bijv. Kmar) helpen 'verantwoordelijkheden nemen in keten' en mensensmokkel tegengaan	Het tegengaan van mensensmokkel door meer gedetailleerde informatie te hebben over waar grensoverschrijding door mensenhandelaars en mensensmokkelaars plaatsvindt	Trends ontwikkelen om (asiel)fraude tegen te gaan; inzichten genereren t.b.v. (individuele) beslissingen over uitzetting
Type en vorm verzamelde data	Informatie over reisroutes van asielzoekers in gehoorverslagen, in vrije tekst; anekdotische informatie	Processen-verbaal van aangetroffen irreguliere migranten op de Nederlandse grenzen (zowel luchthavens als wegen), in vrije tekst; gestructureerde informatie over waar en wanneer een irreguliere migrant aan de grenzen wordt aangetroffen	Processen-verbaal van overige irreguliere migranten (die momenteel geen asielprocedure aan het doorlopen zijn) die de politie in Nederland aantreft
Datagebruik	Trends migratiestroom (bijv. voor Migratieradar)	Analyses situatie aan de grens om informatiegestuurd op te treden bij grensbewaking	Informatie vooral ingezet voor individuele beslissingen over uitzetting, er worden momenteel geen analyses uitgevoerd op trendniveau
Belemmeringen bij verzamelen data	Betrouwbaarheid data; ongestructureerde data; alleen zicht op globale reisroutes	Alleen zeer beperkt zicht op wie binnenkomt; deels <sup>115</sup> ongestructureerde data	Beperkt zicht op de irreguliere migranten die niet in zicht van de IND zijn; ongestructureerde data in vrije tekstvelden; capaciteitsgebrek

<sup>115</sup> Er is wel gestructureerde data over de tijd, plaats en land voor aankomst in Nederland van aangetroffen irreguliere migranten. Informatie over reisroute wordt echter opgeslagen als vrije tekst en is dus ongestructureerde data.

## 6.1 Naar beter zicht op de reisroutes van irreguliere migranten: oplossingsrichtingen

In deze paragraaf reflecteren we op de geïdentificeerde oplossingsrichtingen met betrekking tot het verkrijgen van meer inzicht in de reisroutes van irreguliere migranten. We bespreken hoe de huidige praktijken rondom dataverzameling en datadeling binnen de keten kunnen worden verbeterd en de mogelijke rol van innovatieve databronnen hierbij.

### *Beter benutten huidige data*

Op basis van de interviews met ketenpartners stellen we vast dat de ketenpartners beschikken over mogelijke interessante data die nog niet optimaal worden benut vanwege de ongestructureerde manier van verzamelen en het verwerken ervan. Er zijn verschillende manieren om hiermee om te gaan, zoals de onderstaande opsomming laat zien.

1. Ten eerste kunnen ketenpartners investeren in het **bewerken en structureren** van ongestructureerde data, om hier op een efficiënte manier meer inzichten uit te kunnen halen. Een kansrijke methode, die al in de vorm van pilots wordt verkend door sommige ketenpartners, is tekstmining. Hierbij wordt aan de hand van ICT-technieken gestructureerde informatie opgehaald uit vrije tekst.
2. Een tweede mogelijkheid is om al ‘aan de voorkant’ meer in te zetten op **het gestructureerd verzamelen en bijhouden** van informatie omtrent reisroutes. Hierbij kan worden gedacht aan het structureel bevragen van irreguliere migranten over hun reisroute tijdens IND-gehoren en processen-verbaal.

Beide manieren om meer structuur aan te brengen in de ongestructureerde data die momenteel worden verzameld vergen inzet en capaciteit van de ketenpartners. De vertaalslag van ongestructureerde tekst naar gestructureerde data is tijdrovend. Ook is er capaciteit nodig om meer vragen te stellen tijdens gehoren en processen-verbaal en deze informatie eenduidig op te slaan. Uit een recent verschenen rapport van de IND blijkt dat onvoldoende capaciteit een prominent probleem vormt voor de uitvoering.<sup>116</sup> Zo is het nemen van een asielbesluit de afgelopen jaren complexer is geworden en duren de gehoren lang. De gehoren bevatten daarnaast al een breed scala aan vragen die noodzakelijk zijn voor het nemen van een asielbesluit, de voornaamste taak van de IND. Aangezien het ophalen van informatie over reisroutes van irreguliere migranten niet tot de kerntaken van de IND behoort en de huidige manier van het horen van migranten tijdrovend en complex is, vormt het een uitdaging om structureel naar deze informatie te vragen.

3. Ten derde blijkt uit dit onderzoek dat het belangrijk is om zowel een **duidelijke en uitgestippelde visie** te hebben over hoe de dataverzameling en data-analyse moet worden benaderd, als een **duidelijke en in de wet verankerde publieke taak** met betrekking tot het verzamelen, verwerken en gebruiken van informatie omtrent reisroutes. Tijdens dit onderzoek bleek dat het in kaart brengen van reisroutes van irreguliere migranten door alle ketenpartners belangrijk wordt geacht. Het vormt echter niet voor alle partners een prioriteit, mede doordat het niet behoort tot de kerntaken van de partners. Dit maakt het beschikbaar stellen van capaciteit voor dit onderwerp en deze werkzaamheden uitdagend, aangezien de kerntaken van organisaties prioriteit krijgen.

Het opnemen van de opdracht om reisroutes in kaart te brengen als een kerntaak van de ketenpartners is geen vanzelfsprekende oplossing. Het vergt een duidelijke visie over hoe het in kaart brengen van irreguliere reisroutes aansluit bij de bestaande publieke taak van een ketenpartner, net als een eenduidige uitwerking van het publieke belang van verbeterd zicht op de reisroutes van irreguliere migranten.

### *Inzet van innovatieve databronnen*

In dit onderzoek werd ook verkend welke aanvullende databronnen ingezet kunnen worden om meer inzicht te verkrijgen in de reisroutes van irreguliere migranten. Hiervoor hebben we ons met name gericht op het verkennen van de mogelijke opbrengsten en toepasbaarheid van **geanonimiseerde mobiele call detail records** (CDR-data) die worden opgeslagen door telecommunicatiebedrijven. Deze databron maakt het mogelijk om te onderzoeken waar telefoongebruikers die zijn aangesloten bij een telecommunicatiebedrijf zijn geweest en hoe hun **bewegingspatronen** eruit zien. Telefoniebedrijven beschikken over informatie over de zendmasten waar telefoons zijn geweest en kunnen daardoor patronen zien van

<sup>116</sup> Maasland, T., Buimer, L. & Koopmans, J. (2024). *Is de complexiteit van het nemen van een asielbesluit veranderd? Ervaringen, oorzaken en handelingsperspectieven*. MinJenV. IND. Den Haag.

de migratie van mensen. Het gebruik van deze databron is met name geschikt voor een éénmalig of periodiek onderzoek, waarbij geanonimiseerde data van telefoniebedrijven gekocht worden. Bij een aanzienlijke onderzoekspopulatie kan worden geanalyseerd welke migratiepatronen er te zien zijn. Deze patronen kunnen vervolgens worden vergeleken met andere (secundaire) bronnen over reguliere migratiepatronen, of er kunnen opmerkelijke lokale migratiepatronen worden opgemerkt die kunnen duiden op irreguliere routes.

De bewegingspatronen worden door de telecommunicatiebedrijven anoniem verwerkt en een onderzoek aan de hand van deze data bevat daarom geen persoonsinformatie. Deze databron lijkt daarom inzetbaar binnen de huidige juridische kaders, vanwege de waarborging van privacy van telefoongebruikers, maar er zijn desondanks juridische vragen die eerst beantwoord moeten worden (zie paragraaf 5.1). Ook vereist dit een publiek-private samenwerking en een ketenbrede inspanning, om de patronen goed in kaart te brengen en (middels triangulatie van databronnen) te analyseren.

Het onderzoek heeft laten zien dat er veel juridische beperkingen bestaan bij het toepassen van andere innovatieve databronnen. Het uitlezen van individuele telefoons is bijvoorbeeld een inbreuk op de privacy en persoonlijke levenssfeer van een migrant en is alleen juridisch mogelijk als er sprake is van een strafbaar feit. Databronnen zoals kentekenregistratiesystemen hebben dezelfde juridische kanttekeningen en zijn voor beleidsmatige doeleinden zoals het in kaart brengen van irreguliere reisroutes daarom niet geschikt. De reflectie op innovatieve databronnen maakt hierdoor duidelijk dat het doel en de noodzakelijkheid van het gebruik van de databron de (on)toepasbaarheid ervan bepalen. Dit maakt dat voor het gebruik van data ten behoeve van het in kaart brengen van irreguliere reisroutes, databronnen die enkel gebruikt mogen worden als er sprake is van een strafbaar feit irrelevant en juridisch niet toepasbaar zijn. Voor het opsporen van strafbare feiten gerelateerd aan irreguliere migratie, zoals mensenhandel en mensensmokkel, zijn deze methoden (bijvoorbeeld voor de KMar) mogelijk wel veelbelovend. Ten behoeve van de discussie over het legitiem toepassen van innovatieve databronnen dient daarom de Autoriteit Persoonsgegevens geconsulteerd te worden.

### *Mogelijkheden voor datadeling*

In het onderzoek spelen de uitdagingen rond het delen van data om reisroutes van irreguliere migranten in kaart te brengen binnen de migratieketen een grote rol. De interviews en de documentstudie bieden aanknopingspunten voor oplossingsrichtingen die informatiedeling bevorderen. De samenwerking, overlegstructuur en de anekdotische informatiedeling binnen de keten worden als positief ervaren door de ketenpartners. De huidige datadeling praktijken zijn ook met name op overlegniveau. Dit betekent dat er weinig sprake is van het delen van gestructureerde data. Hiervoor noemen de ketenpartners zowel juridische (privacywetgeving), organisatorische (gebrek aan capaciteit en prioritering) als technische knelpunten (data zijn opgeslagen als vrije tekst). Aanknopingspunten om deze beperkingen op te lossen liggen dan ook in deze drie domeinen.

1. Ten eerste verhelpt het **verwerken van ongestructureerde data tot gestructureerde en geanonimiseerde data** zowel de juridische als de technische beperkingen. Als de data enkel niet-herleidbare gegevens bevatten, dan speelt de AVG geen rol en belemmert deze het delen van de data tussen ketenpartners niet. Als de data daarnaast niet de vorm hebben van vrije tekst maar gestructureerd verwerkt worden, dan kan er ook op een efficiënte manier informatie uit de data worden gehaald. Hiervoor is wel voldoende capaciteit nodig. Uit gesprekken met ketenpartners blijkt echter dat capaciteit niet per se het voornaamste probleem is, maar dat voldoende prioritering ook voor voldoende capaciteit kan zorgen (zie ook punt 3 aan het begin van deze paragraaf). Als het verwerken van data over reisroutes van irreguliere migranten niet tot de voornaamste taken van ketenpartners behoort, dan wordt de capaciteit binnen organisaties hier ook minder voor gebruikt. Het vraagstuk over de capaciteit die nodig is om de beschikbare data te verwerken tot geanonimiseerde en gestructureerde data is daarom volgens de ketenpartners ook een beleidsmatig vraagstuk.
2. Ten tweede komt in dit onderzoek duidelijk naar voren dat er behoefte is aan het **centraal beleggen van de taak** om reisroutes van irreguliere migranten in kaart te brengen. Het centraal beleggen van deze taak kent meerdere voordelen. Als er één verantwoordelijke partij is, kan er ten eerste meer worden ingezet op het uitzetten van een eenduidige visie op hoe de data worden verzameld, verwerkt en toegepast. Zo kunnen er concrete taken belegd worden met betrekking tot het structureren en anonimiseren van bestaande data, het ophalen van aanvullende data en het verwerken van de data tot bruikbare inzichten om de visie van de ketenpartners te realiseren. Daarnaast kan dit ook

de juridische kaders creëren die nodig zijn om datadeling tussen ketenpartners te faciliteren. Zo kan het instellen of aanwijzen van één verantwoordelijke organisatie ook het opstellen van een convenant met de benodigde samenwerkingsafspraken en juridische grondslagen bewerkstelligen. Bij een instantie met voldoende capaciteit en de (juridische) publieke taak om de data van ketenpartners bijeen te brengen kan er worden gedacht aan het voorbeeld van het EMM (zie paragraaf 2.1). Of het centraal beleggen van de taak om irreguliere reisroutes in kaart te brengen de oprichting van een nieuwe instantie vereist, of dat het in plaats hiervan mogelijk is om deze taak bij een bestaande instantie of één van de ketenpartners te beleggen, is een vraag die door de ketenpartners zelf dient te worden beantwoord.

Het is belangrijk om hierbij rekening te houden met de voorwaarden voor het centraal beleggen van deze taak. Ook hiervoor is prioritering noodzakelijk, net als een juridisch kader dat het samenbrengen van data mogelijk maakt. Daarnaast is het de vraag of de geringe hoeveelheid data die er binnen de keten wordt verzameld over irreguliere reisroutes de gevraagde inzet van het creëren van een nieuwe instantie waard is. Dit is uiteindelijk een beleidsmatige keuze.

### *Complex vraagstuk*

Tot slot is het belangrijk om te benadrukken dat irreguliere migratie inherent een fenomeen is dat buiten het zicht van de staat plaatsvindt. Het gaat om clandestiene migratiepatronen en het volledig in kaart brengen van deze patronen is bijzonder complex. Triangulatie van bronnen en inzichten zal altijd noodzakelijk zijn om een accuraat beeld van (reisroutes van) irreguliere migratie te krijgen. Geen enkele databron is op zichzelf voldoende en uitputtend. Zoals eerder aangegeven kunnen verhalen van migranten zelf soms beperkt betrouwbaar zijn, of deze verhalen bevatten inmiddels verouderde informatie gezien de soms lange looptijden van migratieprocedures. Innovatieve databronnen, zoals CDR-data, laten daarbij met name algemene patronen zien. Triangulatie van bronnen en inzichten dient daarom als een manier om de puzzelstukjes bij elkaar te brengen tot meer betrouwbare en bruikbare kennis. Dit geldt ook voor triangulatie van nationale en Europese databronnen. Hier wordt al gebruik van gemaakt, maar hier valt ook nog winst te behalen.

Terwijl het onderzoek laat zien dat er winst te behalen is op het niveau van zicht op het verschijnsel, blijft het vraagstuk complex genoeg om de vraag te stellen tot op welk niveau verbetering mogelijk is. De inzet en capaciteitsuitbreiding van ketenpartners, net als de consequenties van betere monitoring voor de levens van irreguliere migranten, moeten daarom in proportie zijn met de te behalen winst. Dit is uiteindelijk een beleidsmatige beslissing, die buiten dit onderzoek valt. Wel vormt dit een opzet voor een reflectie op de ethische aandachtspunten, die in de volgende paragraaf besproken worden.

## **6.2 Ethische reflectie**

Een verbeterd inzicht in de reisroutes van irreguliere migranten heeft voor de Nederlandse overheid twee doelen: het beheersbaar maken van migratiestromen en het tegengaan van het leed waar irreguliere migratie mee gepaard gaat. In het kader van deze twee doelen is het belangrijk om kort te reflecteren op ethische aandachtspunten.

Irreguliere migratie is een gevoelig onderwerp voor zowel overheden als migranten zelf. Overheden willen beter zicht hebben op wie een land binnenkomt, en irreguliere migranten bevinden zich vaak in een kwetsbare positie en hebben vaak niet direct baat bij het inzichtelijk maken van hun bewegingen. Sommige maatschappelijke organisaties en stakeholders zien irreguliere migratie daarnaast als een gedeeltelijk gevolg van overheidsbeleid, omdat er voor met name asielmigrantinnen weinig reguliere manieren zijn om Nederland binnen te komen. De vraag in hoeverre irreguliere migratie 'beheersbaar' is, blijft daarom relevant.

Daarnaast is het belangrijk om te benadrukken dat Nederland deelneemt aan verdragen waarin het recht op bescherming voor vluchtelingen is vastgelegd. Volgens deze verdragen moet het mensen mogelijk worden gemaakt om asiel aan te vragen. Ook is Nederland gebonden aan primair en secundair Unie-



recht, waar haar verantwoordelijkheden vaststaan ten opzichte van personen uit derde landen en staatslozen die bescherming opzoeken.<sup>117</sup> Irreguliere migratie betreft met name migratie met als doel het aanvragen van asiel en daarom is het belangrijk om de balans te waarborgen tussen enerzijds meer zicht en grip krijgen op irreguliere migratie en anderzijds het recht van mensen waarborgen om bescherming op te zoeken. Dit geldt ook voor de bescherming van privacy van migranten die Nederland irregulier (willen) binnenkomen. Wat betekent grootschalige dataverzameling voor de bescherming van de rechten en vrijheden, ook in relatie tot hun privacy? En tegelijkertijd, waaraan draagt grootschalige dataverzameling bij? Hoe verhoudt dit zich tot zowel beheersbaarheid van migratie als het tegengaan van leed van de migranten? Dit zijn vragen die, ook in het licht van mogelijke toepassing van innovatieve datamethoden, gesteld moeten blijven worden.

### 6.3 Beantwoording onderzoeksvragen

Tot slot beantwoorden we in deze paragraaf de vier onderzoeksvragen die centraal stonden in dit onderzoek.

1. *Op welke wijze kunnen bestaande databronnen inzicht bieden in de reisroutes van migranten?*
  - a. *Welke ketenpartners beschikken over data op individueel niveau over reisroutes van migranten?*
  - b. *Wat zijn de kenmerken van die data?*
  - c. *In welke mate wisselen de ketenpartners die data op dit moment al uit?*

Ter beantwoording van onderzoeksvraag 1 verkenden we in hoofdstuk 2 de nationale ketenpartners die zicht hebben op reisroutes van irreguliere migranten, de mate waarin ze hier zicht op hebben en hoe de ketensamenwerking er op dit vlak uitziet. De drie hoofdketenpartners die we identificeren zijn de IND, de NVIK en de KMar. Deze partners beschikken over data op individueel niveau die ze verzamelen gedurende het contact met irreguliere migranten. De beschikbare data zijn voornamelijk in de vorm van ongestructureerde tekst aanwezig. Door deze ongestructureerde vorm van de data kan hier zonder aanvullende inspanningen niet optimaal gebruik van worden gemaakt om informatie te genereren. Ook zijn de data vaak niet geheel objectief omdat ze berusten op verhalen van migranten zelf.

De informatiedeling binnen de keten gebeurt voornamelijk in formele en informele overlegstructuren. De data zelf worden in beperkte mate gedeeld, voornamelijk vanwege de ongestructureerde (tekstuele) vorm. De voorgaande paragrafen maken duidelijk dat meer structurering en anonimiseren van de data zowel dataverzameling als datadeling in de keten verbeteren, waarbij innovatieve technieken zoals tekstmining toepasbare hulpmiddelen zijn.

2. *Op welke wijze kunnen innovatieve technieken nieuwe databronnen genereren of bestaande data analyseren die het inzicht in de reisroutes van migranten vergroten?*

In hoofdstuk 5 van dit rapport bespreken we één veelbelovende innovatieve databron, CDR-data. Het gebruik van deze databron kan gestructureerde en betrouwbare data opleveren, voornamelijk op trendniveau. De data die hieruit voortkomen moeten worden vergeleken met andere (secundaire) databronnen over (ir)reguliere migratieroutes. Dit vraagt samenwerking met telefoniemaatschappijen. Er zijn internationale voorbeelden van deze samenwerkingen, waarbij private bedrijven tegen vergoeding grootschalige en geanonimiseerde data delen met publieke organisaties zoals overheidsinstanties. Hoewel ook het gebruik van CDR-data gepaard gaat met enkele aandachtspunten (zie paragraaf 5.1), zien we hierbij geen onoverkomelijke technische belemmeringen. Er zijn echter wel juridische vragen die nog beantwoord dienen te worden over het gebruik van deze databron. Daarnaast blijft het hierbij belangrijk om te beseffen dat beeldvorming omtrent het gebruik van grootschalige databestanden van bewegingspatronen, hoewel het anonieme data betreft, gevoelig kan liggen.

Daarnaast zien we meer gangbare datatechnieken die nog niet grootschalig worden ingezet, zoals tekstmining van vrije tekst, ook als innovatieve methoden. Specifiek tekstmining zet ongestructureerde data

<sup>117</sup> Zie bijvoorbeeld het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad.

om in gestructureerde vorm. Het feit dat hier al pilots voor zijn binnen de keten is dan ook een positieve ontwikkeling.

*3. Welke organisatorische, juridische en technische randvoorwaarden gelden bij het ontsluiten, delen en analyseren van de onder vraag 1 en 2 genoemde bestaande en nieuwe databronnen?*

Uit de documentstudie is gebleken dat met name juridische en organisatorische randvoorwaarden van belang zijn voor de samenwerking en datapraktijken in de migratieketen. De juridische randvoorwaarden vormen hierbij de kaders voor wat volgens privacywetgeving toegestaan is bij datadeling tussen ketenpartners, maar schetsen hiermee ook de mogelijkheden die er bestaan bij het delen van geanonimiseerde data. Dit wordt bevestigd in gesprekken met juridische experts. Daarnaast zijn er organisatorische voorwaarden van belang voor een efficiënte samenwerking op het gebied van datagebruik binnen de keten. Zo moeten organisaties op de hoogte zijn van de wensen en de behoeften van andere partners, maar is het ook nadrukkelijk van belang dat organisaties een heldere publieke taak hebben als het gaat om de noodzaak voor het gebruiken van informatie over reisroutes van irreguliere migranten voor hun werkzaamheden. Technische randvoorwaarden zijn tot slot ook belangrijk, maar hierbij gaat het met name om de gestructureerde vorm van de data en wordt de compatibiliteit van software en hardware niet als een aandachtspunt genoemd door de ketenpartners. Zoals eerder genoemd zijn er technische mogelijkheden om de data verder te structureren, maar zijn deze vaak afhankelijk van de organisatorische mogelijkheden.

*4. Kan een beter inzicht in de reisroutes van migranten bijdragen aan de beheersbaarheid van migratiestromen en het tegengaan van het leed waar irreguliere migratie mee gepaard gaat? Zo ja, op welke wijze?*

*a. Wat zijn de informatiebehoeften van ketenpartners?*

*b. In hoeverre kunnen die informatiebehoeften al met bestaande informatie worden beantwoord?*

*c. In hoeverre zijn er voor de beantwoording van die behoeften nieuwe vormen van dataverzameling, -bewerking of -analyse nodig?*

Ter beantwoording van de laatste onderzoeksvraag brengen we alle onderzoeksuitkomsten samen. We zien op basis van gesprekken met ketenpartners dat de doelstellingen met betrekking tot inzicht in irreguliere reisroutes nog weinig concreet worden geformuleerd bij de ketenpartners. Dit gaat niet om specifieke operationele doelstellingen van partners, bijvoorbeeld grensbewaking, maar om het breder geformuleerde doel van het zichtbaar maken van irreguliere reisroutes: het beheersbaar maken van migratiestromen en het tegengaan van leed dat gepaard gaat met irreguliere migratie. Gezien deze beperkingen is het ook lastig in kaart te brengen welke concrete toegevoegde waarde beter inzicht in reisroutes heeft voor deze twee overkoepelende doelstellingen.

Daarnaast is er bij ketenpartners geen duidelijke en specifieke publieke taak met betrekking tot het in kaart brengen van reisroutes. Er is bij de ketenpartners wel een duidelijke informatiebehoefte als het gaat om de reisroutes van irreguliere migranten, voor verschillende doeleinden, maar dit is niet direct onderdeel van de opdracht van de ketenpartners. Er is eveneens geen ketenbrede organisatie die deze verantwoordelijkheid draagt, waardoor 'eigenaarschap' van het vraagstuk volgens ketenpartners ontbreekt. Dit maakt het voor hen een uitdaging om het in kaart brengen van deze routes te prioriteren en hierdoor capaciteit te creëren voor de inzet die hiervoor nodig is.

Desalniettemin bestaan binnen de huidige datapraktijken mogelijkheden om betere inzichten te genereren uit de bestaande data. Er zijn rijke data aanwezig bij de ketenpartners, maar er wordt nog relatief weinig met de ongestructureerde data gedaan. Een eerste stap is daarom om een concrete visie te ontwerpen met betrekking tot de verwerking van de data; wat is het doel van het structureren van de data, welke ketenpartners kunnen hier gebruik van maken en bij wie ligt hiervoor de verantwoordelijkheid? Dit is een ketenbrede opgave die gezamenlijk opgepakt moet worden door de ketenpartners. De data kan met behulp van innovatieve technieken zoals tekstmining aangepast worden, of kan al in gestructureerde vorm verzameld worden. We zien kansen om vervolgens het delen van de data binnen de keten te optimaliseren. De meest voor de hand liggende oplossingsrichting is om alle (gestructureerde) data te anonimiseren. Dit waarborgt de juridische mogelijkheden voor het delen van de data binnen de keten.

Ter aanvulling van bestaande databronnen zien we, zoals hierboven beschreven, ook mogelijkheden voor ten minste één innovatieve databron die in combinatie met de bestaande databronnen kan zorgen voor zowel een beter als een betrouwbaarder zicht op de reisroutes van irreguliere migranten.

## 6.4 Aanvullende aandachtspunten

In dit rapport hebben we uitvoerig besproken welke beperkingen er zijn bij de huidige datapraktijken en welke mogelijkheden er zijn om deze beperkingen aan te pakken.

Naast deze beperkingen en oplossingsrichtingen die centraal staan in het onderzoek kwam er in het onderzoeksproces een aantal overige aandachtspunten naar voren die buiten de onderzoeksopdracht vielen. Ten behoeve van de verdere verkenning van het vraagstuk is het belangrijk om deze aandachtspunten wel te beschrijven in deze slotparagraaf. Deze aandachtspunten dienen verder te worden uitgewerkt, alvorens stappen kunnen worden gezet om hiermee aan de slag te gaan. We identificeren hierbij vier aandachtspunten, die als ‘open vragen’ gelden naar aanleiding van de onderzoeksbevindingen:

1. Ten eerste is het belangrijk te benadrukken dat er bij het gebruik van datamethoden, zowel bestaande als innovatieve methoden, het risico bestaat op het ontwikkelen van *function creep*. Deze term staat voor de risico's die gepaard gaan met geleidelijke veranderingen in de functie van technologie.<sup>118</sup> Specifiek gaat *function creep* over het gebruik van technologieën die ontwikkeld zijn voor een bepaald doel, voor bepaalde andere doeleinden.<sup>119</sup> Dit is voornamelijk een risico wanneer het gepaard gaat met gebrek aan transparantie over de veranderingen in functie en de implicaties hiervan voor de samenleving. Onderzoek laat bijvoorbeeld zien hoe *function creep* kan bijdragen aan de geproblematiseerde convergentie van de beheersing van migratie en de beheersing van criminaliteit.<sup>120</sup> Bij het gebruiken van databronnen die oorspronkelijk niet ontwikkeld zijn voor het in kaart brengen van reisroutes van irreguliere migranten moet eerst expliciet en nauwkeurig worden gereflecteerd op de noodzaak om de databron voor een ander doeleinde te gebruiken, in plaats van simpelweg omdat dit mogelijk en eenvoudig is. Ook bij het ontwikkelen van innovatieve methoden om reisroutes van irreguliere migranten in kaart te brengen moet worden gedacht aan het eventuele risico op *function creep* en hoe er (juridische of technische) veiligheidsmaatregelen kunnen worden ingebouwd om eventueel onwenselijk gebruik te vermijden. Dit sluit ook aan bij het stellen van juridische kaders en het hebben van een duidelijke grondslag voor het genereren van deze inzichten.
2. Ten tweede kan er worden gedacht aan nog meer **aanvullende, innovatieve en onderbenutte databronnen** dan in dit rapport ter sprake zijn gekomen. Op basis van zowel mogelijkheden binnen huidige juridische kaders als prominente innovatieve databronnen hebben we in dit rapport een aantal mogelijkheden geïdentificeerd. Er kan echter ook worden gedacht aan innovatieve databronnen waarvan de mogelijke toepassing niet is onderzocht in dit onderzoek. Dit kan data betreffen over de migranten zelf, zoals het toepassen van tekstmining van socialemediagegevens (zoals discussies over migratieroutes in *openbare* online fora). Dit kan ook gaan over informatie over reisroutes uit een andere hoek. Zo kunnen ook mensensmokkelaars die in beeld zijn bij de autoriteiten worden bevestigd over hun reisroutes, wanneer zij irreguliere migranten naar Nederland hebben vervoerd. Verdere mogelijkheden voor innovatieve databronnen en het beter benutten van huidige databronnen dienen te worden verkend door de ketenpartners zelf. Hiervoor dienen ze eerst duidelijke doelstellingen te hebben voor het verzamelen, verwerken en gebruiken van de data. Daarnaast is het belangrijk, zoals in dit rapport meerdere keren benadrukt, om ervoor te zorgen dat er juridische grondslagen zijn voor de dataverzameling en dat er ook wordt nagedacht over de ethische implicaties van het gebruik van de verschillende bronnen.

<sup>118</sup> Koops, B. (2021) The concept of function creep. *Law, Innovation and Technology*, 13(1), 29-56, DOI: [10.1080/17579961.2021.1898299](https://doi.org/10.1080/17579961.2021.1898299).

<sup>119</sup> Dekkers, T. (2020) Technology driven crimmigration? Function creep and mission creep in Dutch migration control. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46(9), 1849-1864, DOI: [10.1080/1369183X.2019.1674134](https://doi.org/10.1080/1369183X.2019.1674134).

<sup>120</sup> Ibid.

3. Ten derde zien we ook waarde in het verkennen van mogelijkheden om **inzichten te kunnen opdoen uit de verhalen van migranten**. Zoals in dit rapport aangegeven komt informatie over de reisroutes van irreguliere migranten met name uit de verhalen van migranten zelf, bijvoorbeeld wanneer de KMar irreguliere migranten aan de grenzen treft of wanneer de IND in het kader van een asielprocedure asielzoekers bevraagt over de routes die ze hebben gevolgd richting Nederland. Tegelijkertijd hebben we in dit rapport geconstateerd hoe belastend het verzamelen (en verwerken) van deze informatie is voor de organisaties, specifiek voor de IND. Om de IND te ontlasten kunnen er manieren worden bedacht om zulke informatie ook via minder formele gesprekken op te halen, bijvoorbeeld door steekproefsgewijs asielzoekers te interviewen in COA-locaties.
  
4. Tot slot is het voor het in kaart brengen van reisroutes van irreguliere migranten belangrijk om de **samenwerking tussen Nederlandse ketenpartners en Europese partners** intensiever te verkennen. In dit rapport belichten we hoe het belangrijk is om databronnen en de inzichten die daaruit voortkomen te trianguleren met internationale (en vooral Europese) databronnen. Sommige ketenpartners uiten de wens om deze samenwerking intensiever op te zoeken. In het rapport kwam dit onderwerp relatief weinig naar voren, omdat het onderzoek gericht was op het ophalen van de ervaringen van de ketenpartners met het verzamelen, verwerken en delen van data in de Nederlandse migratieketen. Verkend moet worden hoe de inzichten uit dit onderzoek aanknopingspunten bieden voor meer Europese samenwerking en welke concrete visie de ketenpartners hebben op de vorm van deze samenwerking.



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Bijlagen

# B

## Bijlage 1 – Leden begeleidingscommissie

Naam	Organisatie
Prof. dr. A.A. (Albert) Salah	Universiteit Utrecht
Mr. dr. C.M.K.C. (Colette) Cuijpers	UvT - Tilburg Law School
Mr. Y.H. (Ydo) Couperus	Ministerie van Justitie en Veiligheid - IND
Drs. C.S. (Casper) van Nassau	WODC

## Bijlage 2 – Deelnemende organisaties onderzoek en functietype respondenten

	Ketenpartner	Interview beleid	Interview data
1.	DMB	1 groepsgesprek (2 medewerkers)	
2.	DRM	1 groepsgesprek (2 medewerkers)	
3.	EMM	1 gesprek	Schriftelijke afstemming
4.	IND (DEC)		1 groepsgesprek
5.	IND (ILO)	1 gesprek	
6.	IND (O&A/STA)	1 groepsgesprek (3 medewerkers)	Zie beleid
7.	KMar	1 gesprek	
8.	NVIK (Nationale Politie)	1 groepsgesprek (2 medewerkers)	1 gesprek
9.	VluchtelingenWerk	1 groepsgesprek (2 medewerkers)	

**Juridische experts**

1. Prof. dr. mr. G.J. (Gerrit-Jan) Zwenne
2. Mr. dr. E.R. (Evelien) Brouwer
3. Datajurist ketenpartner

## Bijlage 3 – Deelnemende ketenpartners werksessie

Ketenpartner
DMB
DRM
IND (O&A/STA)
KMar
NVIK (Nationale Politie)





**REGIOPLAN**  
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan  
Jollemanhof 18  
1019 GW Amsterdam  
T +31(0)20 531 53 15  
[www.regioplan.nl](http://www.regioplan.nl)